

การอภิบาลโลกผ่านดัชนีชี้วัด: กรณีศึกษาสภาพการณ์ ความเสื่อมถอย และแนวทาง การพัฒนาหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาลในประเทศไทย*

ณัฐกร คล้ายสุมิน**, มาริษา กองเงิน***

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์คือ การศึกษาสภาพการณ์หลักนิติธรรม (Rule of Law) และธรรมาภิบาล (Good Governance) จากการกระบวนการโลกาภิวัตน์ของสถาบันต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่วัดผลและกำหนด ‘ดัชนีชี้วัด’ ที่นำไปสู่การรับรู้ถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน และการพัฒนาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project) ได้รายงานว่าจะแนวนิติธรรมของไทยมีแนวโน้มที่ลดลงต่อเนื่องเกือบทุกปีพิจารณาในรายละเอียดพบว่า 7 ใน 8 ตัวชี้วัดมีคะแนนที่ลดลง โดยปัญหาที่ทำให้หลักนิติธรรมและการกำกับที่ดีตกลอยมาจากปัญหาการเข้าถึงและการจัดการข้อมูล ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมและการจำกัดอำนาจภาครัฐ ปัญหาด้านกฎหมายและการปรับตัวของภาครัฐ ปัญหาการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริต และปัญหาบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนา ประการแรกคือ เครื่องมือทางนโยบายของภาครัฐคือ การพัฒนาภาครัฐระบบเปิด นวัตกรรมภาครัฐ ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ ความโปร่งใสของการเป็นเจ้าของผลประโยชน์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี และประการที่สองคือ บทบาทการกำกับดูแลของสถาบันภาครัฐ ได้แก่ การทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน และ การทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม

คำสำคัญ: โลกาภิวัตน์; หลักนิติธรรม; หลักธรรมาภิบาล

* บทความนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ “โครงการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรม” ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่เพียงเท่านั้น

** ผู้ช่วยวิจัยในโครงการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรม

*** ผู้ช่วยวิจัยในโครงการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรม

Global Governance through Indicators: A Case Study of the Circumstance, Decline, and Development of the Rule of Law and Good Governance in Thailand*

Nattakorn Klaisubin**, Marisa Kongngoen***

Abstract

This research article aims to study the circumstance of the Rule of Law and Good Governance through the process of global governance, specifically by examining international institutions responsible for measuring and establishing ‘indices’ that reflect current situations and the development of the Rule of Law and Good Governance in Thailand. The findings indicate that the World Justice Project has reported a continuous decline in Thailand’s Rule of Law score. Upon further analysis, it was found that 7 out of 8 indicators experienced a drop in scores. The issues leading to the deterioration of the Rule of Law and Good Governance include problems with data access and management, flaws in the justice process and limitations on government power, issues with legal frameworks and governmental adaptability, shortcomings in oversight and corruption prevention, and challenges in managing and developing public resources. Improvement the Rule of Law and Good Governance in Thailand, the study suggests two key areas of development. First, policy tools for the public sector should focus on creating an open government, fostering public sector innovation, implementing asset and interest disclosure systems, ensuring transparency in beneficial ownership, and enhancing information sharing and cooperation in combating tax-related crimes. Second, the role of public sector oversight institutions must be strengthened, including agencies tasked with fighting corruption, institutions responsible for financial oversight, and the justice system’s functioning.

Keywords: Global Governance; Rule of Law; Good Governance

* This article is only part of the “Project to Drive and Develop the Strengthening of the Rule of Law” which is funded by the Office of Justice Affairs, Ministry of Justice.

** Research Assistant in the Project on Promoting and Developing the Rule of Law Project

*** Research Assistant in the Project on Promoting and Developing the Rule of Law Project



บทนำ

จุดเริ่มต้นของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ถูกนิยามตามแนวความคิดของกรีก (Greek thought) ตามความคิดของเพลโต (Plato) และอาริสโตเติล (Aristotle) ในฐานะแม่แบบดั้งเดิม (Tamanaha, 2004, p. 7) หรือของอารยธรรมชาวยุโรปเป็นใหญ่ (Eurocentrism) แม้มีการปรากฏข้อสันนิษฐานหรือ ‘เค้าโครง’ ในที่อาณานิคมอื่นของโลก (เอกลักษณ์ ไชยภูมิ, 2561, หน้า 6) อย่าง ‘สมัยดึกดำบรรพ์’ (Greek Dark Age) ของกรีกที่โครงสร้างทางการเมืองอยู่ภายใต้การปกครองของบุคคลเดียว และคณะบุคคลเมื่อเข้าสู่การเป็นนครรัฐของกรีกจากการขยายตัวทางการค้า เมื่อพลวัตทางสังคมเปลี่ยนแปลง ทำให้กลับไปปกครองภายใต้บุคคลเดียวอีกครั้ง (เอกลักษณ์ ไชยภูมิ, 2562, น. 101-102)

เมื่อสังคมของกรีกเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ช่วงศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล ด้วยรูปแบบสังคมที่เป็น ‘polis’ หรือ ‘ชุมชนทางการเมือง’ (political community) ที่มีการเปลี่ยนผ่านหรือหมุนเวียนผู้มีอำนาจในสังคมอย่างผู้พิพากษาและผู้ปกครอง เหตุนี้ทำให้ไม่มีการผูกขาดอำนาจทางกฎหมายและกำหนดกฎหมายจากพลวัตของสังคมอย่างแท้จริง แต่ภายใต้โครงสร้างการปกครองดังกล่าวนำไปสู่การกดขี่เข้มงวดไม่ต่างจากระบอบทรราช เนื่องจากการปกครองโดยประชานิยมของกรีกในขณะนั้นนำมาซึ่งเผด็จการประชานิยม (populist tyranny) (Tamanaha, 2004: 7-8) อีกทั้งในช่วงปลายศตวรรษที่ 5 ช่วงเวลาของการถดถอยของเอเธนส์ นักปราชญ์อย่างเพลโตและอาริสโตเติล เริ่มเกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับมิติทางความสามารถของผู้ปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ที่ปราศจากการควบคุมโดยปราศจากกฎหมายและภายใต้กรอบกฎหมายที่ดี อันนำไปสู่การศึกษาของอาริสโตเติลเรื่อง Politics ผ่านการเปรียบเทียบรูปแบบการเมืองการปกครอง ‘ที่ดี’ และ ‘เลวร้าย’ (เอกลักษณ์ ไชยภูมิ, 2562, น. 109) อีกทั้ง จากแนวความคิดของอาริสโตเติล (Aristotle) ในงานเขียน Politics ส่วนหนึ่งได้ทำให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองที่ดีและให้คำนิยามคำว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยหมายความว่า “รัฐที่ปกครองโดยผู้ปกครองที่มีจริยธรรมและมีความยุติธรรม” ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมหลักธรรมาภิบาล และประชาธิปไตยกลายมาเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยรากฐานที่สำคัญดังกล่าวนี้ประกอบขึ้นและกำหนดกลายเป็นโครงสร้าง สถาบันของรัฐ ตำแหน่งแห่งที่สถาบันของรัฐและพลเมือง ตลอดจนสร้างบรรทัดฐานระหว่างสถาบันแห่งรัฐและพลเมือง

ในปัจจุบัน คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติเอเชียและแปซิฟิก หรือ The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) ได้ให้คำนิยามคำว่า ‘Governance’ หรือการกำกับดูแล ว่าเป็นกระบวนการในการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์บางประการ หรือเป็นมาตรฐานในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ โดย UNESCAP ได้กำหนดคุณลักษณะทั่วไปของการกำกับดูแลไว้ 8 ประการ ได้แก่ (1) ความรับผิดชอบ (2) ความโปร่งใส

(3) การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (4) การตอบสนอง (5) ความเสมอภาค (6) ความครอบคลุม (7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ (8) การมีส่วนร่วม (Nik, 2013, p. 1) จากคุณลักษณะทั่วไปของการกำกับดูแล 8 ประการ จะเห็นได้ว่าแต่ละคุณลักษณะมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือรัฐบาลมีความรับผิดชอบและตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของตน ไปพร้อม ๆ กับการให้รับฟังความต้องการของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ โดยที่กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐจำเป็นต้องมีความโปร่งใส ชัดเจน ครอบคลุมทั้งขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการ หัวใจหลักอันสำคัญของการตัดสินใจจะต้องวางอยู่บนหลักนิติธรรมและความเสมอภาค ทุกชนชั้นในสังคมควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน จากทั้งกระบวนการตัดสินใจและการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด นอกจากนี้แล้วหลักนิติธรรมในหลักธรรมาภิบาล ยังหมายถึงกฎเกณฑ์ กรอบกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาล (Nik, 2013, p. 1)

อีกทั้ง สถาบันหรือองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญต่อ ‘หลักนิติธรรม’ มากขึ้น โดยองค์กรที่มีความโดดเด่นที่สุดคือ โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project) หรือ ‘WJP’ ได้ทำการจัดอันดับหลักนิติธรรมจาก 8 ตัวชี้วัด การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government) การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) การที่สังคมมีความปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อย (Order and Security) การบังคับใช้ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Enforcement) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) โดยพบว่าประเทศไทยมีแนวโน้มของคะแนนและอันดับที่ลดลงต่อเนื่อง อีกทั้ง เมื่อพิจารณาที่รายตัวชี้วัดพบว่า 7 ใน 8 ตัวชี้วัดมีคะแนนที่ถดถอยลงด้วยเช่นกัน (World Justice Project, 2023)

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นแนวคิดพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นหลักสำคัญในการส่งเสริมความยุติธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อภาครัฐและสังคม โดยองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น องค์กรสหประชาชาติ (UN) ธนาคารโลก (World Bank) และสหภาพยุโรป (EU) ต่างให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมในฐานะกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในบริบทของโลกาภิวัตน์ ปัญหาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ยังส่งผลกระทบในระดับโลก เช่น ปัญหาการทุจริต การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความไม่โปร่งใสของภาครัฐ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโลกาภิบาล (Global Governance) การเสริมสร้างหลักนิติธรรมจึงกลายเป็นวาระสำคัญของประชาคมระหว่างประเทศ โดยองค์กรต่าง ๆ พยายามกำหนดมาตรฐานและแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบกฎหมายและการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย ปัญหาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมยังคงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดความเป็นเอกภาพ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม และปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566 ได้ระบุถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติภายใต้หลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคม สร้างความน่าเชื่อถือ และเพิ่มความเชื่อมั่นด้านการลงทุนของประเทศ ดังนั้น การศึกษารุ่นนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์สภาพการณ์ของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย รวมถึงแนวทางในการพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งและเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงหลักความถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทยจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ของสถาบันต่างประเทศที่ทำหน้าที่วัดผลทางด้านหลักนิติธรรมและการกำกับดูแลที่ดีที่นำไปสู่การรับรู้ถึงสภาพการณ์ในปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทยซึ่งได้แก่การพัฒนานโยบายของภาครัฐ และบทบาทการกำกับดูแลของสถาบันภาครัฐ

ระเบียบวิธีและการทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาในครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพคือ การจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group) จากคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการจำนวน 4 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ คณะอนุกรรมการชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน คณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ด้านการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย และคณะอนุกรรมการชุดที่ 4 ด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา และ การใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ที่ประกอบด้วยการศึกษาเชิงปฐมภูมิคือ รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและเอกสารคำแถลงนโยบาย และเอกสารทุติยภูมินั้นได้ศึกษาจากบทความ งานเขียนทางวิชาการ และหนังสือจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากสองวิธีจะถูกนำไปวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Content Analysis) เพื่อได้มาศึกษาผลการศึกษาดตามวัตถุประสงค์

กรอบการวิจัยจะเริ่มจากการศึกษา (1) บริบทของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศไทยจากกฎหมายและกรอบแนวทางการดำเนินนโยบายภาครัฐ ควบคู่ไปกับ (2) กระบวนการโลกาภิวัตน์กับดัชนีชี้วัดทางด้านหลักนิติธรรม ผ่านแนวคิดของ Weiss และ Thakur ที่ประกอบไปด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรกคือ การจัดการองค์ความรู้

(managing knowledge) การพัฒนาบรรทัดฐาน (developing norms) การสร้างและการเผยแพร่ข้อเสนอแนะ (formulating and promulgating recommendations) และ การทำให้องค์ความรู้และความคิดดังกล่าวมีความเป็นสถาบัน (institutionalizing ideas) (3) การประชุมกลุ่มเพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ที่นำไปสู่การศึกษา (4) แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย จากแนวคิดของ Bajpai และ Myers ที่ภาครัฐจะเกิดการยกระดับหลักนิติธรรมต้องพัฒนาบทบาทของภาครัฐและเครื่องมือทางนโยบาย โดยมีเนื้อหารายละเอียดดังต่อไปนี้

สำหรับบริบทของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศไทยได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารและพัฒนา นโยบายของภาครัฐในประเทศไทย หลักนิติธรรมหมายถึงการปกครองโดยกฎหมายที่มีความเสมอภาคและเป็นธรรม ขณะที่ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎระเบียบที่กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายภาครัฐ (International Commission of Jurists, 2019; Transparency International, 2021) นอกจากนี้ ยังมีการนำแนวปฏิบัติสากลมาใช้ในการประเมินคุณภาพของหลักนิติธรรม เช่น ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ของ World Justice Project ซึ่งใช้วัดระดับหลักนิติธรรมในแต่ละประเทศผ่านเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ ความโปร่งใสของกระบวนการยุติธรรม ความเป็นอิสระของตุลาการ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อนึ่ง แนวทางเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ช่วยให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาแนวทางปฏิบัติด้านหลักนิติธรรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

สำหรับ กระบวนการโลกาภิบาล (Global Governance) นั้นมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางและมาตรฐานและนโยบายในประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย จากแนวคิดของ Weiss และ Thakur ได้เสนอถึงแนวคิดโลกาภิบาล (Global Governance, the Idea) เนื่องจากในปัจจุบันนั้น ระเบียบระหว่างประเทศที่ขับเคลื่อนด้วยกฎเกณฑ์โดยปราศจากอำนาจศูนย์กลางในการควบคุม ซึ่งแตกต่างจากธรรมาภิบาลภายในประเทศที่มีรัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมศูนย์กลางในการขับเคลื่อนระเบียบและกลไกต่าง ๆ ภายในรัฐ แม้ว่าโลกได้ก่อตั้งสหประชาชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นโครงสร้างเชื่อมต่อระหว่างรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันแต่อำนาจการบังคับใช้ระเบียบระหว่างประเทศเป็นไปอย่างอ่อนแอและขาดการยอมรับกฎเกณฑ์ในบางประเภท อนึ่ง สำหรับแนวคิดเรื่องโลกาภิบาลโลกเริ่มได้รับความสำคัญในช่วงทศวรรษ 1990 เนื่องจาก การศึกษา ‘ระเบียบโลก’ แบบเก่าที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางตายตัวและปราศจากตัวแสดงอื่น ๆ เหตุนี้ การศึกษาแนวคิดนี้คือ การมุ่งเน้นบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ เช่น การเพิ่มขึ้นของภาคประชาสังคมและภาคเอกชน เนื่องจากการบริหารจัดการใดใดของภาครัฐจำเป็นต้องพึ่งพาความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่ซับซ้อนระดับโลกมากยิ่งขึ้น (Weiss & Thakur, 2014, p. 4-5)

