



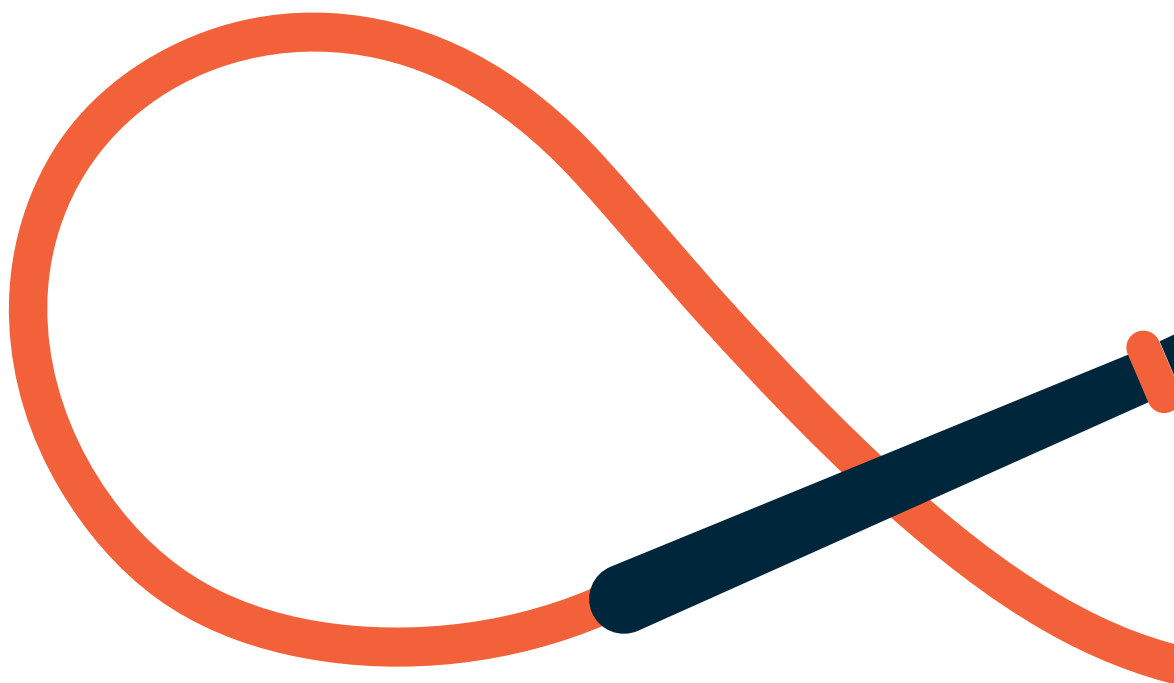
TIJ Journal : หลักนิติธรรมกับ การพัฒนาที่ยั่งยืน

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



TIJ Journal :
หลักนิติธรรมกับ
การพัฒนาที่ยั่งยืน

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



TIJ Journal : หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

จัดทำโดย สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
อาคารจีพีเอฟ วิทยุ ทาวเวอร์บี ชั้น 15-16 ถนนวิทยุ
แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร. +66 (0) 2118 9400
www.tijthailand.org

พิมพ์ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2561)

พิมพ์ที่ บริษัท โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ (1987) จำกัด
18 ซอยประชาอุทิศ 33 แยก 25 แขวงบางมด เขตทุ่งครุ
กรุงเทพฯ 10140

เลขมาตรฐานประจำหนังสือ (ISBN) : 978-616-92398-3-3

© สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
สงวนสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537



สารบัญ

6	คำนำ
12	บทนำ หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
26	Special Section สืบสานพระราชปณิธาน : นิติธรรมตาม แนวทางพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร
42	Special Section : ปาฐกถาพิเศษ พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้า พัชรกิติยาภา ในฐานะทูตสันถวไมตรีด้านหลักนิติธรรมสำหรับ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
60	บทที่ 1 TIJ และภารกิจที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม
72	บทที่ 2 หลักนิติธรรม : กลไกการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายความยั่งยืน

88

บทที่ 3

การปฏิรูประบบยุติธรรมทางอาญาในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืน

98

บทที่ 4

3 มิติของหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนา

128

บทที่ 5

กรณีศึกษาว่าด้วยหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

158

บทสรุป

160

ภาคผนวก

198

อ้างอิง

คำนำ



ในช่วงที่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ได้เดินทางมาถึงปลายทางของเป้าหมายพัฒนาใน พ.ศ. 2558 และปรากฏว่าเป้าหมายหลายๆ ประการยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควรจะเป็น ได้นำไปสู่การอภิปรายคิดหาเหตุผลเพื่อหาหนทางแก้ปัญหา ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อค้นพบร่วมกันบ่งชี้ว่าการที่จะดำเนินงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายได้นั้น ยังมีสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ยังไม่ได้ถูก หยิบยกขึ้นมาไว้เป็นส่วนหนึ่งของ MDGs นั่นคือ หลักนิติธรรม (the Rule of Law)

ดังนั้น ภายใต้ “วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ” (Sustainable Development Goals : SDGs) เป้าหมายใหม่แห่งการพัฒนา เมื่อเดือน กันยายน พ.ศ. 2558 ประเทศภาคีสมาชิกทั่วโลกจึงมีฉันทามติให้รวมเรื่อง หลักนิติธรรมเข้าเป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งต่างเห็นพ้อง ต้องกันว่า หลักนิติธรรมมีความสำคัญในสองระดับ ระดับแรกเป็น “เป้าหมาย ของการพัฒนา” ในตัวเอง และในระดับที่สอง หลักนิติธรรมยังมีความสำคัญ ในฐานะเป็น “ปัจจัยเอื้อ” ต่อความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่ง สหประชาชาติในภาพรวมอีกด้วย ซึ่งหากสังคมไม่มีหลักนิติธรรม ก็ย่อมเป็นการ ยากที่จะสร้างรากฐานและความมั่นคงในด้านต่างๆ ได้

การมีกฎหมายที่ส่งเสริมหลักนิติธรรม ครอบคลุมถึงการมีกฎหมายที่สามารถ ถ่วงดุลอำนาจให้ไม่อยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีการบริหารจัดการในการ บังคับใช้กฎหมายที่เอื้อต่อทุกคน และครอบคลุมไปถึงการใช้กฎหมายเพื่อ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ฯลฯ นอกจากนี้ ในการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนหลักนิติธรรมยังช่วยให้เราแก้ไขปัญหาความ เหลื่อมล้ำ เพราะเป็นการพัฒนาที่จะเดินไปบนพื้นฐานของการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive approach) ซึ่งจะช่วย สนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม

สำหรับประเทศส่วนใหญ่ การใช้ “หลักนิติธรรม” อาจยังเป็นเรื่องใหม่ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่ระบบยุติธรรมยังใช้ “กฎหมาย” นำ การทำความเข้าใจและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการปฏิบัติบนหลักนิติธรรม อย่างลึกซึ้งจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น