นอกจากนี้ คุณูปการสำคัญของ Weiss และ Thakur คือการชี้ให้เห็นถึง ‘การระบุและ

วินิจฉัยปัญหา’ (Identifying and Diagnosing Problems) ของข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของสหประชาชาติ (the UN’s Comparative Advantage) ที่เสนอว่าการระบุและวินิจฉัยระเบียบระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติจำเป็นต้องคำนึงถึง ประการแรก **การจัดการองค์ความรู้ (Managing Knowledge)** ที่มุ่งเน้นการวินิจฉัยคำถามสำคัญคือ “องค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาใหม่ ๆ นั้นถูกค้นพบหรือสร้างขึ้นได้อย่างไร?” “องค์ความรู้นี้ถูกถ่ายทอดไปสู่กลุ่มผู้กำหนดนโยบายได้อย่างไร?” และ “แนวทางแก้ไขปัญหามีกำหนดขึ้นและนำไปใช้ได้ได้อย่างไร?” (Weiss & Thakur, 2014, p. 9) ต่อมาคือ **การพัฒนามาตรฐาน (Developing Norms)** ในส่วนนี้คือการทำความเข้าใจต่อความสำเร็จของการบูรณาการมาตรฐานหรือระเบียบระหว่างประเทศที่เข้าสู่การปรับใช้ภายในประเทศ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละชาติว่าจะนำหลักสากลไปใช้และบังคับใช้ได้อย่างไร ทว่า Weiss และ Thakur ได้ชี้ให้เห็นว่า ในบางกรณีมาตรฐานระดับโลกกลายเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมอำนาจอธิปไตยของรัฐ แทนที่วามาตรฐานระดับโลกจะลดทอนบทบาทของรัฐลง (Weiss & Thakur, 2014, p. 10-11)

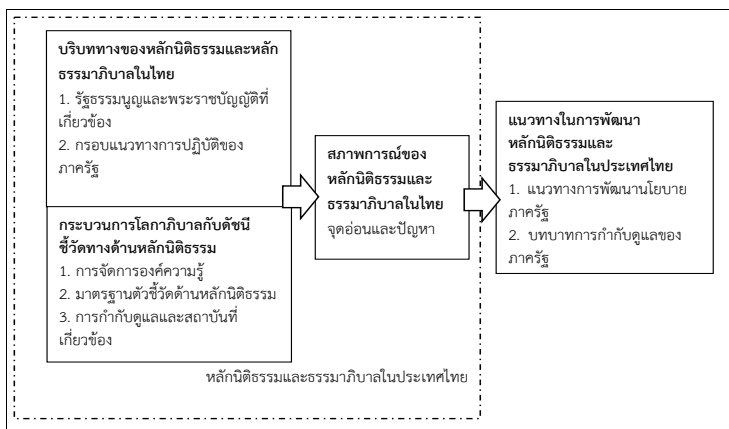
ประการที่สามคือ **การสร้างและการเผยแพร่ข้อเสนอแนะ (Formulating Recommendations)** มีที่มาจากปัญหาใหม่เกิดขึ้นและเกิดการพยายามพัฒนามาตรฐานแบบใหม่ขึ้นมาจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและเผยแพร่มาตรฐานหรือระเบียบใหม่ขึ้นผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ การกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติที่องค์การต่าง ๆ ต้องดำเนินการเมื่อเผชิญกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการการสร้างและการเผยแพร่ข้อเสนอแนะอาจไม่ถูกนำไปใช้ เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่กับรัฐ (Weiss & Thakur, 2014, p. 10-11) และประการสุดท้ายคือ **การทำให้องค์ความรู้และความคิดดังกล่าวมีความเป็นสถาบัน (institutionalizing ideas)** ขั้นตอนนี้เป็นขั้นสำคัญเนื่องจากการจัดตั้งสถาบันมีความสำคัญในการรักษาและดำเนินการตามแนวคิด ช่วยส่งเสริมความร่วมมือ ลดต้นทุน และทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Judith Goldstein และ Robert O. Keohane ที่ชี้ให้เห็นว่า สถาบันต่าง ๆ สร้างกรอบความหมายร่วม (framework of meaning) ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ อีกทั้งสถาบันยังช่วยสร้างองค์ความรู้ใหม่ทำให้เกิดช่องว่างเชิงนโยบาย และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Goldstein & Keohane, 1993) แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันที่ถูกสร้างขึ้นอาจทำให้หยุดนิ่งหรือชะลอตัวต่อการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน (Weiss & Thakur, 2014, p. 11-12) สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ จะมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาในขั้นตอนการจัดการองค์ความรู้ มาตรฐานตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม และ การกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

สำหรับแนวคิดถัดมาคือ แนวคิดของ Bajpai และ Myers ประกอบด้วยนโยบายของ **ภาครัฐ** ที่ประกอบด้วย (1) การพัฒนาภาครัฐระบบเปิด (Open Government) เพื่อมุ่งส่งเสริมจริยธรรมด้านความโปร่งใส ความตระหนักรู้ และการประสานความร่วมมือ (2) นวัตกรรมภาครัฐ (Government Technology) หรือ ‘GovTech’ เพื่อสนับสนุนงานด้านการกำกับภาครัฐตามหลัก

ธรรมาภิบาล (3) การตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ (Asset and Interest Declaration) หรือ ‘AID’ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการได้มาซึ่งทรัพย์สินอย่างไม่เป็นธรรม (4) การเปิดเผยความเป็นเจ้าของเพื่อผลประโยชน์สูงสุด (Beneficial Ownership Transparency) เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมาย (5) การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีและความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี เพื่อก่อให้เกิดการติดตามตรวจสอบข้อมูล และความร่วมมือที่นำไปสู่การยับยั้งการกระทำผิดทางการเงิน และ แนวทางการพัฒนาถัดมาคือ **บทบาทการกำกับดูแลของสถาบันภาครัฐ**ที่ประกอบไปด้วย (1) การทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Agencies) เพื่อขจัดปัญหาการละเมิดจริยธรรมตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (2) สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน (Supreme Audit Institutions) เพื่อกำกับการทุจริตที่มีขอบทางด้านการเงิน และ (3) กระบวนการยุติธรรม (Justice System) เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและการพิจารณาตรวจสอบตามกระบวนการยุติธรรมอย่างถูกต้อง (Bajpai & Myers, 2020, p. 15-25)

เหตุนี้ จากการอธิบายข้างต้น แนวคิดของ Weiss และ Thakur จะถูกนำไปใช้เพื่อทำการศึกษาสถาบันต่างประเทศและในประเทศที่ทำหน้าที่ ‘วัดผล’ และ ‘ดำเนินการ’ ทางด้านหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย และการศึกษาแนวคิดของ Bajpai และ Myers จะถูกนำไปใช้เพื่อนำไปสู่พัฒนาแนวทางในการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมของไทยโดยมีรายละเอียดดังภาพต่อไปนี้

ภาพกรอบแนวทางการศึกษา



บริบททางของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะประกอบด้วยประกอบด้วย (1) การพินิจรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และ (2) การพินิจกรอบแนวทางการปฏิบัติของภาครัฐจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และนโยบายภาครัฐของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน

การพินิจรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

การทำความเข้าใจถึงหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลต้องพิจารณาที่กฎหมายในฐานะ ‘กฎหมายสูงสุด’ ที่ทุกภาคส่วนภายในรัฐต้องปฏิบัติตาม สำหรับประเทศไทยพบว่ากฎหมายในฐานะกฎหมายสูงสุดคือ ‘รัฐธรรมนูญ’ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกิดขึ้นจากการร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 ที่นำไปสู่การทำประชามติในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2559 และการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยมีหมวดที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลคือ **หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ** และ **หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ**

โดยพบว่ารัฐธรรมนูญมุ่งสร้างหลักนิติธรรมที่เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่อคติด้วยจิตสำนึกการบริการประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย พร้อม ๆ กับการให้ความรู้และความเข้าใจ และแนวทางการกำกับดูแลภาครัฐคือ **ประการที่หนึ่ง** ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการรับผิดชอบ โดยการพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐและการใช้ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ช่วยให้เกิดความรับผิดชอบและโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 76 **ประการที่สอง** การสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลผ่านการตรากฎหมายเท่าที่จำเป็นและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามความต้องการและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อประชาชน การบังคับใช้กฎหมายที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ และการหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตและเพิ่มความโปร่งใสจากมาตรา 77 และ **ประการที่สาม** คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความโปร่งใสในการบริหารจัดการของรัฐจากมาตรา 78 ฉะนั้น ธรรมาภิบาลคือ การมุ่งเน้นไปที่ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการรับผิดชอบต่อเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและตรวจสอบอำนาจรัฐ รวมถึงยับยั้งการทุจริต

เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องพบว่า **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561** มุ่งเน้นการสร้างระบบการรายงานผลการดำเนินการด้านนิติธรรมที่แสดงถึงการใช้กฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ และการปกป้องกระบวนการยุติธรรมจากการแทรกแซง และการกำหนดข้อห้ามและข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่อาจขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวมหรือส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ แสดงให้เห็นถึงการสร้างความโปร่งใสและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์

ถัดมาคือ พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ที่แสดงให้เห็นถึงหลักนิติธรรม คือ การกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนในการรายงานและดำเนินการเมื่อพบอุปสรรคในการปราบปรามการทุจริต และธรรมาภิบาลคือ การมีขั้นตอนในการรายงานและการแก้ไขปัญหาแสดงถึงการควบคุมและการตรวจสอบที่มีส่วนในการป้องกันการทุจริตและการประพฤติมิชอบ และ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้มุ่งเน้นไปที่การรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐช่วยให้มีการบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างเป็นระบบ และการมีส่วนร่วมที่ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสุดท้าย ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฯ พ.ศ. 2564 ในแง่ของหลักนิติธรรมคือ การควบคุมและตรวจสอบเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการซึ่งประกันได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรมและการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ และธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางบริบทของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในกฎหมาย

ที่	รายชื่อกฎหมาย	มาตรา/ข้อปฏิบัติ	หลักนิติธรรม	หลักธรรมาภิบาล
1.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	หมวดที่ 5 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 63 หมวดที่ 6 มาตรา 76 มาตรา 77 มาตรา 78	การวางกรอบให้ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่อคติต่อประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วม วิเคราะห์ผลกระทบ การ ได้รับความรู้ และความเข้าใจต่อกฎหมาย	ส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและจัดการทุจริต การมุ่งเน้นไปที่ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการ รับผิดชอบ
2.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	มาตรา 90 มาตรา 126 มาตรา 131	ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและการแทรกแซง กระบวนการยุติธรรม และ ข้อจำกัดการดำเนินกิจการที่อาจขัดแย้งทางผลประโยชน์	การสร้างความโปร่งใส และการบังคับใช้กฎหมาย
3.	พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549	มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21	การกำหนดขั้นตอนในการรายงานติดตาม และ ดำเนินการในการปราบปรามการทุจริต	ขั้นตอนในการรายงาน และการแก้ไขปัญหา
4.	พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562	มาตรา 3 มาตรา 58/2	การรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐ	การมีส่วนร่วมการบังคับใช้กฎหมาย
5.	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2564	ข้อ 7 ข้อ 8	การควบคุมและตรวจสอบเพื่อการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการ	การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติหน้าที่ ในดำเนินการ ประสานงาน ความร่วมมือ การติดตาม และการรายงานผล

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

การพิจารณากรอบแนวทางการปฏิบัติของภาครัฐ

สำหรับการศึกษาในหัวข้อบริบทของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลตามกรอบแนวทางการปฏิบัติที่มุ่งพิจารณาไปที่ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และนโยบายของรัฐบาล โดยในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติหรือ

การบริหารของประเทศไทยตาม ‘หลักธรรมาภิบาล’ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ด้วยเหตุที่มากคือ โครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ สภาพสังคม สภาพแวดล้อมและอากาศ และปัจจัยการพัฒนาอื่น ส่งผลให้ประเทศไทย จำเป็นต้องวางแผนการพัฒนาที่รอบคอบและครอบคลุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ‘หลักนิติธรรม’ ของประเทศกำลังเผชิญวิกฤตจากปัญหา การขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาทางการเมือง ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ ประการแรกการเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลัก ‘การกำกับดูแลที่ดี’ และประการที่สอง การเป็นกรอบ ในการจัดทำแผนให้สอดคล้องและบูรณาการเพื่อให้เกิดการผลักดันที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย เหตุนี้ ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเป้าหมายในการขับเคลื่อนประเทศ (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561, น. 1, 4) โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามี ยุทธศาสตร์ 3 ด้านที่เกี่ยวข้องคือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยภาพรวม ยุทธศาสตร์ชาติจะมุ่งส่งเสริมความมั่นคงแบบใหม่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นต่อภาครัฐ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงาน ความมั่นคง ที่ส่งผลให้เกิดการป้องกันปัญหาอันเป็นภัยต่อความมั่นคงและพัฒนาประเทศ เพื่อนำ สู่การส่งเสริมหลักนิติธรรมที่ให้ประชาชนเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมที่ซึ่งจะมีผลดีต่อมากคือ พัฒนาความมั่นคงที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกัน อีกทั้ง ได้วางกรอบการปฏิบัติเพื่อปูทางไปสู่การ สร้างความเป็นธรรมทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการยิ่งการส่งเสริมความเสมอภาค ของหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมด้านการส่งเสริมการสร้างหลักประกันและกลไกการช่วย เหลือ การดำเนินการที่ชัดเจน การบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม การพัฒนาวิธีพิจารณาความ พังและคดีแพ่งและคดีปกครอง และการพัฒนาระบบการลงโทษและฟื้นฟู

สำหรับการศึกษาในหัวข้อนี้คือการมุ่งศึกษาจาก นโยบายรัฐบาลของเศรษฐา ทวีสิน (อดีตนายกรัฐมนตรี) จากเอกสารคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2567 ที่ผ่านมา โดยจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมีเจตนารมณ์ในการดำเนินการ พ้นฟูหลักนิติธรรมที่ถือได้ว่าเป็น ‘นโยบายเร่งด่วนของภาครัฐ’ เพื่อส่งเสริมความชอบธรรม ในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยการฟื้นฟูหลักนิติธรรมคือ การสร้าง หลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล พร้อมกันนี้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แถลงว่า การพัฒนาหลักนิติธรรมคือการลงทุนที่ต่ำ แต่การสร้าง ผลประโยชน์มหาศาลให้ประเทศ (สำนักงานคณะรัฐมนตรี, 2566, น. 6)

โดยนโยบายการฟื้นฟูหลักนิติธรรมจะประกอบด้วยรายละเอียดย่อยคือ (1) การดำเนิน นโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใสและการตรวจสอบได้สอดคล้องกับกฎหมายและ

ระเบียบที่เกี่ยวข้อง (2) การทำงานร่วมกับประชาชนในการสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของประชาชนและสิทธิผู้บริโภค (3) การทำงานร่วมกับประชาชนในการป้องกันและจัดการทุจริตที่ประชาชนมีส่วนร่วม (4) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (5) การดูแลกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ให้มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีงาน มีรายได้ และคุณภาพชีวิตที่ดี (6) การยกเลิกและปรับปรุงกฎหมาย และ (7) ภาครัฐมีความโปร่งใสปลอดการทุจริต และประพฤติมิชอบพร้อมกันนี้ ในการแถลงนโยบายเศรษฐกิจ ทวีสินพบว่าในการสร้างหลักนิติธรรมภาครัฐคือเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐจาก ‘กำกับดูแล’ เปลี่ยนแปลงไปเป็น ‘ผู้สนับสนุน’ ประชาชนให้เข้าถึงโอกาสในการสร้างรายได้และเจริญเติบโต เช่น ‘การยกเลิกและปรับปรุงกฎหมายที่ไม่จำเป็น’ จากข้อความที่ว่า **“การเปลี่ยนบทบาทของรัฐที่เคยเป็นผู้กำกับดูแลที่เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้เป็นผู้สนับสนุนที่ปลดล็อกข้อจำกัดของประชาชน สร้างโอกาส ให้กับประชาชนในการสร้างรายได้และเจริญเติบโต”** [เน้นย้ำข้อความโดยผู้เขียน] (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566, น. 8-9) สะท้อนให้เห็นความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์แห่งชาติ ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นที่ 22 กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลยุทธ์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารภาครัฐที่ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนและพัฒนานุเคราะห์จากหมวดหมู่ที่ 13 หมวดที่ 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และ มิติที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมายในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แต่ที่มากไปกว่านั้นคือ รัฐบาลชุดที่ผ่านมาให้ความสำคัญให้เปลี่ยนแปลงจาก ‘ผู้ควบคุม’ เป็น ‘ผู้กำกับดูแล’ ที่มีเป้าหมายสู่การเป็น ‘ผู้สนับสนุน’