ในฐานะองค์กรที่มีภารกิจในการยกระดับและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ ความรู้และสนับสนุนการเชื่อมโยงหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งใน ประเทศไทย อาเซียน และระดับสากล ใน พ.ศ. 2560 TIJ ได้ริเริ่มเวทีสาธารณะ ว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (TIJ Public Forum on the Rule of Law and Sustainable Development) ขึ้น โดยมุ่งหวังจะสร้างพื้นที่ในการ แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับหลักนิติธรรมไปใช้ในทาง ปฏิบัติในภาคส่วนต่างๆ และเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการนำหลัก นิติธรรมไปปรับใช้กับประเด็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อน อันจะนำ ไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงระบบแบบองค์รวม และเป็นประโยชน์กับการออกแบบ นโยบายในอนาคต

หนังสือ “TIJ Journal : หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” เล่มนี้ นับเป็นการ ตอกย้ำความตั้งใจ ซึ่งรวบรวมเนื้อหาสาระจากการตักตวงองค์ความรู้ความเข้าใจ และการเชื่อมโยงองค์ความรู้ต่างๆ โดยเนื้อหาภายในเล่มส่วนใหญ่จะเป็นการ ถอดบทเรียนจากเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2560 รวมถึงสรุปและรวบรวมเนื้อหาจากแหล่งข้อมูลสำคัญอื่นๆ ที่ TIJ ได้จัดทำขึ้น เช่น แก่นความคิดเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาตามหลักนิติธรรม ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ต้นแบบ ในการพัฒนาบนฐานนิติธรรม และเนื้อหาพิเศษในการถอดความจากปาฐกถา ของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในฐานะทูตสันถวไมตรีด้าน หลักนิติธรรมสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเวที สาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ครั้งที่ 2 เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

สิ่งที่บรรจุอยู่ใน TIJ Journal ครอบคลุมประเด็นของหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับกว้าง ตั้งแต่นิยาม ชุดความคิด ในกรอบสากลและบริบทไทย ตลอดจนตัวอย่างการแปลงความคิดสู่การปฏิบัติในกรณีศึกษาว่าด้วยหลักนิติธรรมของการพัฒนาเชิงพื้นที่ในประเทศไทย รวมไปถึงความท้าทายในการนำหลักนิติธรรมเข้าไปปรับเปลี่ยนและรับมือกับอนาคต อย่างเช่นกรณีการจัดการเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด (disruptive technology) และการจัดการหนี้ที่เป็นธรรม เป็นต้น

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ในฐานะผู้จัดทำ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สิ่งทีหนังสือเล่มนี้จะให้มากกว่าองค์ความรู้คือการเป็นแรงบันดาลใจ และสร้างประโยชน์ให้กับการหาทางออกใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาสังคมที่นับวันจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และหวังว่าบนเส้นทางสะพานเชื่อมแนวคิดหลักนิติธรรมระหว่างไทยและสากล เราจะมองไปข้างหน้า สร้างพลังแห่งการเปลี่ยนแปลง (the power of change) และก้าวเดินสู่ออนาคตที่ดีร่วมกัน



ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์
ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ)

สถาบันเพื่อการยุติธรรม แห่งประเทศไทย

Thailand Institute of Justice (TIJ)

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย หรือ Thailand Institute of Justice (TIJ) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศด้านการวิจัยและการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศไทยในกรอบความร่วมมือกับสหประชาชาติ ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงแนวคิดตามหลักสากลสู่การปฏิบัติในระดับประเทศและในภูมิภาค อาเซียน มีพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ทรงเป็นประธานคณะที่ปรึกษาพิเศษ

องค์กรมีวิสัยทัศน์ในการ “เป็นผู้ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง (promoter of change) ด้านการยกระดับกระบวนการยุติธรรมและเชื่อมโยงหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย อาเซียน และระดับสากล”

ภารกิจสำคัญของ TIJ ประการหนึ่ง คือการส่งเสริมให้เกิดการอนุวัติ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” หรือข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่ไม่ใช่การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง (UN Bangkok Rules) รวมถึงส่งเสริมมาตรฐานสหประชาชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านเด็กและสตรีในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังทำหน้าที่ขับเคลื่อนประเด็นสำคัญต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศ เช่น หลักนิติธรรม การพัฒนา สิทธิมนุษยชน สันติภาพ และความมั่นคง โดยเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 TIJ ถือเป็นหน่วยงานไทยแห่งแรกของอาเซียนที่ได้รับการยอมรับจากสหประชาชาติร่วมเป็นสมาชิกของสถาบันเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (United Nations Programme Network Institutes: PNIs)

TIJ มีกรอบแผนงานในการขับเคลื่อนงานโดยให้ความสำคัญในเรื่อง

- งานด้านสตรีและเด็กในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเน้นการส่งเสริมการอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพฯ (UN Bangkok Rules) และการจัดความรุนแรงต่อเด็กและสตรีในกระบวนการยุติธรรม
- งานพัฒนาข้อมูลวิชาการเพื่อกำหนดนโยบาย TIJ เป็นตัวกลางในการนำหลักการ มาตรฐาน และบรรทัดฐานสากลมาสู่การปฏิบัติ จึงมุ่งสนับสนุนให้การกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลหลักฐานทางวิชาการและสถิติที่มีคุณภาพ และสอดคล้องกับ “หลักนิติธรรม”
- **กฎแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน** ภายใต้ความตระหนักของ TIJ ที่เชื่อว่าหลักนิติธรรม กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ และความเชื่อมั่นของประชาชน เป็นปัจจัยเกี่ยวเนื่องกันที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาพรวม จึงดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรมในสังคม ผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ พัฒนาศักยภาพบุคลากร รวมไปถึงกิจกรรมเพื่อการเผยแพร่นโยบาย

บทนำ

หลักนิติธรรมกับ
การพัฒนาที่ยั่งยืน





การประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 นั้นถือเป็นปรากฏการณ์ครั้งสำคัญในการยอมรับวาระใหม่ของการพัฒนาร่วมกันของ 193 ประเทศภาคีสมาชิก รวมถึงประเทศไทย ที่ได้ลงนามรับรองเอกสาร “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” วาระการพัฒนาใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย และ 169 เป้าประสงค์ ที่ทุกคนหวังว่าจะบรรลุให้ได้ร่วมกันภายใน พ.ศ. 2573

กว่าจะถึงวันนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย องค์การสหประชาชาติ ในฐานะผู้จัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ใช้เวลากว่า 4 ปีระหว่าง พ.ศ. 2555-2558 ในการทำงานกับกลุ่มคนทุกระดับ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรัฐไปจนถึงกลุ่มคนที่เปราะบางกว่า 8.5 ล้านคนทั่วโลก ก่อนที่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) 8 ประการ ซึ่งใช้มาในช่วง 15 ปีระหว่าง พ.ศ. 2543-2558 จะสิ้นสุดลง



“เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” หรือ SDGs จึงมีความเฉพาะที่แตกต่างจากการขับเคลื่อนการพัฒนาอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยจะครอบคลุม 5 ประเด็นหลักทั้งในด้านที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตของมนุษยชาติและโลกทั้งเรื่อง คน สิ่งแวดล้อม ความมั่งคั่ง สันติภาพและความร่วมมือ ปัญหาการแก้ปัญหาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำ ไปจนการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฯลฯ

SDGs ยังอาจถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าสำคัญนับจากแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกกล่าวถึงให้เป็นส่วนหนึ่งในทิศทางการพัฒนาจากการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 2 ณ กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ใน พ.ศ. 2535



**การประชุมเวที
สาธารณะว่าด้วย
หลักนิทรรศน์ที่
ยั่งยืน “หลัก
นิทรรศน์กับการ
พัฒนาต่างประเทศ
สิทธิมนุษยชน และ
การพัฒนาชุมชน”
22 กุมภาพันธ์
2560 ณ สำนักงาน
สหประชาชาติ
ประจำประเทศไทย**

ด้วยการปรับบทบาทและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนการมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถเห็นสถานะและความก้าวหน้าของแต่ละเรื่อง โดยใช้ข้อดีที่เรียนรู้จากการเดินทางเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษมาปรับเปลี่ยนทั้งเป้าหมายและวิธีการในการขับเคลื่อนโลกให้บรรลุเป้าหมายใหม่ด้านความยั่งยืน

ในอดีตแม้ว่า MDGs จะประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่จะลดประชากรยากจนลงไปเกินครึ่งหนึ่ง แต่ถ้าประเมินในรายละเอียดจะเห็นว่าจำนวนความยากจนที่ลดลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียที่เป็นผลจากเศรษฐกิจในเอเชียเติบโตขึ้นมาก ในขณะที่ภูมิภาคส่วนที่เหลือของโลก



ไม่ว่าจะเป็นแอฟริกา อเมริกาใต้ ยุโรป เศรษฐกิจ
ไม่ได้เติบโตเช่นในเอเชีย การบรรลุเป้าหมายการ
พัฒนาที่ผ่านมาจึงเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและเท่าเทียม

ศุภชัย พานิชภักดิ์ อดีตเลขาธิการ การประชุม
สหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา
(United Nations Conference on Trade and
Development : UNCTAD) มองว่า จุดสำคัญที่ก่อ



**พระเจ้าหลานเธอ
พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในการประชุม
เวทีสาธารณะว่า
ด้วยหลักนิติธรรม
และการพัฒนาที่
ยั่งยืน ครั้งที่ 2**

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลักการของ Agenda
2030 และ Sustainable Development Goals
(SDGs) คือ การขอความร่วมมือจากทั่วโลกเพื่อให้
ถือเป้าหมายนี้ร่วมกันนี่จึงเป็นการเปลี่ยนกระบวน
ทัศน์และก้าวที่สำคัญของการพัฒนาสู่การบรรลุ
เป้าหมายใหม่

บทบาทประเทศไทยกับการผลักดัน หลักนิติธรรมในเวทีโลก

พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา องค์
ประธานคณะที่ปรึกษาพิเศษ สถาบันเพื่อการ
ยุติธรรมแห่งประเทศไทย ในฐานะทูตสันถวไมตรี
ด้านหลักนิติธรรมสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ประธานพระดำรัสแก่ผู้เข้าร่วมการประชุม
เวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนา
ที่ยั่งยืนครั้งที่ 2 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560
ความตอนหนึ่งว่า



ประชาคมนานาชาติได้รับบทเรียนที่ดี
หลายประการในการแสวงหาหนทาง
เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน
เราได้เรียนรู้ว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่ง
สหัสวรรษคือกรอบการทำงานที่มี
ประสิทธิภาพ ทำให้เราเห็นเป้าหมายที่
ชัดเจนในการดำเนินความพยายามเพื่อ
ต่อสู้กับปัญหาความยากจนแร้นแค้น
ความหิวโหยและโรคภัยไข้เจ็บ ในขณะที่
พยายามรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม
เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษนั้น
บรรลุผลสำเร็จด้วยดีในหลายด้าน แต่ก็
ยังมีอุปสรรคอยู่บางประการ หลายคน
ยังเชื่อว่าเราน่าจะบรรลุผลสำเร็จได้
มากกว่านี้ หากเราให้ความสำคัญกับ
ประเด็นเรื่องความยุติธรรมและ
หลักนิติธรรมมากขึ้นในฐานะที่เป็นรากฐาน
อันสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน

พระราโชวาทใน
พระเจ้าหลานเธอ
พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา



22–26 April 2013
22nd CCPCJ

15 November 2013
The Bangkok Dialogue on the Rule of Law

22–24 January 2014
Asia Pacific Regional Preparatory Meeting for 13th Crime Congress

8 February 2014
8th OWG–SDGs

12–16 May 2014
23rd CCPCJ



12-19 April 2015
**13th Crime
 Congress**

4-5 June 2015
**AsianSIL
 Inter-
 Sessional
 Regional
 Conference
 2015**

**Resolution
 adopted by
 the General
 Assembly**
 25 September
 2015

ราว พ.ศ. 2556 ประเทศไทยโดยพระดำริของ พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา จึงได้ริเริ่มผลักดันหลักนิติธรรมให้เข้าไปอยู่ในเป้าหมายของการพัฒนา เริ่มจากการที่ได้จัดการอภิปราย The Bangkok Dialogue on the Rule of Law เพื่อผลักดันประเด็น “หลักนิติธรรม” ให้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งในเวลานั้นหลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็น จีน รัสเซีย หรืออินเดีย ยังไม่ได้ถือว่เป็นวาระที่สำคัญ และในที่สุดความพยายามของประเทศไทยก็บรรลุผล หลักนิติธรรมได้ถูกบรรจุไว้ในข้อที่ 16.3 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ

บัน คี มุน อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงเป้าประสงค์นี้ไว้ว่า *“หลักนิติธรรม” เป็นเสมือน The Golden Thread หรือเส้นด้ายสำคัญ ในการถักทอทุกมิติให้สามารถบรรลุเป้าหมายในภาพรวม นั้นหมายถึงความสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ในฐานะที่เป็นทั้งเป้าหมายโดยตัวมันเอง และวิธีการที่จะขับเคลื่อนไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน”* หลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ

ว่าด้วยกฎหมายและกฎของกฎหมาย
 แม้ว่าความหมายของหลักนิติธรรมยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในเชิงวิชาการ แต่อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักนิติธรรม คือ หลักการปกครองที่กฎหมายเป็นใหญ่และเป็นธรรม อำนาจความยุติธรรมให้คนในสังคมอย่างเสมอภาค ด้วยความเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หลักนิติธรรมนั้นครอบคลุมหลักกฎหมายและหลักที่ไม่ใช่กฎหมาย โดยในทางหลักการทางกฎหมายนั้นหมายถึงสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และการมีกระบวนการยุติธรรมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงการมุ่งใช้

กฎหมายในฐานะเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ ขณะเดียวกัน หลักนิติธรรมยังเป็นเครื่องมือที่รับประกันว่ากระบวนการของการพัฒนานั้นจะมีความเป็นธรรมและเป็นการพัฒนาที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ ในทุกระดับรวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังหมายถึง ความรับผิดชอบต่อ (accountability) ของคนทุกคนในสังคมอย่างเสมอกันในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม

ย้อนอดีตหลักนิติธรรม “กว่าจะถึงวันนี้”

ย้อนกลับไปเมื่อ พ.ศ. 2454 ภาพอุตสาหกรรมในกรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกาได้สะท้อนให้เห็นโครงสร้างของสังคมที่เป็นลักษณะพีระมิด โดยฐานของพีระมิดนั้นคือชนชั้นแรงงาน เป็นผู้ทำหน้าที่ผลิตอาหารและบริการ กล่าวคือ เป็นผู้ค้าจุนสัจคนในชั้นที่สูงขึ้นมาคือผู้บริโภค ถัดขึ้นมาคือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและหลักนิติธรรม ที่รวมถึง ทหาร ตำรวจ นักการเมือง และยอดสูงของพีระมิดคือ กำไร การตีความดังกล่าวเป็นการตีความขององค์กรในสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้สอดคล้องกันระหว่างหลักนิติธรรมและการพัฒนา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดที่เชื่อมโยงกับหลักการดังกล่าวนี้มีอยู่ก่อนแล้วกว่าศตวรรษ การตีความในลักษณะนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการดำรงอยู่มาเนิ่นนานนับศตวรรษของแนวคิด “หลักนิติธรรมและการพัฒนา”

ทว่า สิ่งที่ยากและแตกต่างออกไปคือ ความท้าทายของการใช้หลักนิติธรรมในโลกยุคใหม่ ซึ่งในเวลาที่ผ่านมา “หลักนิติธรรม” อาจจะถูกพูดถึงในฐานะ “กฎของกฎหมาย” (rule of law) ที่เชื่อว่าการสร้างสังคมที่เป็นธรรมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น การมี “กฎหมาย” (rule by law) เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ แม้ในทางวิชาการจะมีการพูดถึงหลักนิติธรรมในหลายระดับ ทว่าในโลก

ใหม่ที่กำลังเผชิญภาวะกดดันทางประชาธิปไตยและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด (disruptive technology) สังคมที่ใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงจะสิ้นคลอนประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน หากยังจะทำให้ขาดความเป็นธรรมและผู้คนเสียสิทธิในการเข้าถึงสิ่งที่ควรเป็น ในความหมายเช่นนี้หลักนิติธรรมจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับแค่กับเฉพาะ “กระบวนการยุติธรรม” แต่เป็นความหมายที่กว้างกว่าและมีความครอบคลุมชีวิตของเราทุกคน

นิติธรรมตามแนวทางพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร

หลายพื้นที่ในโลกยังคงแยกแยะหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนกับประชาชนออกจากกัน การจะเชื่อมโยงทั้งสองมิตินี้จำเป็นต้องใช้ทางสายกลาง ความมีเหตุมีผล และความสามารถในการจัดการความเสี่ยงได้มากขึ้น โดยจะต้องเพิ่มพูนองค์ความรู้ควบคู่ไปกับการส่งเสริมด้านคุณธรรม ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร

วิธีการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในหลายๆ ด้าน สะท้อนผ่านพระบรมราชโองการ “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” และทรงมีพระบรมราชโองการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในหลายโอกาส

ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2524 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร พระราชทานพระบรมราชโองการไว้ ความว่า



...กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรม เท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็ไม่ได้มีวงแคบอยู่เพียงขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย

พระบรมราชาวาทใน **พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร** พิธีพระราชทานประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่สวนอัมพร 29 ตุลาคม 2522

นอกจากจะทรงดำรงพระองค์เป็นพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมแล้ว ยังทรงนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการสร้างประโยชน์สู่มหาชน โดยการใช้หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานในการครองแผ่นดินและในการทรงงานกว่า 4,300 โครงการ โดยได้ทรงให้ความสำคัญกับความเท่าเทียม และการกระจายโอกาสเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

วิธีการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้สะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ในพระราชกรณียกิจและหลากหลายโครงการพัฒนาในพระราชดำริ จะมีเรื่องของ การส่งเสริมสิทธิของผู้คนชายขอบและคนไร้สิทธิ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดความเป็นอยู่ของตน ตัวอย่างเช่น ความพยายามของพระองค์ในการใช้หลักนิติธรรมมาแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาสังคม และปัญหาสิ่งแวดล้อม ในช่วง พ.ศ. 2508-2509 ที่พบการปลูกฝิ่นในลักษณะการทำไร่เลื่อนลอยมากกว่า 100,000 ไร่ทางภาคเหนือ แทนที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างรุนแรงด้วยการจับผู้กระทำผิดไปลงโทษ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงเล็งเห็นว่าชาวเขาเย็ดอาชีพลูกพืชเสพติดเพราะขาดความรู้และโอกาสในการทำมาหากิน โดยได้เงินจากการนี้เพียงเล็กน้อยและยังคงมีฐานะยากจน พระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดตั้งโครงการหลวงขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2512 เพื่อสร้างทางเลือกเป็นอาชีพใหม่ที่รายได้ดีแต่ไม่ผิดกฎหมายให้กับชาวเขา การส่งเสริมให้ปลูกไม้เมืองหนาวและส่งผลผลิตแปรรูปจำหน่าย ทำให้ปัญหา ยาเสพติดได้ลดลงเป็นลำดับ ด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่ป่าก็ได้รับการฟื้นฟู ส่วนชาวบ้านก็สามารถหาเลี้ยงชีพอยู่ในชุมชนและปลดเปลื้องความยากจนได้ ที่สำคัญ จากผู้เคยกระทำผิด ชาวบ้านกลายเป็นผู้ร่วมสร้างความเปลี่ยนแปลงด้วยการ

ร่วมคิดร่วมทำ พลิกปัญหาสู่การแก้ไขและเกิดการ พัฒนาอย่างยั่งยืน

พระองค์ทรงตระหนักว่า กฎหมายอันเป็นเครื่องมือการปกครองนั้น หากนำมาใช้โดยไม่คำนึงถึง สถานภาพและความสามารถของผู้ที่ได้ชื่อว่าทำผิด กฎหมาย ที่มาของการกระทำผิดและสถานการณ์แวดล้อม ในกรณีนี้ที่ผู้กระทำผิดจำเป็นต้องกระทำ ความผิดเพียงเพื่อให้ชีวิตตนเองและครอบครัว อยู่รอดนั้นย่อมไม่เป็นการสมควร พระองค์ทรงเลือกวิธีที่จะไม่บังคับใช้กฎหมาย แต่ทรงให้โอกาสหยิบยื่น “ทางเลือก” ให้เขาได้พัฒนาตนเองและกลับตัว โดยความยืดหยุ่นนี้เกิดจากการคำนึงถึงความเป็นธรรม และเหตุผลตามความเป็นจริง ซึ่งนับเป็นการพัฒนา ทางเลือก (alternative development) ที่ช่วยแก้ ปัญหาต่างๆ อย่างได้ผลและยั่งยืน เป็นแบบอย่าง ของความสำเร็จ ที่ “หลักนิติธรรม” สามารถนำไปสู่ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” อย่างเป็นทางการมากที่สุด

ทรงเลือกวิธีที่จะไม่บังคับใช้กฎหมายในทันทีแต่ทรงให้โอกาสหยิบยื่น “ทางเลือก” ให้เขาได้พัฒนาตนเองและกลับตัวก่อน ความยืดหยุ่นนี้เกิดจากการคำนึงถึงความเป็นธรรมและเหตุผลตามจริง