พร้อมกันนี้ ในนโยบายการฟื้นฟูหลักนิติธรรม ยังครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้เปราะบาง เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ และกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อการนำไปสู่ความเท่าเทียมด้วยการสร้าง ‘สวัสดิการโดยรัฐ’ ที่นำไปสู่การสร้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกมิติ เช่น งาน รายได้ และมีคุณภาพชีวิต จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีว่า **“รัฐบาลให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมของคนทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเปราะบาง คนพิการ ผู้สูงอายุ และกลุ่มชาติพันธุ์ โดยจะดูแลให้มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีงาน มีรายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิมด้วย “สวัสดิการโดยรัฐ”** [เน้นย้ำข้อความโดยผู้เขียน] (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566, น. 11-12)

ดังนั้น วิเคราะห์ได้ว่า การสร้างหลักนิติธรรมหรือการฟื้นฟูหลักนิติธรรมของรัฐบาลที่ผ่านมาคือการสร้างความเท่าเทียมทางกฎหมายที่มุ่ง การดำเนินนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใส และการตรวจสอบได้ จากสร้างระบบการรายงานผลการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง และเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ประการถัดมาคือ การทำงานร่วมกับประชาชนในการสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของประชาชนและสิทธิผู้บริโภค การทำงานร่วมกับประชาชนในการป้องกันและจัดการทุจริตที่ประชาชน

มีส่วนร่วม การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดูแลกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ให้มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีงาน มีรายได้ และคุณภาพชีวิตที่ดี การยกเลิกและปรับปรุงกฎหมาย และภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริต และประพฤติมิชอบ ด้วยการมุ่งเน้นให้ภาครัฐเป็น ‘ผู้สนับสนุน’ ทางกฎหมายต่อประชาชนทุกคนและกลุ่มเปราะบาง

กระบวนการโลกาภิวัตน์กับดัชนีชี้วัดทางด้านหลักนิติธรรม

การกำกับดูแลทางด้านหลักนิติธรรม เป็นความพยายามของระดับระหว่างประเทศในการสร้างสถาบันระหว่างประเทศหรือมาตรฐานที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในแต่ละประเด็นเพื่อกำกับดูแลและตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยในส่วนนี้ผู้เขียนได้หยิบยกการอธิบายกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Global governance) ตามแนวคิดที่เสนอโดย Weiss และ Thakur ที่ประกอบไปด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรกคือ การจัดการองค์ความรู้ (managing knowledge) ขั้นตอนที่สองคือ การพัฒนาบรรทัดฐาน (developing norms) ขั้นตอนที่สามคือ การสร้างและการเผยแพร่ข้อเสนอแนะ (formulating and promulgating recommendations) และขั้นตอนสุดท้ายคือ การทำให้องค์ความรู้และความคิดดังกล่าวมีความเป็นสถาบัน (institutionalizing ideas) แต่อย่างไรก็ตาม ในบริบทการกำกับดูแลด้านหลักนิติธรรมของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ขั้นตอนการอธิบายกระบวนการดังกล่าวผ่าน 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ ประการแรกคือ การจัดการองค์ความรู้ ประการถัดมาคือ มาตรฐานตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม และประการสุดท้ายคือ การกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้อง

การจัดการองค์ความรู้ (managing knowledge)

การจัดการความรู้คือ ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามแนวคิดเรื่องกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Global Governance) ของ Weiss และ Thakur ทั้งสองได้นำเสนอว่าขั้นตอนการจัดการองค์ความรู้เป็นขั้นตอนที่สำคัญ เนื่องจากเป็นขั้นตอนในการระบุประเด็นปัญหาเพื่อให้ทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาร่วมกัน กล่าวคือ ยอมรับการมีอยู่ของปัญหาและมองภาพรวมของปัญหาเป็นประเด็นเดียวกัน ประกอบกับในขั้นตอนนี้ การรวบรวมข้อมูลมาเชื่อถือที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาเพื่อระบุสาเหตุและทำความเข้าใจกับปัญหานั้น ๆ เป็นกระบวนการที่จำเป็นเช่นกัน ดังนั้น ในการอธิบายในหัวข้อนี้ จึงประกอบด้วยการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวข้องสองส่วนคือ พัฒนาการของหลักนิติธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและเวลาตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ในการทบทวนวรรณกรรมเพื่อเข้าถึงการจัดการความรู้ในปัจจุบันมากขึ้น และการอธิบายถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

การพัฒนาของการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรม สามารถแบ่งช่วงเวลาการอธิบายออกเป็น 3 ช่วงเวลาคือ สมัยกรีกโบราณและโรมัน ที่เป็นเหมือนบ่อเกิดของหลักนิติธรรมที่เป็นรากฐานของความรู้ความเข้าใจในปัจจุบันในฐานะ ‘การตีความหลักนิติธรรมแบบดั้งเดิม’ ที่ให้ความสำคัญกฎหมายในฐานะกฎสูงสุด ช่วงเวลาถัดมาคือ ช่วงเวลาของหลักนิติธรรมภายใต้

บริบททางศาสนาที่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่ต้องอาศัยหลักศีลธรรมทางศาสนา และช่วงเวลาสุดท้ายคือ สมัยยุคใหม่จนถึงปัจจุบัน ที่เป็นการรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรมตามแบบฉบับดั้งเดิม ที่มาพร้อมกับทฤษฎีระดับในฐานะ ‘การตีความหลักนิติธรรมแบบขยายตัว’ กล่าวคือ เพื่อให้เกิดหลักนิติธรรมที่สมบูรณ์ไม่ใช่การพิจารณาเพียงแต่กฎหมายเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบทความรับผิดชอบ ความเสมอภาค และการเคารพสิทธิ ตลอดจนการประกันสิทธิให้กับพลเมืองภายในรัฐ อีกทั้งในปัจจุบันการจัดการองค์ความรู้ได้ถูกยกระดับมากขึ้นด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ยกตัวอย่างเช่น องค์การสหประชาชาติ และหน่วยงานต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่ในการสร้างองค์ความรู้ และการเก็บรวบรวมข้อมูลของหลักนิติธรรม

ในสมัยกรีกและโรมันได้สร้างรากฐานต่อความรู้ทางด้านหลักนิติธรรม สำหรับการนิยามได้ให้ความสำคัญไปยังหลักกฎหมายและการปกครอง สำหรับการศึกษาของอาริสโตเติลได้แสดงให้เห็นว่า การปกครองภายใต้ผู้นำเพียงผู้เดียว เช่น ‘ผู้นำเหล่าทรราช’ (tyrants) ได้ใช้อำนาจอย่างพลการเพื่อตอบสนองต่อกิเลสของตน และเริ่มฝ่ากฎหมายมากขึ้น เพื่อกำกับไม่ให้เกิดสิ่งนั้นจึงต้องอาศัยพึ่งพาในหลักนิติธรรมเพื่อหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่ขอบด้วยกฎหมายในฐานะ ‘กฎหมายสูงสุด’ (Canevaro, 2017, p. 223) ดังนั้นแล้ว การเข้าใจหลักนิติธรรมในสมัยกรีกโบราณมีที่มาจากกรกฎเสถียรคติเผด็จการที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยพลการของผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียว สำหรับการศึกษาของ Mirko Canevaro ได้สะท้อนให้เห็นว่าทางออกสำหรับการปกครองแบบเผด็จการคือ การสร้างกฎเกณฑ์ที่ตายตัวในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดการระบุถึงสิทธิและอำนาจของผู้ปกครองอย่างชัดเจน ตลอดจนเป็นการป้องกันการรวมอำนาจไว้ที่บุคคลเดียว (Canevaro, 2017, p. 231) ฉะนั้น ภายใต้การจัดการความรู้ทางด้านหลักนิติธรรมในสมัยโบราณมุ่งสถาปนาการกำกับดูแลผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจโดยพลการ เหตุนี้ จึงต้องมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความแน่นอนและตายตัวที่นำไปสู่การปกครองภายใต้กฎหมายตามหลักนิติธรรม

ช่วงที่สองของหลักนิติธรรมในยุคกลางอันเป็นห้วงเวลาที่หลักนิติธรรมได้พัฒนาตัวอย่างชะลอตัวเมื่อเทียบกับยุคโบราณ สาเหตุของการพัฒนาการที่ชะลอตัวของหลักนิติธรรมเกิดขึ้นในช่วงที่บริบทของสังคมเต็มไปด้วยความโกลาหลหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันตะวันตกจากการรุกรานของอานารยชน อนึ่ง ก่อนหน้าการล่มสลาย ภายในจักรวรรดิโรมันได้ขยายขอบเขตหลักนิติธรรมภายใต้การกำกับดูแลไว้เพียงผู้ปกครองโดยลำพังจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่เรียกว่า ‘Lex Regia’ ที่มุ่งให้จักรพรรดิเป็นผู้สร้างและบังคับการกฎหมาย โดยที่ตนอยู่นอกกฎหมาย สำหรับแหล่งที่มาสำคัญสำหรับองค์ความรู้ทางด้านหลักนิติธรรมคือ **ประการแรก**อิทธิพลทางศาสนาที่มุ่งสู่การเข้ามาช่วงชิงพื้นที่ในการสร้างนิยามองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรม ผลลัพธ์จากการช่วงชิงคือ การซ้อนทับกันระหว่างนิยามทางโลกและทางศาสนา ทำให้การสถาปนาขึ้นของกฎหมายต้องจัดทำผ่านการผสมผสานอำนาจทางโลกและศาสนา เพื่อให้เกิดการกำหนดและการจำกัด ตลอดจนเกี่ยวพันอำนาจของฝ่ายคริสตจักรและฝ่ายกษัตริย์

ถัดมาคือ **ประการที่สอง** รูปแบบของกฎหมายจารีตประเพณีดั้งเดิม เนื่องจากการรุกรานจากชาวอานารยชนมีผลทำให้ประเพณีของชนเผ่ามีบทบาทและถูกรวมเข้ากับกฎหมายแบบโรมันเป็นเหตุให้ประเพณีต่าง ๆ ได้รับการประมวลและพัฒนาขึ้นเป็นระบบกฎหมายของยุคกลาง ลักษณะทั้งสองประการ ทำให้อำนาจการปกครองสังคมถูกควบคุมด้วยกฎหมายจารีตประเพณีดั้งเดิมที่ต้องมาพร้อมกับความยุติธรรมตามหลักศีลธรรมทางศาสนา

ในทางตรงกันข้าม พลังทางพลวัตของหลักนิติธรรมที่มีความใกล้เคียงกับยุคโบราณได้เกิดขึ้นอีกครั้งจาก **ประการที่สาม** การประกาศใช้มหากฎบัตร (Magna Carta) ที่เป็นกฎบัตรที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่กลายเป็นรากฐานของหลักนิติธรรม เช่น ความคิดที่ว่ากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายและราษฎรมีสิทธิบางประการที่แม้แต่อธิปไตยก็ไม่สามารถละเมิดได้ (Tamanaha, 2004, p. 22-27) ดังนั้นเห็นได้ว่า องค์ความรู้ทางหลักนิติธรรมที่เกิดขึ้นในยุคกลาง แม้เป็นการพัฒนาของหลักนิติธรรมอย่างชะลอตัว แต่สามารถตกลึกทางองค์ความรู้ที่สำคัญคือ ภายใต้หลักนิติธรรมต้องประกอบสร้างจากหลักศาสนาและจารีตประเพณีเพื่อให้เกิดความชอบธรรมของอำนาจในตัวผู้ปกครอง แต่กระนั้นก็ตาม องค์ประกอบทั้งสองไม่อาจห้ามปรามการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองจึงนำไปสู่การนำหลักนิติธรรมที่ตีความแบบดั้งเดิมอีกครั้ง กล่าวคือ การมีกฎหมายเป็นกฎเพื่อป้องกันปรามการใช้อำนาจมิชอบ และสร้างรากฐานให้กับระบบกฎหมายและการเมืองสมัยใหม่

ในช่วงเวลายุคสมัยใหม่ถึงยุคปัจจุบัน จากการอธิบายโดย Brian Z. Tamanaha ได้ตกลึกองค์ความรู้ทางหลักนิติธรรมในยุคกลางได้นำไปสู่รากฐานของหลักนิติธรรม ในปัจจุบันคือ **ประการแรกหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายไม่ใช่บุคคล** (Rule of law, not man) หรือการว่าด้วยรัฐบาลแห่งกฎหมาย (a government of laws) กล่าวคือ กฎหมายสามารถป้องกันปรามกิเลสและตัณหาของผู้ปกครองเนื่องจากกฎหมายคือเครื่องรับประกันว่าจะไม่เกิดการใช้อำนาจโดยพลการแบบมนุษย์ ประกอบกับกฎหมายคือรากฐานการสร้างปทัสถานทางสังคมที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดหลักนิติธรรมที่ไม่มีบุคคลใดทั้งพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพลเมืองทั่วไปอยู่นอกกฎหมาย อีกทั้งกฎหมายจะช่วยป้องกันอคติ ความปรารถนา หรือความไม่เที่ยงของมนุษย์ได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักปราชญ์ ยุคโบราณอย่างเพลโตและอาริสโตเติล ถัดมาคือ**ประการที่สองกฎหมายที่เป็นทางการ**(Formal legality)ที่ประกอบด้วยความชัดเจนและความแน่นอนของกฎหมาย ความเสมอภาคในการบังคับใช้ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ผู้คนสามารถวางแผนและดำเนินชีวิตได้โดยมั่นใจว่ากฎหมายจะไม่เปลี่ยนแปลงอย่างพลการ และสุดท้ายคือ **ประการที่สามรัฐที่ถูกจำกัดด้วยกฎหมาย** (Government limited by law) ในเบื้องต้นของหลักนิติธรรมคือการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และเมื่อเข้าสู่การฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ภายใต้การเกิดขึ้นของลัทธิเสรีนิยม (liberalism) ได้รับเปลี่ยนให้หลักนิติธรรมมุ่งไปสู่การตอบสนองต่อเสรีภาพส่วนบุคคลและการตรากฎหมายที่เป็นทางการ เหตุนี้ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐต้องถูกจำกัดภายใต้กรอบทางกฎหมาย (Tamanaha, 2004, p. 114-115

& 125-124) ดังนั้น รากฐานของหลักนิติธรรมต้องประกอบด้วย กฎหมายคือกฎสูงสุดที่ต้องมีการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นทางการ กล่าวคือ กฎหมายต้องชัดเจน บังคับใช้อย่างเสมอภาค และดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการปรับเปลี่ยนโดยพลการ