บทพิสูจน์จากการทรงงานของพระองค์ จึงสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางการใช้หลักนิติธรรมที่มีประสิทธิภาพจะนำมาซึ่งปัจจัยแวดล้อมที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมั่นใจว่า การพัฒนา ด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้นครอบคลุมและเป็นธรรม และในทางกลับกัน การพัฒนาที่ครอบคลุมและเป็นธรรมยังก่อให้เกิดวิถึความ เป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่จะช่วยส่งเสริมหลักนิติธรรม ได้ในที่สุด ∞

เป้าหมายการ พัฒนาที่ยั่งยืน 2030

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development : SD) เริ่มต้นจากการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 2 ณ กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี 1992 (พ.ศ. 2535) ประเทศสมาชิกต่างๆ ประชุมร่วมกันในหัวข้อว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Environment and Development) และได้เห็นชอบให้ประกาศหลักการแห่งสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) สำหรับทศวรรษ 1991-1999 และศตวรรษที่ 21 เพื่อเป็นแผนแม่บทของโลก สำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) จำนวน 8 เป้าหมาย ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี เช่น การขจัดความยากจนและความหิวโหย การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทสตรี และการรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เป็นต้น

ปัจจุบัน MDGs ได้สิ้นสุดลงแล้ว องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (dimensions) ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้เชื่อมโยงกันเรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs)

ทั้งนี้ เมื่อเดือนกันยายน 2558 นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อมคณะ เข้าร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 70 พร้อมกับผู้นำจากประเทศสมาชิก 193 ประเทศ หัวข้อการประชุมในครั้งนั้นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมกันนี้ ผู้นำจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ได้ร่วมรับรองร่างเอกสารเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลังปี 2015 Sustainable Development Goals ที่เรียกว่า Transforming Our World : the 2030 Agenda for Sustainable Development (การปรับเปลี่ยนโลกของเรา : วาระ 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน)

ทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลก ตั้งแต่เดือนกันยายน ปี 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี โดยประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย (Goals) 169 เป้าประสงค์ (Targets) โดยเป้าหมายต่างๆ ประกอบด้วย

เป้าหมายที่ 1		ขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ ทุกที่
เป้าหมายที่ 2		ขจัดความหิวโหย บรรลุเป้าความมั่นคงทางอาหาร ปรับปรุงโภชนาการ และสนับสนุนการทำเกษตรกรรม
เป้าหมายที่ 3		สร้างหลักประกันให้คนมีชีวิตที่มีคุณภาพ และส่งเสริมสุขภาพที่ดีของคนทุกเพศทุกวัย
เป้าหมายที่ 4		สร้างหลักประกันให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและครอบคลุม และส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน
เป้าหมายที่ 5		บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิงทางชีวภาพ
เป้าหมายที่ 6		สร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน
เป้าหมายที่ 7		สร้างหลักประกันให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่ย่อมเยาและยั่งยืน
เป้าหมายที่ 8		ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม รวมทั้งการจ้างงานเต็มอัตราและงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 9



สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความต้านทานและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม

เป้าหมายที่ 10



ลดความไม่เท่าเทียมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 11



ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ความต้านทาน และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมและยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12



สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 13



ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบ

เป้าหมายที่ 14



อนุรักษ์และใช้มหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอื่นๆ อย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 15



ปกป้องฟื้นฟู และส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย หยุดยั้งการเสื่อมโทรมของดินและฟื้นฟูสภาพดิน และหยุดยั้งการสูญเสียดังกล่าวหลายชีวภาพ

เป้าหมายที่ 16



สนับสนุนสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และมีความครอบคลุมในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 17



เสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกการดำเนินงานและหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

Special Section

สืบสานพระราชปณิธาน :

นิติธรรมตามแนวทาง

พระบาทสมเด็จพระปรมินทร

มหาภูมิพลอดุลยเดช

บรมนาถบพิตร



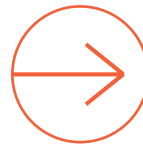


**เราจะครอง
แผ่นดินโดยธรรม
เพื่อประโยชน์สุขแห่ง
มหาชนชาวสยาม**



พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร

พระปฐมบรมราชโองการ ณ พระที่นั่งไพศาลทักษิณ 5 พฤษภาคม 2493



หลักนิติธรรมพระกรงธรรม

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงเป็น “พระราชผู้ทรงธรรม” ตลอดระยะเวลา 70 ปีแห่งการครองสิริราชสมบัติ พระองค์ทรงแน่วแน่ในพระปณิธานตามหลัก “ทศพิธราชธรรม” อันเป็นหลักธรรมโบราณ สำหรับพระมหากษัตริย์ และทรงงานด้วย “หลักนิติธรรม” เพื่อประโยชน์สุขของเหล่าอาณาประชาราษฎร์อย่างแท้จริง

ทศพิธราชธรรมในระบอบประชาธิปไตย

พระราชจริยวัตรและพระราชกรณียกิจตลอดรัชสมัยแสดงให้เห็นแล้วว่า ทศพิธราชธรรมและหลักนิติธรรมเป็นหลักสากลที่ยังคงใช้ได้ในยุคปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งค่านิยมทั่วโลกเน้นประชาธิปไตยในการเมือง การปกครองบนรากฐานของธรรมาภิบาล (good governance) หรือ การปกครองที่ถูกต้องและเป็นธรรม



ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้เขียนบทความ “ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย” ในหนังสือ “สรรเสริญพระบารมี” จัดพิมพ์โดยกระทรวงยุติธรรม เพื่อเฉลิมฉลองในวโรกาสมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ไว้ว่า

ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นฉบับประชาธิปไตยอย่างดียเยี่ยม ไม่เคยเลยที่จะทรงล่วงล้ำออกจากหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงตัดสินพระทัยในการบริหารราชการแผ่นดินเอง แต่ทรงไว้ซึ่งพระราชสิทธิที่จะทรงแนะนำหรือตักเตือน (advisory power)

พระองค์มิได้ “ทรงแนะนำ ทรงสนับสนุน และทรงตักเตือน” เฉพาะองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ทรงมีพระมหากรุณา “แนะนำ สนับสนุน และตักเตือน” บุคคลกลุ่มต่างๆ และประชาชนโดยทั่วไปโดยผ่านพระบรมราชโองการ พระราชดำรัสที่ได้ชี้แนะแนวทางที่ดีที่ควรปฏิบัติหรือละเว้นทั้งใน

การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคน และในการประพฤติปฏิบัติในทางส่วนตัว ในฐานะพลเมืองที่ดี โดยเฉพาะทรงเน้นความซื่อสัตย์ สุจริต ความถูกต้อง ความมีศีลธรรม และจริยธรรม

พระราชจรรยาดังกล่าว นอกจากจะสอดคล้องกับทศพิธราชธรรมแล้ว ยังสอดคล้องกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบสมัยใหม่ทุกประการ

หลักนิติธรรม รากฐานพัฒนาประเทศ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงเป็นนักนิติศาสตร์ (Jurist) อย่างแท้จริง แม้จะมีได้ทรงตัดสินคดีหรือว่าความด้วยพระองค์เอง แต่ทรงเป็นผู้ที่ใช้ศาสตร์และความรู้ในด้านนี้เพื่อประโยชน์ในด้านอื่นๆ ทั้งนี้ พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับกฎหมาย โดยอ้างจากพระบรมราชโองการพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516

“กฎหมายนี่ก็เป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับบ้านเมือง เพราะว่าเป็นหลักของการเป็นอยู่ร่วมกันในชาติบ้านเมือง เพื่อให้การเป็นอยู่มีระเบียบ

เรียบง่าย และให้ทุกคนที่อยู่ในชาติสามารถที่จะมีชีวิตที่รุ่งเรือง”

ศาสตราจารย์กิตติคุณวิชฌู เครื่องาม รองนายกรัฐมนตรีได้ศึกษาแนวพระราชดำริทางด้านกฎหมายซึ่งมีที่มาจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่พระราชทานในวาระต่างๆ แล้วพบว่า แนวพระราชดำริทางด้านกฎหมายมีความชัดเจนสม่ำเสมอ และเป็นผลมาจากที่ทรงแม่นยำในหลักวิชาที่ได้ทรงศึกษาจากการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบด้วยพระองค์เอง ประกอบกับประสบการณ์ที่ได้ทรงพบเห็นข้อเท็จจริงในภาคสนาม จากการที่ได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจตลอดทั่วทั้งพระราชอาณาเขต



กฎหมายนั้นมีทั้งกฎหมายดี
กฎหมายไม่ดี กฎหมายเลว
กฎหมายเพด็จการ กฎหมาย
กษัตริย์ เพราะฉะนั้นหลักคือ
ต้องใช้กฎหมายที่ดี ที่เป็นธรรม
กล่าวคือหัวใจของหลัก
นิติธรรมนั้นคือ ถ้าสิ่งหนึ่งยังไม่
เป็นกฎหมาย หากแก้ไขอะไร
ได้ก็ดำเนินการเสีย ”

โดยสามารถประมวลแนวพระราชดำริออกมาเป็นพระราชประสงค์ด้านนิติศาสตร์ได้ว่า ทรงใช้หลักนิติธรรมผ่านแนวคิด 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรกคือ การใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบเป็นใหญ่และเคารพกฎหมาย ถ้ามีกฎหมายให้ถือกฎหมายเป็นใหญ่ให้เคารพกฎหมาย (respect for law) การยึดกฎหมายถือเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม และเป็นพระบรมราโชบายด้วย

ประการที่สอง ในการใช้กฎหมายเป็นใหญ่นั้นต้องเข้าใจว่ากฎหมายนั้นต้องเป็นธรรม ไม่ใช่กฎหมายอะไรก็ได้ เพราะกฎหมายนั้นมีทั้งกฎหมายดี กฎหมายไม่ดี กฎหมายเลว กฎหมายเผด็จการ กฎหมายทรราชย์ เพราะฉะนั้นหลักคือต้องใช้กฎหมายที่ดี ที่เป็นธรรม กล่าวคือ หัวใจของหลักนิติธรรมนั้นคือ ถ้าสิ่งหนึ่งยังไม่เป็นกฎหมาย หากแก้ไขอะไรได้ก็ดำเนินการเสีย หากป้องกันอะไรได้ให้ป้องกันเสีย แต่ถ้าหากสิ่งนั้นกลายเป็นกฎหมายแล้วและพบว่าไม่เป็นธรรม ก็ต้องปฏิบัติตาม แต่หากเยียวยาได้ก็ให้เยียวยาเสีย และถ้าต่อไปในอนาคต มีโอกาสจะแก้ไขได้ก็แก้ไขเสีย หรือหากยกเลิกได้ก็ยกเลิกเสีย นี่เป็นข้อที่สองของหลักนิติธรรมที่ทรงยึดถืออย่างแน่วแน่มั่นคง

ประการสุดท้าย การใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ถือว่าเป็นปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร โดยเฉพาะในข้อที่ว่าบางครั้งกฎหมายอาจขัดกับความเป็นธรรม แล้วจะเลือกอะไร แน่นนอนว่าต้องเลือกกฎหมาย เพราะสิ่งที่เราคิดว่าเป็นธรรมนั้นเราอาจนึกคิดเอาเอง คนอื่นมิได้เห็นด้วย หากผู้พิพากษายึดความเป็นธรรมโดยละเลยกฎหมาย คงเป็นเรื่องยุ่งยาก เพราะความเป็นธรรมของศาลแต่ละชั้นอาจต่างกันได้ แต่ถ้าใช้กฎหมาย กฎหมายนั้นย่อมเป็นฉบับเดียวกัน รับผิดชอบให้ใช้กฎหมาย แต่ในการใช้กฎหมายนั้นก็ย่อมต้องใช้ใช้อย่างเป็นธรรม คือถ้า

กฎหมายเปิดโอกาสให้ตีความอย่างเป็นทางการได้เสีย หากสามารถกำหนดโทษให้เป็นธรรมได้ก็กำหนดเสีย ทรงใช้คำว่ากำหนดโทษอย่างพอเพียง หากมีช่องว่างของตัวกฎหมายให้สามารถใส่ความเป็นธรรมและยืดหยุ่นได้ก็ควรทำ

แนวพระราชดำริว่าด้วยกฎหมายและความยุติธรรม

ศาสตราจารย์กิตติคุณวิชฌุ เครื่องงาม ได้นำเสนอสาระสำคัญจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม มีสาระโดยสังเขปว่า

1. ความยุติธรรมสำคัญอย่างไร

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชบรมนาถบพิตร ทรงตระหนักในความสำคัญของความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง ทรงเห็นว่าความยุติธรรมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งสำหรับการดำรงอยู่ของประเทศไทย

ครั้งหนึ่งได้มีพระราชดำรัส ในโอกาสที่ผู้พิพากษาประจำกระทรวงเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดีที่ 16 ธันวาคม 2525ว่า **“ถ้าหากว่าชาติความยุติธรรม ประเทศก็จะอยู่ยาก มีเหมือนกันที่เขามีกฎปกครองอย่างไม่มีความยุติธรรม แต่ว่าประเทศไทยก็ต้องมีความยุติธรรมมาตลอด ถึงมีความเจริญได้ มีความมั่นคงได้อย่างมหัศจรรย์”**

2. ความยุติธรรมอยู่ที่ไหน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชบรมนาถบพิตร พระราชทานพระบรมราชาธิบายไว้ในหลายวาระว่า ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ อยู่ที่ผู้ใช้กฎหมายส่วนหนึ่ง และมาจากตัวบทกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง

มีความเป็นไปได้ที่กฎหมายกับความ
เป็นธรรมไม่สอดคล้องกัน
ความยุ่งยากอย่างยิ่งจะเกิดขึ้น
เมื่อต้องตอบคำถามว่าระหว่าง
กฎหมายฝ่ายหนึ่งกับความยุติธรรม
อีกฝ่ายหนึ่ง อะไรสำคัญกว่ากัน