พร้อมกันนี้ การจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรมในปัจจุบันได้อยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า ฐานะ ‘การตีความหลักนิติธรรมแบบขยายตัว’ (extension of the concept of rule of law) โดย Robert Baldwin (1996) ได้ขยายการนิยามของหลักนิติธรรมได้ขยายขอบเขตที่ต้องครอบคลุมไปถึง **ความเสมอภาค**ที่ต้องไม่มีอุปสรรคใดขวางกั้นการเข้าถึงสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของทุกคนในสังคมที่รวมถึงคนชายขอบ **เสรีภาพ**ที่ต้องครอบคลุมถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการพูด การแสดงออก การสมาคม และเสรีภาพส่วนบุคคล และถัดมาคือ **ความรับผิดชอบ**ที่ผู้ปกครองภายใต้หลักนิติธรรมต้องรับผิดชอบต่อพลเรือนภายใต้การบริหารดูแล และต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรชายขอบและผู้ด้อยโอกาส จากการขยายตัวทั้งสามทำให้รัฐต้องดำเนินการกระทำต่อไปนี้ (1) รัฐต้องไม่ออกกฎหมายเลือกปฏิบัติ (2) รัฐควรงดเว้นจากการแทรกแซงในเรื่องวัฒนธรรมและความเชื่อของประชาชน และ (3) รัฐต้องงดเว้นการใช้กำลังกับประชาชนในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งการขยายตัวของหลักนิติธรรมได้เพิ่มภาระที่รัฐต้องกระทำเป็นอย่างน้อยคือ (1) รัฐจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้ผลในการให้การดูแลเป็นพิเศษแก่บุคคลประเภทพิเศษ และ (2) รัฐจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครอง (Baldwin, 1996, p. 16; Sangroula, n.d., p. 6) เพราะเหตุข้างต้นจึงวิเคราะห์ได้ว่า การขยายตัวของการนิยามความหมายของหลักนิติธรรมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการปกครองที่ต้องมาพร้อมกับความเสมอภาค เสรีภาพ และความรับผิดชอบที่รัฐต้องเป็นผู้คุ้มครองและมอบให้แก่พลเรือนโดยคำนึงผลประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งเป็นการจำกัดอำนาจการปกครองที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายตามหลักนิติธรรมที่มีกฎหมายเป็นกฎสูงสุดที่ต้องมีผลบังคับใช้อย่างเสมอภาค ชัดเจน และมีการดำเนินการที่ต่อเนื่องโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงโดยพลการ

การขยายตัวของหลักนิติธรรมสามารถพิจารณาสืบเนื่องไปยังการจัดการองค์ความรู้ขององค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations ที่ได้ยกระดับหลักนิติธรรมที่ไม่ได้มีผลบังคับใช้แค่เพียงรัฐเท่านั้นหากแต่กลายเป็นหลักการที่ภาคเอกชนต้องปฏิบัติด้วยเช่นเดียวกัน โดยการจัดการองค์ความรู้ขององค์การสหประชาชาติที่กล่าวว่า หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของภารกิจขององค์กร หมายถึง หลักการกำกับดูแลที่บุคคล สถาบัน และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน (United Nations, 2004, p. 4) โดยสามารถจำแนกหลักนิติธรรมออกเป็น (1) กฎหมายมีอำนาจสูงสุด (2) ภายใต้กฎหมายต้องดำเนินการอย่างเท่าเทียม (3) ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (4) การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม (5) การแบ่งแยกและการถ่วงดุลอำนาจ (6) การตัดสินใจร่วมกัน (7) กฎหมายที่มีความชัดเจน (8) หลักหนิการใช้กฎหมายในทางที่ผิด และ (9) ความโปร่งใสในการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การสร้างคุณธรรม และการรักษา

ความสงบสุขภายในสังคม จากการวิเคราะห์ทำให้เห็นว่า การปฏิบัติตามหลักนิติธรรมไม่เพียงหลักการปฏิบัติของภาครัฐเท่านั้น หากแต่ภาครัฐในปัจจุบันต้องรวมไปถึง องค์กร สถาบัน หน่วยงาน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

สำหรับการจัดการองค์ความรู้ของหน่วยงานระหว่างประเทศอย่างโครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project) ที่สะท้อนบริบททางองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ขยายตัวเพิ่มเติมคือ (1) ความสามารถทางด้านความรับผิดชอบของรัฐบาลและเอกชน (Accountable Government) คือ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตลอดจนเอกชนต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และรับผิดชอบต่อประชาชนไปพร้อมกัน (2) กฎหมายที่ดี (Good Law) กล่าวคือ กฎหมายที่ใช้บังคับมีความชัดเจน กฎหมายต้องประกาศให้ประชาชนรับรู้โดยทั่วกัน มีความเป็นธรรม และต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งทางชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และ (3) กระบวนการที่ดี (Good Process) กล่าวคือภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ และการบัญญัติกฎหมายต้องมีการดำเนินการที่ถูกต้องโดยคำนึงถึงการเข้าถึงของประชาชน และสุดท้ายคือ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งทางอาญาและแพ่ง ประชาชนต้องได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเวลาที่เหมาะสมและไม่ล่าช้า ประกอบกับในการพิจารณาคดีโดยศาลที่มีอำนาจตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบและมีจริยธรรมในการวินิจฉัย และมีความเป็นอิสระที่ต้องคงสถานะความเป็นกลาง ดังนั้นในการจัดการความรู้พบว่า หลักนิติธรรมที่ขยายตัวมากขึ้นอันประกอบด้วย ความสามารถทางด้านความรับผิดชอบของรัฐบาลและเอกชน การมีกฎหมายที่ดี กระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง และสามารถเข้าถึงได้ทั้งกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา

สรุป การจัดการองค์ความรู้ของหลักนิติธรรมสามารถเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาตามบริบทของสังคม แต่หากพิจารณาถึงการจัดการองค์ความรู้ในปัจจุบันสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการนิยามหลักนิติธรรมได้ขยายองค์ความรู้มากขึ้น โดยที่นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ หรือสถาบันในองค์กรระหว่างประเทศได้กำหนดความหมายที่ไม่มีเพียงแค่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หากแต่ต้องนับรวมภาคเอกชนเข้าไปด้วย การจัดการความรู้ของหลักนิติธรรมในปัจจุบันนอกจากจากรากฐานของหลักนิติธรรมจากกฎหมายคือกฎหมายสูงสุดที่ต้องมีการตรากฎหมายอย่างทางการเพื่อให้เกิดอำนาจทางกฎหมายที่มีลักษณะชัดเจน การบังคับใช้อย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายและไม่ปรับเปลี่ยนโดยพลการเพื่อให้เกิดรัฐโดยกฎหมายอย่างแท้จริง ที่ต้องควบคู่ไปกับลักษณะของกฎหมายที่ต้องทำหน้าที่ครอบคลุมไปถึงความเสมอภาค เสรีภาพ และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในแง่มุมของตัวแสดงที่เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการจัดอันดับพบว่าได้ต่อยอดการขยายตัวของหลักนิติธรรมให้กลายเป็นมาตรวัดผ่านกรอบของหลักนิติธรรมที่ประกอบด้วยความสามารถทางด้านความรับผิดชอบของรัฐบาลและเอกชน การมีกฎหมายที่ดี กระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา

มาตรฐานตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา มืองการระหว่างประเทศหลากหลายหน่วยงานมีความพยายามในการพัฒนามาตรฐานหรือดัชนีตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมเพื่อนำไปสู่การเป็นมาตรฐานสากลที่ให้ทุกประเทศนำตัวชี้วัดเหล่านี้ไปประเมินความก้าวหน้าทางด้านหลักนิติธรรมภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลได้ ยกตัวอย่างคือ ธนาคารโลก (World Bank) ได้พัฒนาตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมที่ชื่อว่า ‘Worldwide Governance Indicators’ และ ‘Doing Business’ องค์การ Transparency International พัฒนาดัชนีชี้วัด Corruption Perceptions Index หน่วยงาน Freedom House จัดทำตัวชี้วัดในประเด็น Freedom in the world รวมไปถึงสมาคม American Bar Association พัฒนาดัชนีเรื่อง Rule of Law Initiative ในการใช้เพื่อพิจารณาหลักนิติธรรมเชิงสถาบันและศาล เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ดัชนีตัวชี้วัดที่กล่าวไปข้างต้นนี้จากหลากหลายหน่วยงานมีความเป็นเอกภาพในแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือเป็นการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละประเด็น แต่ละเรื่องเท่านั้นไม่สามารถนำตัวชี้วัดไปพิจารณาครอบคลุมภาพรวมทั้งหมดได้ ดังนั้นแล้ว ในปี ค.ศ. 2008 องค์การสหประชาชาติระหว่างประเทศอย่างโครงการยุติธรรมโลก ได้จัดทำตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมที่ครอบคลุมเชิงรายละเอียด ตลอดจนเชิงลึกและเชิงกว้างขึ้นในทุกประเด็น ที่ชื่อว่า ‘Rule of Law Index: RoLI’ หรือ **ดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรม/นิติรัฐ** (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 1-2)

‘Rule of Law Index’ หรือ ‘RoLI’ หรือ ดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรมเป็นเครื่องมือในการประเมินเชิงปริมาณทางด้านหลักนิติธรรมโดยภาพรวมทางปฏิบัติของแต่ละประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดเชิงลึกและภาพที่กว้างขึ้น นอกจากนี้แล้ว RoLI ยังนำเอาดัชนีที่รวมเอาดัชนีตัวชี้วัดใหม่ ๆ จากมุมมองของนักวิชาการ นักการเมือง นักสิทธิมนุษยชน หรือแม้กระทั่งจากมุมมองของปัจเจกบุคคลทั่วไปที่เคยมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านนิติธรรมทั้งนี้โครงการยุติธรรมโลก ได้จัดทำ RoLI ขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาดัชนีที่มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพสูง ตลอดจนเป็นตัวชี้วัดที่ใช้ได้กับทุกบริบทอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และใช้งบประมาณที่ต่ำสุด นอกจากนี้แล้ว ดัชนี RoLI ยังเป็นกลไกหนึ่งที่เป็นตัวช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคส่วนเอกชนนำไปใช้วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน รวมไปถึงการดำเนินการในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมได้

การจัดทำ RoLI ใช้แนวความคิดทางด้านหลักนิติธรรมที่มาจากหลากหลายมุมมอง ไม่ว่าจะเป็นนิยามที่เป็นทางการ นิยามสาระสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบให้ผู้กำหนดนโยบายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นำไปปฏิบัตินั้นเกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ดังนั้นแล้ว การพิจารณาใช้แนวความคิดเชิงทฤษฎีตามมุมมองทางรัฐศาสตร์ พบว่าแนวความคิดเชิงทฤษฎีของหลักนิติธรรม ส่งผลให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ โดยกรอบแนวคิดทางด้านหลักนิติธรรมประกอบไปด้วย 9 คือ (1) การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (2) การปราศจากการคอร์รัปชัน (3) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง รับฟังความคิดเห็นจากหลากหลายตัวแสดง (4) การ

รับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (5) สังคมมีความปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อย (6) การบังคับใช้ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ (7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และ (9) กระบวนการยุติธรรมที่ไม่ใช่กระแสหลัก ซึ่งปัจจัยทั้งหมด 9 ประการดังกล่าวนี้มีที่มาจาก 4 แนวความคิดที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและปัจเจกบุคคล ได้แก่ หลักการ**ประการแรก** หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances Principle) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ **ประการที่สอง** หลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของภาครัฐในการดำเนินการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน **ประการที่สาม** หลักการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชน และ หลักการประการสุดท้าย คือ ภาครัฐหรือหน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการปราศจากการใช้อำนาจในทางที่มีขอบ (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 3)

โดยปัจจัยดังกล่าวข้างต้น โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project) หรือ 'WJP' นำมาพิจารณาจนกลายเป็นตัวชี้วัดได้ทั้งหมด 8 ตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้ **ตัวชี้วัดที่ 1 คือการจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers)** โดยตัวชี้วัดนี้มีลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่เชิงโครงสร้างทางการเมือง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งสามารถแบ่งตัวชี้วัดย่อยอีก 7 ประการ ได้แก่ การใช้อำนาจของรัฐบาลตามกฎหมายขั้นพื้นฐาน การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระ การกำหนดบทลงโทษหน่วยงานภาครัฐที่กระทำความผิด การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐบาล และการส่งมอบผ่านอำนาจทางกฎหมาย ต่อมา **ตัวชี้วัดที่ 2 คือการปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption)** โดยตัวชี้วัดนี้มุ่งเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่กระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยผ่านการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบ ตลอดจนการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่รับผิดชอบของตนตามกฎหมาย นอกจากนี้ตัวชี้วัดย่อย 4 ตัวชี้วัด ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยผ่านการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบ

ถัดมา **ตัวชี้วัดที่ 3 คือการมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government)** กล่าวคือเป็นตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลทางราชการเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถร้องเรียนการทำงานและปกป้องสิทธิของตนเองได้ **ตัวชี้วัดที่ 4 การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)** ตัวชี้วัดนี้มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยแบ่งออกเป็น 8 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ สิทธิในชีวิตและการรับประกันความปลอดภัยของบุคคล เสรีภาพในการแสดงออก และการรับประกันถึงการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในความเป็น

ส่วนตัวโดยปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลอื่นอย่างไม่มีเงื่อนไข เสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม และการรวมกลุ่ม สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่ได้รับการประกัน การดำเนินตามกฎหมายและสิทธิของผู้ต้องหา และความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งตัวชี้วัดย่อยทั้งหมดนี้วางอยู่บนรากฐานของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่องค์การสหประชาชาติระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ ‘Universal Declaration of Human Rights’

ตัวชี้วัดที่ 5 คือการที่สังคมมีความปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อย (Order and Security) ตัวชี้วัดนี้มุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงปลอดภัยในการใช้ชีวิตของประชาชนในสังคม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องรับประกันความปลอดภัยให้แก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การยับยั้งความรุนแรงจากการก่อการร้าย การใช้กำลังอาวุธ หรือความขัดแย้งทางการเมือง โดยตัวชี้วัดนี้แบ่งออกเป็น 3 ตัวชี้วัดย่อย คือมีการยับยั้งป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม ความขัดแย้งระหว่างประชาชนจำกัดพื้นที่ และประชาชนต้องใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาส่วนตัว

ตัวชี้วัดที่ 6 การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Enforcement) กล่าวคือเป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว ยังมีตัวชี้วัดย่อยอีก 5 ประการ ได้แก่ การบังคับใช้กฎระเบียบข้อบังคับของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ กฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ของภาครัฐต้องมีการบังคับใช้โดยปราศจากการใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม กระบวนการทางการปกครองต้องไม่ชักช้าและต้องเป็นไปตามข้อกฎหมาย ประการสุดท้ายคือรัฐบาลต้องจ่ายเงินค่าชดเชยอย่างเหมาะสมให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของในกรณีที่มีการเวนคืนทรัพย์สิน

ตัวชี้วัดที่ 7 คือกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) ในตัวชี้วัดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับกลไกในการระงับข้อพิพาทที่ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยแบ่งออกเป็น 7 ตัวชี้วัดย่อย ประกอบไปด้วย ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับการอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ต้องปราศจากการคอร์รัปชัน และปราศจากอิทธิพลอื่น ๆ ที่เหมาะสมจากภาครัฐ นอกจากนี้แล้ว กระบวนการยุติธรรมต้องไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลรองรับ การบังคับใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการระงับข้อพิพาทต้องเป็นไปอย่างมีความยุติธรรม เข้าถึงได้ง่าย และมีประสิทธิภาพ และตัวชี้วัดสุดท้าย คือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) กล่าวคือ ตัวชี้วัดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินคดีของตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล ที่เริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวน การสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง ไปจนถึงกระบวนการพิจารณาตัดสินในชั้นศาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เสียหาย ซึ่งแบ่งออกเป็นตัวชี้วัดย่อยอีก 7 ประการ ดังนี้ ระบบการสืบสวน สอบสวนทางอาญามีประสิทธิภาพ ระบบการพัฒนาพยานี้อย่างมีประสิทธิภาพต่อการลดจำนวนการก่ออาชญากรรม การพิจารณาวินิจฉัยทางอาญามีระยะเวลาที่เหมาะสม ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความยุติธรรม ปราศจากการคอร์รัปชัน และ

ปราศจากอิทธิพลอื่น ๆ ที่เหมาะสมจากภาครัฐ อีกทั้งต้องการดำเนินการที่เป็นไปตามข้อบังคับทางกฎหมายและเคารพสิทธิของผู้ต้องหา (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 14-22)

กล่าวโดยสรุปแล้ว การมีกรอบหรือมาตรฐานทางด้านตัวชี้วัดของหลักนิติธรรมหรือโลกาภิวัตน์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน การพัฒนาดัชนีต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันระหว่างหลักนิติธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยสามารถข้อมูลหรือตัวชี้วัดในระดับสากลเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาหลักนิติธรรมและนำไปกำหนดเป็นข้อปฏิบัติได้ นอกจากนี้แล้ว ยังสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาหรือวิเคราะห์เพื่อหาปัจจัยที่แตกต่างออกไปจากปัจจัยที่มาตรฐานสากลกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาภายในประเทศ ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบันที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงได้ด้วยเช่นกัน

การกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้อง

การอธิบายในส่วนการสร้างคำแนะนำ และการทำให้เป็นสถาบันประกอบด้วย การอธิบายในสองส่วน ส่วนแรกคือ การอธิบายบทบาทของ WJP ในฐานะผู้ประเมินตัวชี้วัดทางด้านหลักนิติธรรม ถัดมาคือ องค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International) หรือ ‘TI’ องค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ประเมินผลการทุจริต และบทบาทของธนาคารโลก (World Bank) ผ่านการใช้การประเมินที่เรียกว่า ‘B-Ready’ ที่ใช้สำหรับการประเมินคุณภาพของกฎระเบียบและการกำกับดูแลที่มีผลต่อปัจจัยการสร้างผลิตผลของประเทศ และในส่วนถัดมาคือ บทบาทของสถาบันภาครัฐภายในประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ ‘ป.ป.ท.’