ในส่วนของผู้ใช้กฎหมายนั้นจะทรงเตือนผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ เนติบัณฑิต และนิสิตนักศึกษา วิชากฎหมายทุกครั้งที่ทรงมีโอกาสว่า ผู้ใช้กฎหมาย ต้องมี “ความเป็นกลาง” และ “ความสุจริต” เป็นหลักสำคัญในการทำงาน และนอกจากนั้น ยังต้องมีความสามารถในการใช้กฎหมายให้ตรงตามความประสงค์ ทั้งต้องระวังช่องโหว่ของกฎหมายอีกด้วย

เรื่องสำคัญที่ทรงเน้นในหลายวาระและมีความเสมอต้นเสมอปลายอย่างเห็นได้ชัดคือ พระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่ว่า

“กฎหมายนั้นเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือที่มีเพื่อรักษาความยุติธรรม หรือใช้เป็นแบบแผนความประพฤติของประชาชน และใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤติของประชาชน ตัวกฎหมายเองจึงต้องมีความยุติธรรมอยู่ด้วย ที่สำคัญคือต้องตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะรักษาความยุติธรรมในบ้านเมือง ไม่ใช่กดขี่ข่มเหงประชาชนในบ้านเมือง กฎหมายที่กดขี่ข่มเหงประชาชน หรือรังแกประชาชน ทำให้ประชาชนในบ้านเมืองเดือดร้อน เป็นกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม”

3. กฎหมายกับความยุติธรรมใครสำคัญกว่ากัน จากพระบรมราชาโฆวาทและพระราชดำรัสข้างต้น ย่อมทำให้เห็นได้ว่า มีความเป็นไปได้ที่กฎหมาย กับความเป็นธรรมไม่สอดคล้องกัน ความยุ่งยาก อย่างยิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อต้องตอบคำถามว่าระหว่าง กฎหมายฝ่ายหนึ่ง กับความยุติธรรมอีกฝ่ายหนึ่ง อะไรสำคัญกว่ากัน พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราชาโฆวาท ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นักศึกษาของ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา วันที่ 7 สิงหาคม 2515 ในเรื่องนี้ว่า

“โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษา ความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควร จะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษา อรรถคดีใดๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นจะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้อง คำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วย เสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมายและได้ ผลที่ควรจะได้”

4. ถ้ากฎหมายไม่ยุติธรรมควรทำอย่างไร เมื่อทรงมีพระราชปรารภในเรื่องความไม่ยุติธรรม

กฎหมายนั้นต้องใช้โดยคำนึงถึง เจตนารมณ์ที่แท้จริงและบริบทของ สังคม กล่าวคือ กฎหมายเป็นแค่ “เครื่องมือ” หรือ “มรรคา” ที่จะ นำพาสังคมไปสู่ความถูกต้อง และความยุติธรรม

ของกฎหมายแล้ว ก็ทรงแนะนำด้วยเสมอว่า

*“ต้องมีกรวิจัยหรือมีการแก้ไขกฎหมายบางส่วน”
“ช่วยทางสถานีนิติบัญญัติ ชี้ทางให้สถานีนิติบัญญัติ ว่าควรจะปรับปรุงกฎหมายที่ตรงไหน”*

“เสนอให้ประชาชนทราบ ให้ทางผู้ใหญ่ทราบ ให้ทางสถานีนิติบัญญัติหรือทางกรมกฤษฎีกา... แล้วก็ดัดแปลงกฎเกณฑ์ในกฎหมายให้เป็นผล สำเร็จ...มีความยุติธรรมมากขึ้น”

หลักนิติธรรม คือธรรมะของกฎหมาย

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประธานคณะมนตรีเพื่อสันติภาพและความปรองดองแห่งเอเชีย (APRC) กล่าวในปาฐกถาของการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9” ไว้ว่า

“สำหรับพระองค์ท่านนั้น ‘กฎหมายแท้ คือ หลักนิติธรรม คือธรรมะของกฎหมาย’ โดยมี เครื่องพิสูจน์ที่เป็นที่ยอมรับกันว่าโครงการใน พระราชดำริที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นโครงการที่แฝงไปด้วยหลักนิติธรรม ที่สร้าง ความเป็นธรรม ที่สร้างการยอมรับ และไม่ ละเลยต่อความเป็นกฎหมายหรือความเป็น สูงสุดของกฎหมาย แต่หากเป็นโครงการที่ เข้าใจว่าการจะนำกฎหมายมาใช้ให้เกิดความ เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับในสังคมได้นั้น ต้องมีความยืดหยุ่น ซึ่งทรงใช้คำว่า อะลุ่มอล่วย แต่ต้องเป็นความอะลุ่มอล่วยที่ตั้งอยู่บนความ สุจริต จึงจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน”

การที่พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระ ปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร



มีการสอดแทรกหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ด้วยกัน เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้โครงการพัฒนาต่างๆ ประสบผลสำเร็จ และมีผลให้พระราชกรณียกิจของพระองค์เป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศ และจากองค์กรการสหประชาชาติ

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประมุขหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรไว้มีสาระโดยสังเขปคือ

1. ทรงแยก เรื่องของ นิติรัฐ (rule by law) ออกจาก นิติธรรม (rule of law) เพราะนิติรัฐอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หากทว่าจำเป็นที่จะต้องมีนิติธรรมด้วย ทรงเข้าพระทัยอย่างลึกซึ้งว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้น หากบังคับมากเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันและสร้างความเป็นศัตรูระหว่างกัน



ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประธาน คณะมนตรีเพื่อสันติภาพและความปรองดองแห่งเอเชีย (APRC)

2. ทรงเห็นว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายในบางกรณีนั้นต้องใช้เวลา สิ่งสำคัญคือการทำให้คนเข้าใจกฎหมายและรู้ว่ากฎหมายคืออะไร มิใช่เข้าใจไปก่อนว่าประชาชนนั้นรู้กฎหมายอยู่ก่อนแล้ว การทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายจึงเป็นความเป็นธรรมอย่างหนึ่งภายใต้กฎหมาย

3. ทรงมีหลักความเป็นธรรมของการใช้กฎหมาย นั่นคือ หลักนิติธรรม หมายถึงการใช้กฎหมายนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดการกดขี่ มีความยืดหยุ่น วางอยู่บนความซื่อสัตย์สุจริต มิได้วางอยู่บนผลประโยชน์แอบแฝง ใช้กฎหมายอย่างอะลุ่มอล่วยถึงจะแก้ปัญหาได้ และนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็นธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำอย่างไรที่จะใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบสุข ไม่กดขี่

4. ทรงมิได้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายต้องทำอย่างเต็มที่ตลอดเวลา นั้นเพราะว่า extreme justice อาจจะเป็น extreme injustice ได้ การบังคับ

ใช้กฎหมายหรือความยุติธรรมอย่างตึงเกินไปอาจนำมาสู่ความไม่เป็นธรรมได้ ต้องมีความยืดหยุ่น มีความอ่อนนุ่มล้วย มีความเป็นนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ “พอสมควร”

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวว่า *“พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ไม่เพียงมีความลึกซึ้งและแตกฉานในหลักนิติธรรม แต่ยังสามารถประยุกต์หลักนิติธรรมกับการพัฒนาให้โครงการในพระราชดำริต่างๆ จนเกิดผลสัมฤทธิ์ และหลักคิดของพระองค์ยังคงทันสมัย สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิรูปและแก้ปัญหาของประเทศในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทับซ้อนในที่ดินทำกินพื้นที่ไม่เป็นธรรม และการปรับปรุงกฎหมาย*