โครงการยุติธรรมโลก เป็นองค์การภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ (international civil society organization) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อองค์กรสหวิทยาการที่อิสระมีวัตถุประสงค์ คือ การสนับสนุนให้เกิดการสร้างความรู้ การตระหนักถึงปัญหา และการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาหลักนิติธรรมทั่วโลก เนื่องจากหลักนิติธรรมเปรียบได้กับรากฐานการสร้างสังคมที่เป็นธรรมและโอกาสในสังคมที่จะนำไปสู่การบริหารภาครัฐโดยหลักธรรมาภิบาล และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน อีกทั้ง ทาง WJP ยังเล็งเห็นอีกว่าหากหลักนิติธรรมไม่มีประสิทธิภาพจะนำมาสู่การแก้ไขความจนที่ยากลำบากซึ่งเป็นต้นตอของความเหลื่อมล้ำและที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาดังกล่าวจะสร้างความยุติธรรมให้กับสังคมซึ่งปัญหาต่อรากฐานของการเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้วยเช่นกัน ตัวอย่างคือ หากไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยการละเลยกฎหมายหรือการติดสินบน และการทุจริต ผลลัพธ์ที่ตามคือการสร้างผลกระทบต่อสังคมจากการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคและเท่าเทียม เหตุนี้ ทำให้เป้าหมายของ WJP คือ (1) การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมขั้นพื้นฐาน (2) รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมที่มากขึ้น และ (3) วัฒนธรรมของหลักนิติธรรมที่เป็นไปตามสหวิทยาการและถูกพัฒนาขึ้นในประเทศ (world justice index, n.d.)

จากวัตถุประสงค์ของโครงการยุติธรรมโลกข้างต้น WJP จึงได้จัดทำ ‘ดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ’ หรือ Rule of Law Index ในแต่ละปีเพื่อกำหนดตัวชี้วัดหรือเป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าและประเมินการดำเนินการทางด้านหลักนิติธรรมเชิงปฏิบัติใน 140 ประเทศ WJP ใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม (Questionnaires) ทั้งจากมุมมองของประชาชน และผู้เชี่ยวชาญทั่วโลก จากนั้นนำข้อมูลที่ได้รับการตอบแบบสอบถามมาวิเคราะห์และประเมินตามตัวชี้วัดที่แบ่งออกเป็น 9 ปัจจัย จำนวน 44 ตัวชี้วัดย่อย นอกจากนี้แล้ว WJP ยังนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ทางสถิติโดย Econometrics and Applied Statistics Unit of the European Commission’s Joint Research Centre อีกด้วยเช่นกัน (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 1-2)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International) หรือ ‘TI’ เป็นองค์กรอิสระหรือเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยมีหน้าที่รับผิดชอบหลักคือเพื่อหยุดยั้งการคอร์รัปชัน ส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ และความซื่อตรงในทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคม ตลอดจน วิจัยทัศน์เพื่อการเปลี่ยนแปลงและส่งเสริมให้รัฐบาล การเมือง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และปัจเจกบุคคลดำเนินชีวิตต่อไปโดยปราศจากการทุจริต โดยงบประมาณในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International) มาจากการระดมทุนจากหลากหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคจากองค์กรต่าง ๆ เช่น รัฐบาล บริษัทต่าง ๆ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และปัจเจกบุคคล และมาจากการเรียกเก็บค่าดำเนินการ เช่น อัตราค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิก รายได้สิ่งพิมพ์ หรือการจัดกิจกรรม โดยมีเงื่อนไขในการดำเนินการสามารถแจ้งความประสงค์ได้ว่า งบประมาณในส่วนนั้นสามารถนำไปใช้เพื่อผู้ถูกโยนในกิจกรรมใดเป็นอย่างเฉพาะเจาะจงได้

วัตถุประสงค์หลักขององค์กร Transparency International คือการจัดทำ ‘ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน’ หรือ Corruption Perceptions Index: CPI ในทุก ๆ ปี เพื่อประเมินภาพลักษณ์สภาพปัญหาการคอร์รัปชันของหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก โดยข้อมูลที่นำมาจัดทำดัชนีดังกล่าวมาจากการรวบรวมข้อมูลเชิงทฤษฎี รายงานการวิจัย รวมไปถึงสถิติต่าง ๆ จากองค์กรอื่นที่น่าเชื่อถือในระดับสากล แม้ว่าองค์กร TI จะไม่ได้จัดทำดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index) โดยเจาะจงไปในภาพรวม แต่ดัชนีดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือในระดับที่สูงและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 9-10)

ธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการฟื้นฟูจากความเสียหายในสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในช่วงแรกของการก่อตั้งองค์กร การช่วยเหลือดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มการลงทุนในภาคการผลิต และเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน ในเวลาถัดมา World Bank ได้ขยายขอบเขตการช่วยเหลือออกไปสนับสนุนการลงทุนเพื่อพัฒนามากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น นอกจากนี้แล้ว World Bank ให้การสนับสนุนทางด้านคำแนะนำ

เชิงนโยบาย ความช่วยเหลือทางเทคนิคให้แก่รัฐบาลของประเทศสมาชิก ทางด้านการดำเนินงาน ธนาคารโลกมีเงินทุนจากการจำหน่ายพันธบัตรในการตลาดการเงินของโลก คำบำรุงและเงินค่าหุ้นของประเทศสมาชิก

นอกจากภารกิจหลักในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และคำแนะนำด้านการลงทุน ธนาคารโลกได้จัดทำดัชนี ‘**สถานะธรรมาภิบาลโลก**’ หรือ **Worldwide Governance Indicator: WGI** กล่าวคือเป็นดัชนีชี้วัดทางด้านธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศต่าง ๆ จำนวน 213 ประเทศ การได้มาซึ่งข้อมูลในการจัดดัชนีชี้วัด WGI มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงitudinary ในรูปแบบของเอกสารต่าง ๆ บทความเชิงวิชาการ รายงานการวิจัย รวมไปถึงข้อมูลเชิงสถิติที่ถูกเก็บรวบรวมจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน บริษัท ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนประเทศต่าง ๆ องค์กรพหุภาคีต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือในระดับมาก ปัจจัยในการนำมาศึกษาและวิเคราะห์ ประกอบไปด้วย **ประการแรก** สิทธิและความรับผิดชอบของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Voice and accountability) **ประการที่สอง** เสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากการใช้ความรุนแรง (political stability and absence of violence) **ประการที่สาม** ประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล (government effectiveness) **ประการที่สี่** คุณภาพของกฎระเบียบ มาตรการต่าง ๆ โดยภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย (regulatory quality) **ประการที่ห้า** หลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law) และ**ประการสุดท้าย** คือการควบคุมการทุจริตของภาครัฐในการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (control of corruption) (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 14-16)

นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้กำหนดกรอบการประเมินอย่างเป็นทางการที่เรียกว่า การประเมินคุณภาพของกฎระเบียบและการกำกับดูแลที่มีผลต่อปัจจัยการสร้างผลิตผลของประเทศ (Business Ready) หรือ B-Ready ทั้งนี้ กรอบการดูแลรายได้ตามแนวทางการประเมินของ B-Ready มีทั้งหมด 10 ด้าน ประกอบไปด้วย (1) การเข้าสู่ธุรกิจ (Business Entire) คือการเปิดเผยข้อมูล การประเมินความเสี่ยงทางด้านธุรกิจ และข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจ (2) ที่ตั้งของธุรกิจ (Business Location) ที่ว่าด้วยระเบียบมาตรฐานในการบริหาร จัดการ ด้านธุรกิจ ข้อจำกัดในการเป็นเจ้าของที่ดิน และกฎระเบียบการขออนุญาตก่อสร้างและจัดการผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความเสมอภาคทางเพศ (3) การบริการสาธารณูปโภค (Utility Service) คือกฎระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม (4) การบริการทางการเงิน (Financial Services) ประกอบไปด้วยแนวปฏิบัติที่ดีในการกู้เงิน การใช้หลักประกัน การชำระเงินด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (5) แรงงาน (Labors) คือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน ข้อจำกัด และค่าใช้จ่ายในการจ้างงาน (6) การค้าระหว่างประเทศ (International trade) กฎระเบียบที่อ้างแนวปฏิบัติที่ดีในการค้าระหว่างประเทศและพาณิชย์เชิงอิเล็กทรอนิกส์ (7) การจัดเก็บภาษี (Taxation) ความชัดเจนและความโปร่งใสทางด้านกฎระเบียบของภาษีและการกำกับดูแลเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อม (8) การระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution)

คือ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทางศาลยุติธรรม รวมไปถึงประเด็นความเสมอภาคทางเพศ และความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกระบวนการระงับข้อพิพาท (9) การแข่งขันทางการตลาด (Market Competition) คือ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการตลาด เช่น รัฐวิสาหกิจ การควบรวมกิจการ และการส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้ และ (10) การล้มละลายทางธุรกิจ (Business Insolvency) กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบังคับคดี การจัดการทรัพย์สิน กระบวนการเฉพาะสำหรับ SME และการล้มละลายข้ามชาติ

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหลักนิติธรรมในประเทศไทยที่สำคัญคือ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ** หรือ ‘ป.ป.ท.’ ในปัจจุบันมีที่มาจาก พระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่ระบุไว้ท้าย พ.ร.บ. ความว่า รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุที่ว่าในขณะนั้นไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่กำกับดูแลและผลักดันการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะผลที่ตามมาคือ รัฐไม่สามารถดำเนินนโยบายการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่หรือการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมได้ อีกทั้งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีการหน้าที่รับผิดชอบจำนวนมาก เหตุนี้ เพื่อให้เกิดหน่วยงานรับผิดชอบที่ทำหน้าที่ตอบสนองการละเมิดตามหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นศูนย์ประสานกับหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ม.ป.ป.)

สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบจะประกอบด้วยกฎหมายและระเบียบซึ่งได้แก่ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 (3) พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และ (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กล่าวไปข้างต้นจะถูกอธิบายในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

นอกจากหน่วยงานอย่าง ป.ป.ท. แล้วนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลเพื่อให้เกิดหลักนิติธรรมในประเทศไทยคือ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** หรือ ‘ป.ป.ช.’ สำหรับความแตกต่างของทั้งสองหน่วยงานคือ ป.ป.ท. จะมุ่งพิจารณาเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูงเป็นสำคัญ แต่ในขณะที่ ป.ป.ช. ตามระเบียบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฯ พ.ศ. 2564 ได้กำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบเรื่องในข้าราชการบางระดับเท่านั้น เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้อง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ, 2562)

พร้อมกันนี้ สามารถพิจารณาได้ว่า การกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทยสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ระดับได้แก่

1) **หน่วยงานระดับนโยบายและกำกับดูแล**ที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในภาครัฐและสังคมไทยได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ดังที่กล่าวไปข้างต้น นอกจากนี้คือ **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)** ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และป้องกันการใช้งบประมาณที่ผิดวัตถุประสงค์หรือเกิดการทุจริต ต่อมาคือ **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)** ที่ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และตรวจสอบการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน

2) **หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม** มีบทบาทในการรักษากฎหมายและส่งเสริมหลักนิติธรรมผ่านกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ **ศาลยุติธรรม** ที่ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาคดีความต่างๆซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ถัดมาคือ **ศาลปกครอง** ที่หน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของหน่วยงานรัฐที่อาจละเมิดสิทธิของประชาชน และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน และ**สำนักงานอัยการสูงสุด** ที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ และทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐ และมีบทบาทในการรักษาความยุติธรรมและคุ้มครองสังคม และสุดท้ายคือ **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รักษาความสงบเรียบร้อย และปราบปรามอาชญากรรม และมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการละเมิดหลักนิติธรรม

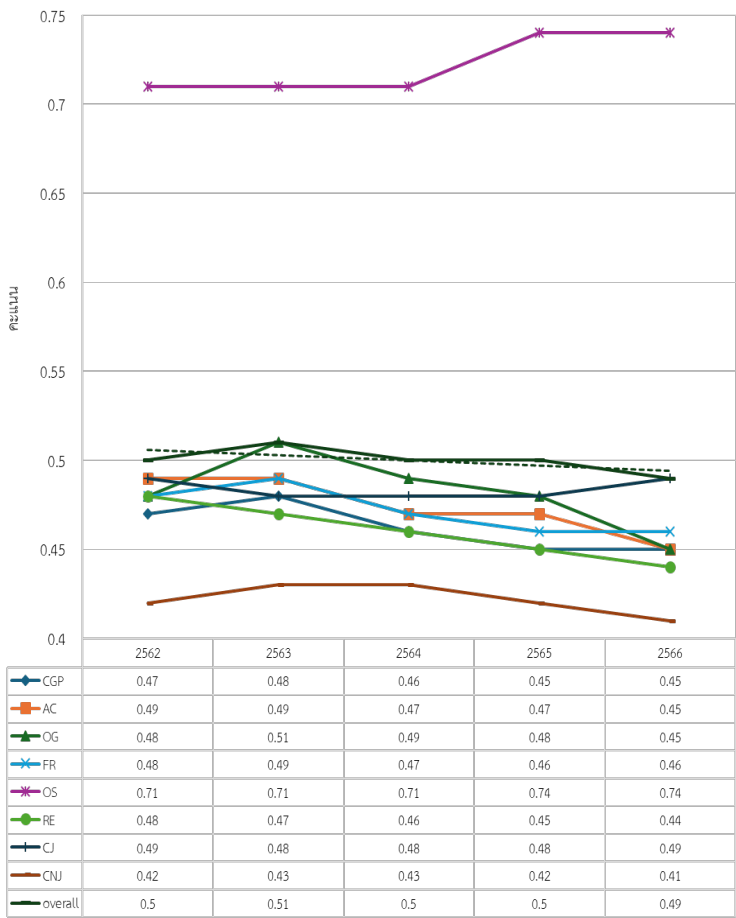
กล่าวโดยสรุปแล้ว ในส่วนแรกตามที่ต้องการในระดับโลกได้จัดทำดัชนีชี้วัดทางด้านการกำกับดูแลหลักนิติธรรมและโลกาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นโครงการยุติธรรมโลก องค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล ธนาคารโลก และหน่วยงานของภาครัฐประเทศไทยอย่าง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งการมีองค์กรมากำกับดูแลในประเด็นดังกล่าวนี้ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ เกิดความเข้าใจและรับรู้ข้อมูลชุดเดียวกัน ดังนั้นแล้วการนำไปกำหนดนโยบายภายในประเทศในเรื่องนั้นๆ จึงนำไปสู่การปฏิบัติในลักษณะเดียวกันมากขึ้น กล่าวคือการทำให้กลายเป็นมาตรฐานเดียวกัน และส่วนที่สองคือ การกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้องในไทยจะอยู่ภายใต้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินนโยบายการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่หรือการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม โดยมีหน้าที่คือ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถัดมาคือ ตรวจสอบและกำกับติดตามให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และ

อำนาจการกำกับ ติดตาม และประเมินผลมาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ

ความเสื่อมถอยของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้คือ การพิจารณาความเสื่อมถอยของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลจาก ‘จุดอ่อน’ ในฐานะปัญหาที่ต้องแก้ไขควบคู่ไปกับผลการประชุมกลุ่ม (Focus Group) โดยเริ่มจากการอธิบายคะแนนในภาพรวมและตามด้วยรายละเอียดย่อยในปัจจัยต่าง ๆ อนึ่ง คะแนนด้านหลักนิติธรรมโดยดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรม/นิติรัฐ พบว่า ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้คะแนนในปัจจัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) อยู่ที่ 0.42 (คะแนนเต็ม 1.00) อยู่ในอันดับที่ 74 จาก 126 ประเทศทั่วโลก ปี พ.ศ. 2563 ไทยได้คะแนน 0.43 อยู่ในอันดับที่ 70 จาก 128 ประเทศทั่วโลก ปี พ.ศ. 2564 ไทยได้คะแนน 0.43 อยู่ในอันดับที่ 75 จาก 139 ประเทศทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2565 ไทยได้คะแนน 0.42 อยู่ในอันดับที่ 73 จาก 140 ประเทศทั่วโลก และในปี พ.ศ. 2566 ไทยได้คะแนน 0.41 อยู่ในอันดับที่ 76 จาก 142 ประเทศโลก จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2563 และปี พ.ศ. 2564 ไทยได้คะแนนในปัจจัยดัชนีชี้วัดปัจจัยประการที่แปดสูงสุด และในปี พ.ศ. 2566 ไทยได้คะแนนในปัจจัยดัชนีชี้วัดปัจจัยที่แปดต่ำสุด

ภาพผลดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2562-2566



*หมายเหตุ: -- คือ เส้นแนวโน้มของผลดัชนีชี้วัดโดยรวม

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยผู้เขียน

จากแผนภูมิพบว่า ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ปัจจัยดัชนีชี้วัดในประเด็นการที่สังคมมีความปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อย (Order and Security: OS) ประเทศไทยได้คะแนนสูงที่สุดจากปัจจัยดัชนีชี้วัดทั้งหมด รวมไปถึงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีด้วยเช่นกัน รองลงมาคือ ปัจจัยดัชนีชี้วัดในประเด็นการมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open

Government: OG) อันดับที่สามคือ ปัจจัยดัชนีชี้วัดในประเด็นกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice: CJ) อันดับที่สุดคือ การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption: AC) อันดับที่ทำคือ การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights: FR) อันดับที่สุดคือการจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers: CGP) อันดับที่สุดคือการบังคับใช้ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Regulatory Enforcement: RE) และอันดับสุดท้ายคือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice: CNJ) นอกจากนี้แล้วจากการสังเกตคะแนนที่ประเทศไทยได้รับในแต่ละปีนั้น ปี พ.ศ. 2566 ประเทศไทยมีแนวโน้มได้คะแนนลดลงในทุก ๆ ปัจจัยดัชนีชี้วัด ยกเว้นปัจจัยด้านการที่สังคมมีความปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อย (Order and Security) และปัจจัยด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice)

ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีข้อค้นพบของปัญหาคือ (1) การขาดการรับรู้สิทธิทางกฎหมาย (2) ข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมขาดความเชื่อมโยง และประการสุดท้ายคือ (3) ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ฝังลึกในประเทศไทยส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือทางกฎหมายได้ยาก ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยมีจุดอ่อนคือ การขาดการเข้าถึงและการเชื่อมโยงของข้อมูลและบริการด้านกฎหมาย ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ ประชาชนและกลุ่มเปราะบางต้องตกเป็น ‘ฝ่ายเสียเปรียบในกระบวนการยุติธรรม’ เนื่องจาก (1) การเข้าถึงข้อมูลและความรู้ทางกฎหมาย (2) การเชื่อมโยงและการจัดการข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ และ (3) ความไม่เท่าเทียมทางสังคมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากหากประชาชนที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษา คือกลุ่มคนที่ยากต่อการแสวงหาความยุติธรรมในสังคมไทย

สำหรับ ปัจจัยที่ 6 การบังคับใช้ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยปัญหาคือ (1) การพัฒนาเทคโนโลยีทำให้อาณากรรมเพิ่มความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่การป้องกันและปราบปรามของประเทศไม่ทันต่อเทคโนโลยีในปัจจุบัน (2) ภาครัฐยังไม่สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งทำให้ระบบงานมีความล่าช้าและประสิทธิภาพต่ำ (3) ระบบการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้า กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมชะงักงันเนื่องจากต้องผ่านระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และดุลพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม (4) ภาคประชาชนที่อ่อนแอ เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนเป็นภาคส่วนที่ถูกกลืนในกระบวนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ส่งผลให้กฎหมายไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม (5) กฎหมายล้าสมัย เป็นเหตุให้กฎหมายจำนวนมากไม่เอื้อต่อการปรับตัวของภาครัฐและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (6) การขาดความตระหนักต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงนำไปสู่การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่และกฎหมายไม่ได้รับการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และ (7) บุคลากรภาครัฐไม่สามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีดิจิทัล

ฉะนั้น จุดอ่อนของปัจจัยที่ 6 คือ (1) การปรับตัวของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่ทันกับเทคโนโลยี เนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเร็วกว่าการตอบสนองของรัฐทำให้เกิดอาชญากรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น หรือแม้แต่การทุจริตที่ยากลำบากต่อการตรวจสอบ ประกอบกับภาครัฐไม่สามารถให้องค์ความรู้ทางเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาหรือบังคับใช้กฎหมายได้ทันต่อสถานการณ์เนื่องมาจากกฎหมายที่ไม่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุง (2) ความล่าช้าของระบบและกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากระบบการใช้ดุลพินิจตามกระบวนการยุติธรรมใช้เวลานาน และขาดการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการพัฒนา และ (3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและความไม่สอดคล้องกับสังคม เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม ในการพิจารณาและจัดทำกฎหมายอย่างเพียงพอ และการขาดความตระหนักในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนด้วย เช่นเดียวกัน

ปัจจัยที่ 1 การจำกัดอำนาจของรัฐบาล กำลังเผชิญกับปัญหาคือ (1) ขั้นตอนที่ซับซ้อนในการทำงานของภาครัฐทำให้การถ่ายโอนภารกิจไปยังภาคส่วนจึงทำให้ประชาชนและองค์กรในระดับต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก สืบเนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจของโครงสร้างรัฐในปัจจุบัน (2) ภาระงานและการพัฒนาบุคลากรที่ด้อยประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการขาดการส่งเสริมการพัฒนาทักษะทางด้านเทคโนโลยี (3) การขาดการมีส่วนร่วมและการบูรณาการของภาคประชาชน เนื่องจากประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลด้านการบริหารและการบริหารงานการเงินและการคลังในระดับท้องถิ่นทำให้ขาดการตรวจสอบและการพัฒนาในระดับฐานราก และ (4) กฎหมายที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ของปัญหาในปัจจุบัน ทำให้ยากต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและภาคเอกชน

เหตุนี้สำหรับ จุดอ่อนของปัจจัยนี้คือ (1) การรวมศูนย์อำนาจและขั้นตอนที่ซับซ้อนทำให้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือบทบาทขององค์กรเป็นไปอย่างยากลำบาก อีกทั้งโครงสร้างดังกล่าวไม่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น (2) ขาดการพัฒนาทักษะในด้านเทคโนโลยีส่งผลให้บุคลากรในภาครัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการขาดองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาบริหารประเทศ (3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารในระดับท้องถิ่นทำให้การตรวจสอบและการพัฒนาในระดับฐานราก และ (4) สภาพของกฎหมายที่ไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพจากจุดอ่อนทั้งสี่ประการจึงเป็นให้การจำกัดของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นไปอย่างยากลำบาก

ปัจจัยที่ 4 การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในมิติของประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาคือ (1) การจัดกรงบประมาณและการจัดสวัสดิการอาจขาดความโปร่งใสหรือไม่ตรงตามความต้องการของกลุ่มเปราะบางอย่างแท้จริง (2) ขาดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษาและการสร้างงานที่ยั่งยืนต่อกลุ่มเปราะบางอย่างเป็นรูปธรรม (3) การขาดพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ในการบริหารและจัดการนโยบายที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สืบเนื่องสู่ปัญหา (4) การเชื่อมโยงและบูรณาการฐานข้อมูลที่สำคัญทำให้การ

ดำเนินการและส่งผลให้มาตรการช่วยเหลือไม่ครอบคลุมและเกิดการซ้ำซ้อน (5) การขาดกลไกการเชื่อมโยงระดับนโยบายและปฏิบัติ (6) การขาดระบบติดตามและประเมินผลที่ครบถ้วน ในการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายและปรับปรุงมาตรการให้เหมาะสม และ (7) การขาดมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายของไทยไม่ชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มเปราะบาง ทำให้การดำเนินการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องและเฉพาะเจาะจงเป็นพิเศษ

เหตุนี้ จุดอ่อนของปัจจัยที่ 4 คือ (1) การขาดความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ ที่ตอบสนองต่อกลุ่มเปราะบางและคนยากจน (2) การขาดการลงทุนที่เพียงพอในโครงสร้างหรือต้นทุนทางด้านการศึกษาและการสร้างงาน (3) การขาดการจัดการข้อมูลและระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (4) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ตลอดจนขาดระบบติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และ (5) กฎหมายที่มีอยู่ไม่ชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มเปราะบางทำให้การดำเนินการช่วยเหลือไม่สามารถเป็นไปอย่างต่อเนื่องและหรือเฉพาะเจาะจงได้ ส่งผลให้การสนับสนุนกลุ่มเปราะบางไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น

ปัจจัยที่ 2 การปราศจากการคอร์รัปชัน จากการศึกษาพบปัญหาคือ (1) หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามบริบทของเทคโนโลยีได้ (2) หน่วยงานภาครัฐขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรในหลายด้านทำให้ยากต่อการดำเนินนโยบายและยากต่อการปราบปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่น (3) การขาดความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณการขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และปัญหาการให้สินบนหรือการทุจริต รวมถึงการขาดกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ (4) การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (5) ขาดข้อมูลที่ทันสมัยและครบถ้วน รวมถึงขาดทักษะเฉพาะทางในการจัดการข้อมูลและการใช้เทคโนโลยี (6) การขาดมาตรการที่เข้มแข็งต่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และ (7) ขาดความตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย เห็นได้จากกรณีละเลยหน้าที่ กฎหมายและการบริหารจัดการของภาครัฐ

จากปัญหาในข้างต้น สามารถคาดการณ์จุดอ่อนได้คือ (1) การตรวจสอบและการติดตามการทุจริตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน และขาดทักษะการจัดการข้อมูล (2) การขาดแคลนทรัพยากรบุคคล ความรู้ และเทคโนโลยี เป็นเหตุให้ไม่สามารถแสวงหาอุปกรณ์ช่วยเหลือในการดำเนินการและปราบปรามการทุจริตได้ (3) ระบบการตรวจสอบที่ขาดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และการขาดกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ (4) การขาดความร่วมมือและการประสานงานที่ดีทำให้การดำเนินการและการควบคุมการทุจริตไม่เป็นเอกภาพและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (5) การขาดมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้มแข็งมากพอจะทำให้ผู้แจ้งเกิดความมั่นใจและความปลอดภัย และ (6) การขาดความตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้การบริหารจัดการและการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างต่อเนื่องประสิทธิภาพและเอื้อต่อการทุจริต

ปัจจัยที่ 7 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง จากการพิจารณาพบปัญหาคือ (1) ความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนบางกลุ่มสะท้อนถึงอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ขาดทรัพยากรทางการเงิน การขาดความรู้ หรือความเข้าถึงบริการทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมและครอบคลุม (2) การขาดความรู้และความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิของตนเองส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติหรือปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ (3) การขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานทำให้เกิดความไม่ตรงกันในการดำเนินการและการตัดสินใจ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าและการตัดสินใจที่ผิดพลาด (4) การดำเนินการที่ขาดมาตรฐานที่ชัดเจนอาจทำให้เกิดการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม และส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (5) การแทรกแซงหรือการครอบงำในกระบวนการยุติธรรมทำให้กระบวนการเกิดความไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลาง

จากข้อมูลข้างต้น สามารถอนุมานจุดอ่อนได้คือ (1) สถานภาพของประชาชนส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง เฉกเช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (2) การขาดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน (3) การที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพทำให้เกิดความไม่ตรงกันในการดำเนินการและการตัดสินใจ (4) ขาดมาตรฐานที่ชัดเจนในการดำเนินการทำให้การตัดสินใจของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของไทย และ (5) การแทรกแซงหรือครอบงำในกระบวนการยุติธรรมทำให้กระบวนการไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลาง

ในปัจจุบันที่ 3 การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง มีข้อค้นพบของปัญหาคือ (1) บุคลากรภาครัฐยังขาดทักษะในการใช้และบริหารจัดการเทคโนโลยีดิจิทัล (2) ระบบดิจิทัลของภาครัฐไม่เชื่อมโยงและไม่บูรณาการร่วมกัน ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและการบริหารจัดการข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ (3) กฎหมายและนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาและปรับตัวทางดิจิทัล (4) การขาดการเปิดโอกาสหรือการประสานงานที่ชัดเจนกับภาคเอกชน ประชาชน และภาควิชาการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (5) โครงสร้างของภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ทำให้การบริหารจัดการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้ยาก (6) การขาดการบูรณาการข้อมูลและทรัพยากร และ (7) การเข้าถึงข้อมูลที่ยากลำบากและข้อมูลที่ไม่สามารถครอบคลุมได้อย่างเต็มที่ รวมถึงคุณภาพของข้อมูลที่ยังไม่สอดคล้องตามมาตรฐานระดับสากล ส่งผลให้การนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาและการตัดสินใจไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น จุดอ่อนที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาคือ (1) การขาดการบูรณาการและการเชื่อมโยง เนื่องจากระบบดิจิทัลที่ไม่เชื่อมโยงและการขาดการบูรณาการข้อมูลและทรัพยากร รวมถึงโครงสร้างภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ (2) การขาดทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา และ (3) การขาดการประสานงานและการมีส่วนร่วม

ปัจจัยสุดท้ายคือ ปัจจัยที่ 5 สังคมมีความปลอดภัยและมีความสงบเรียบร้อย มีปัญหาและจุดอ่อนที่ต้องเผชิญคือ (1) ขาดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากการขาดการตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการ

ที่ไม่สามารถควบคุมหรือป้องกันการทุจริตได้ (2) การขาดการบูรณาการข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากการจัดการข้อมูลภาครัฐที่ไม่เป็นระบบและไม่เชื่อมโยงต่อกัน และ (3) ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งปฏิเสธได้ยากกว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนำไปสู่ปัญหาสังคม เช่น การก่ออาชญากรรมและปัญหาอื่นๆ เนื่องจากการขาดนโยบายและมาตรการที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้

ตารางจุดอ่อนของไทยตามปัจจัยดัชนีชีวิตด้านหลักนิติธรรม เรียงตามผลคะแนนจากน้อยไปมาก

ปัจจัยดัชนีชีวิตด้านหลักนิติธรรม	คะแนน*	จุดอ่อน
ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	0.422	(1) ขาดการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ทางกฎหมาย (2) การเชื่อมโยงและการจัดการข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ (3) ความไม่เท่าเทียมทางสังคมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
ปัจจัยที่ 6 การบังคับใช้ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ	0.460	(1) การปรับตัวของ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ ไม่ทันกับเทคโนโลยี (2) ความล่าช้าของระบบและกระบวนการยุติธรรม (3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและความไม่สอดคล้องกับสังคม
ปัจจัยที่ 1 การจำกัดอำนาจของรัฐบาล	0.462	(1) การรวมศูนย์อำนาจและขั้นตอนที่ซับซ้อน (2) ขาดการพัฒนาทักษะในด้านเทคโนโลยี (3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารในระดับท้องถิ่น (4) สภาพของกฎหมายที่ไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์
ปัจจัยที่ 4 การรับประกันหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน	0.472	(1) การขาดความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองต่อกลุ่มเปราะบางและคนยากจน (2) การขาดการลงทุนที่เพียงพอในโครงสร้างหรือต้นทุนทางด้านการศึกษาและการสร้างงาน (3) การขาดการจัดการข้อมูลและระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (4) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตลอดจนขาดระบบติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพต่อการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน (5) กฎหมายที่มีอยู่ไม่ชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มเปราะบาง

ปัจจัยดัชนีชี้วัด ด้านหลักนิติธรรม	คะแนน*	จุดอ่อน
ปัจจัยที่ 2 การ ปราศจากการ คอร์รัปชัน	0.474	(1) การตรวจสอบและการติดตามการทุจริตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน และขาดทักษะการจัดการข้อมูล (2) การขาดแคลนทรัพยากรบุคคล ความรู้ และเทคโนโลยี เป็นเหตุ ให้ไม่สามารถแสวงหาอุปกรณ์ช่วยเหลือในการดำเนินการและ ปราบปรามการทุจริตได้ (3) ระบบการตรวจสอบที่ขาดความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบ รวมถึงการขาดกลไกในการติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ (4) การขาดความร่วมมือและการประสานงานที่ดีทำให้การ ดำเนินการและการควบคุมการทุจริตไม่เป็นเอกภาพและไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (5) การขาดมาตรการที่เข้มแข็งในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การทุจริตที่เข้มแข็ง (6) การขาดความตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย
ปัจจัยที่ 7 กระบวนการยุติธรรม ทางแพ่ง	0.484	(1) สถานภาพของประชาชนส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมทางแพ่ง (2) การขาดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่างๆ ของประชาชน (3) การที่หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถประสานงานกันอย่าง มีประสิทธิภาพ (4) ขาดมาตรฐานที่ชัดเจนในการดำเนินการทำให้การตัดสิน ของกระบวนการยุติธรรมกระส่ำกระส้านและกระบวนการยุติธรรม ทางเลือก (5) การแทรกแซงหรือครอบงำในกระบวนการยุติธรรมทำให้ กระบวนการไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลาง
ปัจจัยที่ 3 การมี รัฐบาลที่เปิดกว้าง	0.488	(1) การขาดการบูรณาการและการเชื่อมโยง เนื่องจากระบบดิจิทัล ที่ไม่เชื่อมโยงและการขาดการบูรณาการข้อมูลและทรัพยากร รวมถึงโครงสร้างภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ (2) การขาดทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและกฎหมายที่ไม่เอื้อ ต่อการพัฒนา (3) การขาดการประสานงานและการมีส่วนร่วม
ปัจจัยที่ 5 สังคมมี ความปลอดภัยและมี ความสงบเรียบร้อย	0.722	(1) ขาดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (2) การขาดการบูรณาการข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ (3) ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจ

หมายเหตุ: คะแนน* คือค่าเฉลี่ยของปัจจัยต่าง ๆ ตั้งแต่ ค.ศ. 2019 ถึง ค.ศ. 2023

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยผู้เขียน

จากตารางสามารถสรุปในภาพรวมของจุดอ่อนของประเทศเพื่อการพัฒนาและ
ขับเคลื่อนหลักนิติธรรมคือ (1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการจัดการข้อมูล ซึ่งประกอบ
ไปด้วยอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ทางกฎหมาย การเชื่อมโยงและการจัดการข้อมูล

ที่ไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการจัดการข้อมูลและระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และการขาดการบูรณาการและการเชื่อมโยง เนื่องจากระบบดิจิทัลที่ไม่เชื่อมโยงและการขาดการบูรณาการข้อมูลและทรัพยากร (2) **ปัญหาในด้านกระบวนการยุติธรรมและการจำกัดอำนาจภาครัฐ** ที่มีอุปสรรคคือ ความไม่เท่าเทียมทางสังคมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความล่าช้าของระบบและกระบวนการยุติธรรม สถานภาพของประชาชนส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา การประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดมาตรฐานที่ชัดเจนในการดำเนินการทำให้การตัดสินใจของกระบวนการยุติธรรมกระส่ำกระส้านและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการแทรกแซงหรือครอบงำในกระบวนการยุติธรรมทำให้กระบวนการไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลาง ตลอดจนการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารในระดับท้องถิ่น

ประการสำคัญถัดมาคือ (3) **ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการปรับตัวต่อสถานการณ์ในปัจจุบันของภาครัฐ** ที่ประกอบด้วย การปรับตัวของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ไม่ทันกับเทคโนโลยี สภาพของกฎหมายที่ไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ ตลอดจนกฎหมายที่ไม่ได้รับการปรับปรุง พัฒนา และทบทวนกลายเป็นอุปสรรคที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา (4) **ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริต** ที่ประกอบด้วย การตรวจสอบและการติดตามการทุจริตที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนขาดทักษะการจัดการข้อมูล การขาดแคลนทรัพยากรบุคคล ความรู้ และเทคโนโลยี เป็นเหตุให้ไม่สามารถแสวงหาอุปกรณ์ช่วยเหลือในการดำเนินการและปราบปรามการทุจริตได้ ระบบการตรวจสอบที่ขาดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการตรวจสอบ รวมถึงการขาดกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ การขาดความร่วมมือและการประสานงานที่ดีทำให้การดำเนินการและการควบคุมการทุจริตไม่เป็นเอกภาพและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้มแข็ง และการขาดความตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย

จุดอ่อนที่สำคัญถัดมาคือ (5) **ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ** ที่ประกอบด้วย การขาดความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณต่อกลุ่มเป้าหมาย ประกอบกับการขาดการลงทุนในระยะยาวเพื่อกลุ่มคนเปราะบาง ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตลอดจนขาดระบบติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพต่อการดำเนินการ ด้านสิทธิมนุษยชน การขาดการบูรณาการข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และขาดการแก้ไขปัญหาคอขวดเชิงสังคมและเศรษฐกิจของสังคมไทยที่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ และขาดการพัฒนาทักษะในด้านเทคโนโลยี เหตุนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและขับเคลื่อนหลักนิติธรรมจำเป็นที่จะต้องพัฒนาจุดอ่อนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวทางการแก้ไขจะถูกนำเสนอในหัวข้อถัดไป

แนวทางในการพัฒนาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในประเทศไทย

การมุ่งปรับปรุงจุดอ่อนจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของไทยเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและขับเคลื่อนหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ที่ประกอบด้วยการนำเสนอข้อมูลในสองส่วนหลัก คือ (1) เครื่องมือทางนโยบายของภาครัฐ ที่มีแนวทางในการพัฒนา คือ การพัฒนาภาครัฐระบบเปิด นวัตกรรมภาครัฐ ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ ความโปร่งใสของการเป็นเจ้าของผลประโยชน์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี และ (2) บทบาทการกำกับดูแลของสถาบันภาครัฐ ได้แก่ การทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน และ การทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมที่ได้จากการนำผลการศึกษาของ Rajni Bajpai และ Bernard Myers มาประยุกต์ใช้ร่วมกับผลการประชุมกลุ่ม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวทางการพัฒนานโยบายภาครัฐ

(1) **การพัฒนาภาครัฐระบบเปิด** เพื่อการพัฒนาสู่การสร้างหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่มีแนวทางคือ (1) การพัฒนาความโปร่งใส การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลได้ (2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การที่สาธารณชนสามารถมีส่วนในการพัฒนาร่วมกับรัฐบาลได้ ถัดมาคือ (3) การระับผิดชอบได้ ประชาชนสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลได้ ในฐานะผู้ที่มีภาระรับผิดชอบที่ผูกพันต่อนโยบายและประสิทธิภาพการให้บริการ และประการสุดท้าย (4) ความรับผิดชอบที่รัฐบาลตอบสนองและสะท้อนความต้องการของประชาชน

(2) **นวัตกรรมภาครัฐ** แนวทางการแก้ไขโดยนำนวัตกรรมภาครัฐ หรือ GovTech มาประยุกต์ใช้ มีแนวทางในการพัฒนาทางด้านหลักนิติธรรมในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันการทุจริต การคอร์รัปชัน การบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การทำให้ระบบข้อมูลของภาครัฐเป็นระบบดิจิทัล ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ แพลตฟอร์มการเก็บข้อมูล (Cloud) เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) Biometrics (ID4D) FinTech Blockchains และ Internet of Things (IoT) หรือการใช้เครือข่ายเซนเซอร์ รวมถึงกล้องวงจรปิด เพื่อติดตามและควบคุมกระบวนการต่าง ๆ

(3) **ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์** แนวทางการแก้ไขโดยนำระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ (Asset and Income Declaration) หรือ ‘AID’ มาใช้โดยแบ่งเป็นระยะสั้น คือการมีกฎหมายที่เป็นธรรมในการดำเนินการ ยกตัวอย่างเช่น การยึดทรัพย์สินที่ได้มาอย่างไม่เป็นธรรม หรือการคว่ำบาตรที่เกิดการขัดแย้งทางผลประโยชน์กันและกัน และระยะยาวคือความร่วมมือ หรือมีการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนเอกชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(4) **ความโปร่งใสของการเป็นเจ้าของผลประโยชน์** ที่มีแนวทางการพัฒนา คือ (1) การตรวจสอบข้อมูล ที่ต้องรับรองความถูกต้องของข้อมูลผู้ครอบครองผลประโยชน์ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและป้องกันการปกปิดผลประโยชน์ทับซ้อน (2) การ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม คือ การกระตุ้นให้สังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับผู้ครอบครองผลประโยชน์ โดยสร้างแรงผลักดันจากภาคประชาชนในการติดตามและตรวจสอบ (3) การสร้างกฎระเบียบที่ชัดเจน ด้วยการวางกฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดระบบการเปิดเผยข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการทุจริตและการปกปิดข้อมูล (4) การสร้างสมดุลระหว่างความเป็นส่วนตัวและความโปร่งใส กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรักษาสัมดุลระหว่างการเปิดเผยข้อมูลของผู้ครอบครองผลประโยชน์กับการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวของบุคคลเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (5) การสร้างสมดุลระหว่างการปราบปรามการทุจริตกับความสะดวกทางธุรกิจ (6) การประเมินความเสี่ยงและแนวทางการปรับปรุง ที่ต้องพัฒนาระบบความโปร่งใสและมาตรการที่ปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทและสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสามารถป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น (7) การบังคับใช้มาตรการลงโทษ คือ บังคับใช้บทลงโทษที่เหมาะสมกับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีพฤติกรรมทุจริต เพื่อเป็นการป้องปรามและยกระดับความโปร่งใส และ (8) การป้องกันผลกระทบอื่นที่ตามมา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบช่องว่างของกฎระเบียบที่อาจนำไปสู่การหลบเลี่ยงหรือการปกปิดปัญหา พร้อมวางมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(5) **การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีและความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี** มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางภาษี จำเป็นต้องมีกระบวนการภายในประเทศได้รับการยอมรับว่ามีมาตรฐานตามหลักของสากล สามารถเข้าความช่วยเหลือทางกฎหมายจากหน่วยงานบังคับใช้ของกฎหมายระหว่างประเทศร่วมกัน นอกจากนี้แล้ว การจัดทำข้อตกลงทวิภาคีหรือบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการป้องกันการทุจริต จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะประเด็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับประเทศ ตลอดจนสร้างฐานข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงการทำงานของแต่ละหน่วยงานเพื่อการดำเนินการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานร่วมกัน

บทบาทการกำกับดูแลของสถาบันภาครัฐ

(1) **พัฒนาการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต** ที่ต้องมุ่งปรับปรุงบทบาทคือ การตรวจสอบตามความเสี่ยงหรือภัยคุกคาม (Risk or Threat-Based Review) เพื่อพิจารณาและตรวจสอบบริบทขององค์กร และการดำเนินการขององค์กร ที่ต้องครอบคลุมต่อปัญหาการทุจริตในปัจจุบัน **ความเหมาะสมและการปรับตัวขององค์กร** (Organizational Fit and Adaptation) คือ พิจารณาการพัฒนาองค์กรภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริตในบริบทที่เป็นอยู่ และออกแบบองค์กรให้มีความยืดหยุ่นและพร้อมต่อการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและหน่วยงานอื่น **การทำความเข้าใจและจัดการกับการทุจริต** (Understanding and Addressing Corruption) คือ การทำความเข้าใจต่อปัญหาการทุจริตและตระหนักถึงความเชื่อมโยงกันลักษณะหน้าที่ขององค์กร และการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นทั้งในและระหว่างประเทศ

(2) **สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน** บทบาทการกำกับดูแลของ

สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน (Supreme Audit Institutions) สำหรับบริบทในไทยพบว่า “ประเทศไทยควรมีสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการกำกับดูแลตรวจสอบการเงินของประเทศ” โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็น Supreme Audit Institution (SAI) ตามรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของประเทศ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การตรวจสอบการเงินของประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อเสนอแนะควรมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างบทบาทของสตง. แทนการจัดตั้งองค์กรใหม่ โดยเฉพาะการเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหาร ซึ่งจะช่วยรักษาความเป็นกลางในการตรวจสอบและเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างบทบาทของสตง. คือ 1) ความเป็นอิสระขององค์กร 2) การเปิดเผยรายงานการตรวจสอบต่อสาธารณชน 3) การเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ บุคลากรของสตง. ควรได้รับการฝึกอบรมด้านการตรวจสอบทางการเงินอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการป้องกันและการตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งมีองค์ความรู้และมาตรฐานสากลด้านการตรวจสอบทางการเงิน 4) การใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบ และ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรอิสระอื่น ๆ นั้นเอง

(3) การทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องพัฒนาแนวทางของหลักการสู่ประการคือ (1) การเพิ่มความโปร่งใสของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ด้วยการเปิดเผยข้อมูลควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีและการเข้าถึงข้อมูลกลไกกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใส (2) ความรับผิดชอบของกระบวนการยุติธรรม การสร้างความตระหนักรู้ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและตุลาการให้ปฏิบัติตามจริยธรรมและกฎหมาย (3) บทบาทของภาคประชาสังคม คือรับฟังและเปิดพื้นที่ให้องค์กรภาคประชาชนสังคมและสื่อสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วม และ (4) เจตจำนงทางการเมืองและระบบการเมืองที่เข้มแข็ง เพื่อพัฒนาการปราบปรามการทุจริตและจิตสำนึกต่อการเคารพหลักนิติธรรมและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

สรุป จากจุดอ่อนของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศไทยคือ (1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการจัดการข้อมูล (2) ปัญหาในด้านกระบวนการยุติธรรมและการจำกัดอำนาจภาครัฐ (3) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการปรับตัวต่อสถานการณ์ในปัจจุบันของภาครัฐ (4) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริต และ (5) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ เหตุนี้ เพื่อให้เกิดการแก้ไข พัฒนาและขับเคลื่อนหลักนิติธรรมจากปัญหาข้างต้น โดยอาศัยการพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาภาครัฐระบบเปิด นวัตกรรมภาครัฐ ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ ความโปร่งใสของการเป็นเจ้าของผลประโยชน์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในการ

ปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี และการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐที่ประกอบด้วยการทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน และการทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม โดยในแต่ละส่วนสามารถแก้ไขปัญหามาได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางความสัมพันธ์ระหว่างจุดอ่อนและแนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อน

จุดอ่อน	เครื่องมือทางนโยบาย	บทบาทของภาครัฐ
1. ปัญหาการเข้าถึงและการจัดการข้อมูล	- ภาครัฐระบบเปิด - นวัตกรรมภาครัฐ	
2. ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมและการจำกัดอำนาจภาครัฐ	- ภาครัฐระบบเปิด - นวัตกรรมภาครัฐ	-หน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม
3. ปัญหาด้านกฎหมายและการปรับตัวของภาครัฐ	- ภาครัฐระบบเปิด - นวัตกรรมภาครัฐ	
4. ปัญหาการตรวจสอบและการป้องกันกาทุจริต	- ภาครัฐระบบเปิด - นวัตกรรมภาครัฐ - ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ - ความโปร่งใสของการเป็นเจ้าของผลประโยชน์ - การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี	- หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ - สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่การตรวจสอบทางการเงิน
5. ปัญหาบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ	- ภาครัฐระบบเปิด - นวัตกรรมภาครัฐ	- หน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

จากตาราง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการจัดการข้อมูล ปัญหาในด้านกระบวนการยุติธรรมและการจำกัดอำนาจภาครัฐ ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการปรับตัวต่อสถานการณ์ในปัจจุบันของภาครัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ สามารถแก้ไขได้จากเครื่องมือทางนโยบายคือ ภาครัฐระบบเปิด และ นวัตกรรมภาครัฐ และในขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริต สามารถแก้ไขได้จากเครื่องมือทางนโยบายคือ ภาครัฐระบบเปิด นวัตกรรมภาครัฐ ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์ ความโปร่งใสของการเป็นเจ้าของผลประโยชน์

และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี และ บทบาทของภาครัฐ คือ การทำหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต สถาบันภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน และการทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม

บทสรุป

หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลถูกพัฒนาควบคู่กันมาอย่างต่อเนื่อง ในบริบทของสังคมไทย หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมุ่งเน้นเพื่อการป้องกันและจัดการทุจริตอำนาจโดยพลการที่อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นกำลังสำคัญในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และรายงานพฤติกรรมทุจริต การเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะช่วยเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง ควบคู่กับการสร้างความโปร่งใสสามารถทำได้ผ่านการเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ประชาชนควรมีช่องทางที่สะดวกในการรายงานปัญหาการทุจริต พร้อมทั้งต้องมีกระบวนการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ และส่วนสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การเป็นพยาน การรายงานเหตุการณ์ และการสนับสนุนหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน อันเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้มาตรการป้องกันการทุจริตมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติหน้าที่เพื่อดำเนินงานด้านประสานความร่วมมือ การติดตามผล และการรายงานผลอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พร้อมกันนี้ สำหรับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามุ่งสร้างและฟื้นฟูหลักนิติธรรม โดยเน้นความเท่าเทียมทางกฎหมาย ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ผ่านระบบรายงานผล และการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังส่งเสริมความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิประชาชนและผู้บริโภค มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต และเพิ่มการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงดูแลกลุ่มเปราะบางให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และปรับปรุงกฎหมายให้ภาครัฐโปร่งใส ไม่ทุจริต โดยเน้นบทบาทของรัฐเป็นผู้สนับสนุนทางกฎหมายแก่ประชาชนทุกกลุ่ม อนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดการดำเนินนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องทบทวนและเข้าใจถึงบริบทของประเทศในระดับโลกผ่านกรอบแนวคิดโลกาภิวัตน์ที่นำไปสู่การเข้าใจถึงสภาพการณ์ความเป็นจริงของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

สำหรับการศึกษาตามกรอบแนวคิดโลกาภิวัตน์ของ Weiss และ Thakur ได้แก่ การจัดการองค์ความรู้และการจัดการหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล พบว่า การสร้างองค์ความรู้ได้ถูกพัฒนาจากอดีตที่เป็นเพียงการจำกัดองค์ความรู้ของ ‘รัฐ’ เท่านั้น ทว่าด้วยพลวัตของการ

เปลี่ยนแปลงทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาใหม่ของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลถูกขยายความและค้นพบจากผ่านกระบวนการศึกษาวิจัยของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมให้ครอบคลุมมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐแต่รวมถึง ‘ภาคเอกชน’ ด้วย ปัจจุบัน การจัดการองค์ความรู้ด้านหลักนิติธรรมเติบโตจากรากฐานดั้งเดิมที่เน้นกฎหมายเป็นกฎหมายสูงสุด โดยมีการบัญญัติกฎหมายอย่างเป็นทางการ การบังคับใช้อย่างเสมอภาค และการป้องกันการเปลี่ยนแปลงโดยพลการ กอปรกับองค์ความรู้ดังกล่าวถูกถ่ายทอดไปยังผู้กำหนดนโยบายผ่านงานวิจัย รายงานจากองค์กรระหว่างประเทศ และการจัดอันดับหลักนิติธรรม ซึ่งเน้นปัจจัยสำคัญ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐและเอกชน คุณภาพของกฎหมาย ความถูกต้องของกระบวนการทางกฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แนวทางแก้ไขปัญหายังถูกกำหนดขึ้นโดยใช้กรอบดังกล่าวเป็นมาตรฐาน และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามบริบทของสังคม

สำหรับการพัฒนาการพัฒนามาตรฐานหรือในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ **มาตรฐานตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม** พบว่า องค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งได้พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินหลักนิติธรรมในแต่ละประเทศอย่าง Worldwide Governance Indicators ของธนาคารโลก ถัดมาคือ Corruption Perceptions Index ของ Transparency International และ Freedom in the World ของ Freedom House เป็นอาทิ ทว่า ตัวชี้วัดเหล่านี้มุ่งเน้นเฉพาะด้านและไม่ครอบคลุมทุกมิติของหลักนิติธรรม เหตุนี้ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) ได้พัฒนา Rule of Law Index (RoLI) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 โดยใช้แนวคิดเชิงลึกและครอบคลุมทุกมิติของหลักนิติธรรม RoLI ประเมินหลักนิติธรรมผ่านมุมมองของผู้เชี่ยวชาญ นักการเมือง นักสิทธิมนุษยชน และประชาชนทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และสามารถใช้งานได้ในทุกบริบท ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวประกอบไปด้วย 8 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การจำกัดอำนาจของรัฐบาล การปราศจากการคอร์รัปชัน รัฐบาลที่เปิดกว้าง การรับประกันสิทธิมนุษยชน ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของสังคม การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ไม่ใช่กระแสหลัก การกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าวจึงไม่ได้จำกัดการจัดการไว้ที่ภาครัฐอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยการมีบทบาทของประชาชน ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ประสิทธิภาพของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้อำนาจโดยสุจริต นั่นเอง

ต่อมาคือ **การกำกับดูแลและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล** พบว่า ในระดับโลกได้จัดทำดัชนีชี้วัดทางด้าน การกำกับดูแลหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลได้แก่ โครงการยุติธรรมโลก องค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล และธนาคารโลก ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ มีมาตรฐานและข้อมูลชุดเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายในทิศทางเดียวกันมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาองค์ความรู้และมาตรฐานตัวชี้วัดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้

โดยการกำกับดูแลในประเทศไทยมีด้วยกัน 2 หลักได้แก่

1) **หน่วยงานระดับนโยบายและกำกับดูแล** มีหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในภาครัฐและสังคมไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ 2) **หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม** มีบทบาทในการรักษากฎหมายและส่งเสริมหลักนิติธรรมผ่านกระบวนการยุติธรรมซึ่งประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากผลการศึกษาเพื่อขับเคลื่อนหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศไทย พบว่า สภาพการณ์ทางกฎหมายและกรอบแนวทางการปฏิบัติของชาติที่ดำเนินการในปัจจุบันและการรายงานผลจาก WJP พบว่า ทั้ง 8 ปัจจัยนำไปสู่ข้อค้นพบของจุดอ่อนร่วม 5 ประการคือ ประการแรก ปัญหาการเข้าถึงและการจัดการข้อมูล จากอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ทางกฎหมาย การจัดการข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดระบบสนับสนุนการตัดสินใจและการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน เนื่องจากระบบดิจิทัลที่ไม่เชื่อมโยงและการขาดทรัพยากรที่เพียงพอ ประการที่สอง ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมและการจำกัดอำนาจภาครัฐ คือ ความไม่เท่าเทียมทางสังคมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมและการขาดมาตรฐานที่ชัดเจน และการแทรกแซงหรือครอบงำในกระบวนการยุติธรรมทำให้เกิดความไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลาง ประการที่สาม ปัญหาด้านกฎหมายและการปรับตัวต่อสถานการณ์ปัจจุบัน จากกฎหมายและระเบียบที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสถานการณ์สังคม และการขาดการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา ประการที่สี่ ปัญหาด้านการตรวจสอบและป้องกันการทุจริต ที่เห็นได้จากระบบการตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยีที่เพียงพอและขาดความโปร่งใสในการติดตามและตรวจสอบ รวมถึงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ไม่เข้มแข็ง และประการที่ห้า ปัญหาการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรของภาครัฐ คือ ขาดความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณและขาดการลงทุนระยะยาวสำหรับกลุ่มเปราะบาง ประกอบกับขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการแก้ไขปัญหาคอนกรีตทางสังคมที่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ

สำหรับ ‘**การพัฒนา นโยบายของภาครัฐ**’ หรือแนวทางในการพัฒนาและการขับเคลื่อนนิติธรรมและธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการและยุทธศาสตร์หลัก ดังต่อไปนี้ การพัฒนาภาครัฐระบบเปิด ให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลการทำงานของรัฐบาล อำนวยความสะดวกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา นโยบาย ประชาชนสามารถเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐบาล และจำเป็นต้องนำมาซึ่งรัฐบาลต้องตอบสนองและสะท้อนความต้องการของประชาชน ต่อมานวัตกรรมภาครัฐ (GovTech) โดยใช้เทคโนโลยี ยกตัวอย่างดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงการป้องกันการทุจริต ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและผลประโยชน์

(Asset and Income Declaration) ผ่านกฎหมายที่เป็นธรรมและการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ความโปร่งใสในการเป็นเจ้าของผลประโยชน์ ผ่านการตรวจสอบข้อมูล การส่งเสริม การมีส่วนร่วม ความสมดุลระหว่างความเป็นส่วนตัวและความโปร่งใส การประเมินความเสี่ยงและการปรับปรุง การบังคับใช้มาตรการลงโทษ และการป้องกันผลกระทบอื่น ๆ ที่ตามมา และการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีและความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมทางภาษี โดยจัดทำข้อตกลงทวิภาคีและบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อแบ่งปันข้อมูลและสร้างฐานข้อมูลเพื่อความร่วมมือในการตรวจสอบการทุจริต

ในด้านของ ‘บทบาทการกำกับดูแลของสถาบันภาครัฐ’ ผ่านการพัฒนาการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อปราบปรามการทุจริต ในการตรวจสอบตามความเสี่ยงและการจัดการกับปัญหาทุจริต สถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน (Supreme Audit Institutions) จำเป็นต้องมีความอิสระ โดยการจัดทำรายงานเพื่อเปิดเผยข้อมูล ตลอดจนมีการจัดฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น รวมไปถึง การทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม เพื่อเพิ่มความโปร่งใสโดยการเปิดเผยข้อมูลและพัฒนาเทคโนโลยี สร้างความตระหนักรู้ให้เจ้าหน้าที่และตุลาการปฏิบัติตามจริยธรรม เพื่อเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองในการพัฒนาการปราบปรามการทุจริตและเคารพหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ซึ่งการพัฒนาแนวทางดังกล่าวช่วยให้ภาครัฐมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เปรมฤดี เพ็ชรกุล (หัวหน้าโครงการ) ผู้ที่ให้คำแนะนำอันทรงคุณค่า ตลอดจนคณะผู้จัดทำ “โครงการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรม” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกิจการยุติธรรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, 123(26ก), 6-14.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, 135(52ก), 1-80.
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561. (2561, 13 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, 135(33ก).
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562. (2562, 16 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, 136(50ก), 1-10.
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). (2561, 13 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, 135(82ก), 1.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564. (2564, 27 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, 138(54ก), 30-35.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, 134(40ก), 1-90.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562). **อำนาจหน้าที่**. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191124165113148/20191124165833สำนักงาน>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (ม.ป.ป.). **หน้าที่และอำนาจ**. <https://www.pacc.go.th/index.php/home/about/16>
- สำนักงานคณะกรรมการรัฐมนตรี. (2566). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2566**. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- อัมมาร สยามวาลา, จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, บุญวรา สมะโน, อิศร์กุล อุณหเกตุ, จิรวัฒน์ สุริยะโชติชยางกุล, ธนภัทร ชาตินิกรบ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2559). กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf
- เอกลักษณ์ ไชยภูมิ. (2561). จากปฐมบทประชาธิปไตยสู่ทางสองแพร่งของเสรีประชาธิปไตย: เส้นทางของ ‘ประชาธิปไตย’ ในตะวันตก. วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

- 48(2), 55-82. <https://doi.org/10.61462/cujss.v48i2.747>
- เอกลักษณ์ ไชยภูมิ. (2562). **พินิจทฤษฎีการปกครองแบบผสมกับรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2475-2534**. (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Bajpai, R., & Myers, C. B. (2020). Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption (Vol. 2): Executive summary. **World Bank**. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/986521600118147288/pdf/Executive-Summary.pdf>
- Baldwin, R. (1996). **Rules and government**. Oxford University Press.
- Canevaro, M. (2017). The rule of law as the measure of political legitimacy in the Greek city states. **Hague Journal on the Rule of Law**, 9, 211-236.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). **Ideas and foreign policy: An analytical framework**. In *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change* (pp. 1-30). Cornell University Press.
- Nik, M. (2013). Good governance and the rule of law. **Journal of Legal Studies**, 4, 1-31.
- Sangroula, Y. (n.d.). **Concept of rule of law, human rights good governance: Mutually reinforcing concepts**. <https://yubarajsangroula.com.np/assets/uploads/a629a-rule-of-law-and-good-governance.pdf>
- Tamanaha, B. Z. (2004). **On the rule of law: History, politics, theory**. Cambridge University Press.
- United Nations. (2004). **The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General**. <https://digitallibrary.un.org/record/527647?v=pdf#files>
- Weiss, T. G., & Thakur, R. (2014). **The United Nations meets the twenty-first century: Confronting the challenges of global governance**. In M. B. Steger & P. Battersby (Eds.), *The SAGE handbook of globalization* (pp. 489-504). SAGE Publications.
- World Justice Project. (2023). **Rule of law**. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>
- World Justice Project. (n.d.). **Mission**. <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/mission>