**การจัดสรรที่ดิน
ทำกินแบบคนอยู่
กับป่าอย่างยั่งยืน**



ให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ล้วนมีความสำคัญต่อประเทศในอนาคต”

ปัจจุบันในหลายประเทศทั่วโลกยอมรับว่าหลักนิติธรรมเป็นรากฐานในการสร้างความสงบและความเป็นธรรม หรือ peace and justice ซึ่งไม่เพียงเป็น 1 ใน 17 เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ของสหประชาชาติ แต่ยังเป็น “เครื่องมือ” หรือ “enabling factor” ที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายอื่นด้วย

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในหลายวาระ มีลักษณะกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหลายประการที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในลักษณะต่างๆ โดยมีประเด็นตัวอย่างสำคัญ 3 เรื่องประกอบด้วย





1. กฎหมายนั้นต้องใช้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงและบริบทของสังคม กล่าวคือ กฎหมายเป็นแค่ “เครื่องมือ” หรือ “มรรคา” ที่จะนำพาสังคมไปสู่ความถูกต้องและความยุติธรรม โดยพระองค์ทรงยกตัวอย่างการวินิจฉัยกฎหมายตามหลักนิติธรรมในพระบรมราโชวาทที่พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” เมื่อวันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516 อันได้แก่

“...กฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่า ... กลายเป็นผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย” หรือ “คนรุกป่า”

พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 8 มีนาคม 2515 ว่า *“ป่าสงวนนั้นเราขีดเส้นบนแผนที่ ... ราษฎรจะทราบได้อย่างไรที่ที่เขาเข้ามาอาศัยอยู่เป็นป่าสงวน ... เป็นหน้าที่ของผู้รู้กฎหมายที่จะต้องไปทำความเข้าใจ ไม่ใช่ไปกดขี่ให้ใช้กฎหมายโดยเข้มงวด ...”*

หรือในพระบรมราโชวาท ที่พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516 ที่ว่า *“... กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่า กฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน...”* พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทดังกล่าว เป็นพระราชวินิจฉัยช่วยชี้แนะทางออกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและช่วยให้ประชาชนที่สุจริตได้รับความเป็นธรรม



**ตอนหนึ่งบนเวที
TIJ Forum เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม
2560 ถอดบทเรียน
“คนอยู่กับป่าอย่าง
ยั่งยืนด้วยหลัก
นิติธรรม”**

2. กฎหมายต้องเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ ทรงมองกฎหมายอย่างมี “พลวัต” หรือ “มีชีวิต” ดังพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ 8 มีนาคม 2515 ที่ว่า

“... ตามหลักของกฎหมายเอง กฎหมายก็จะมีความเปลี่ยนแปลงได้ มิใช่ว่าเพราะสภาพ แต่เพราะว่าคนที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเปลี่ยนไป และสังคมของโลกเปลี่ยนไป...”

“... กฎหมายที่ไม่เหมาะสมแก่เหตุการณ์ ก็จะต้องพยายามที่จะศึกษาเพื่อที่จะให้ปรับปรุงให้ดี...”

“...เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงในสังคม ก็จะต้อง
เปลี่ยนคำ เปลี่ยนกฎเกณฑ์บางอย่าง หรือ
บทลงโทษ ... การลงโทษอาจไม่สอดคล้องกับ
อาชญากรรมที่ได้ประกอบขึ้นมา...”

3. การตรากฎหมายต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม
ของคนในสังคม (Stakeholders Participation)
เพราะเป็นกติกาสำหรับอยู่ร่วมกันของคนใน
ชาติบ้านเมือง ดังพระราชดำรัสที่พระราชทาน
แก่คณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์จุฬาฯ” ณ
พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดีที่ 13
มีนาคม 2512 ว่า

“... สมัยโบราณจะให้ทราบเรื่องอันใดเขาต้อง
ติกลอง มาสมัยผู้ใหญ่ลี้ก็ยังติกลอง แต่วันนี้
ไม่มีผู้ใหญ่ลี้จะติกลอง ประกาศด้วยปากหน่อย
เดียวก็เหมือนยังไม่มียกกฎหมาย จึงไม่ใช่เรื่องที่จะ
ไปว่าเขาว่าไม่ทราบกฎหมาย ... และ ... ทำให้
เกิดการปะทะกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่
กฎหมายเพราะต่างคนต่างมีผิดมีถูกด้วยกัน
อยู่...”

พระองค์ยังพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่
เนติบัณฑิตซึ่งสำเร็จการศึกษาทางกฎหมายจาก
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
สมัยที่ 20 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่
10 ตุลาคม 2512 ด้วยว่า “...ถ้ามีอะไรที่น่า
จะแก้ไขได้ พิจารณาดูแล้วก็คุยกัน ถกเถียงกัน
แล้วอาจเสนอ...ให้ ‘ประชาชน’ ทราบ ให้ทาง
ผู้ใหญ่ทราบ ... ท่านก็อาจรับเอาไว้พิจารณาเข้า
สภานิติบัญญัติแล้วก็ตัดแปลงกฎเกณฑ์ใน
กฎหมายได้เป็นผลสำเร็จ จะทำให้การดำเนิน
คดีเรียบร้อยขึ้น มีความยุติธรรมมากขึ้น ...”

นอกจากทรงให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมแล้ว
พระองค์ยังทรงนำหลัก “ประชาพิจารณ์” มาใช้ใน
การดำเนินโครงการพระราชดำริต่างๆ โดยจะทรง

อธิบายถึงความจำเป็นและผลกระทบที่เกิดขึ้นพร้อม
เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายทั้งสาธารณชน ประชาชน
หรือเจ้าหน้าที่ทุกระดับได้เข้ามาร่วมกันแสดง
ความคิดเห็น เมื่อประชาชนในพื้นที่เห็นด้วยแล้ว
หน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและร่วมดำเนินการ
มีความพร้อม จึงจะพระราชทานพระราชดำริให้
ดำเนินโครงการนั้นๆ ต่อไป

พระองค์ยังทรงห่วงใยในเสียงการทำงานร่วมกันของ
คนในชาติ ทรงเคยมีพระบรมราโชวาทพระราชทาน
แก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องในโอกาสวันข้าราชการ
พลเรือน ณ พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์ วันที่ 1
มีนาคม 2536 ในการแนะนำวิธีทำงานร่วมกันว่า

“...สำคัญที่สุดจะต้องหัด ทำใจให้กว้างขวาง
หนักแน่น รู้จักรับฟังความคิดเห็น แม้กระทั่งคำ
วิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่นอย่างฉลาด เพราะการ
รู้จักรับฟังอย่างฉลาดนั้นแท้จริงคือการระดม
สติปัญญาและประสบการณ์อันหลากหลายมา
อำนวยความสะดวกบริหารงานให้ประสบความสำเร็จ
ที่สมบูรณ์นั่นเอง”

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล
อดุลยเดช บรมนาถบพิตร ไม่เพียงมีความ
ลึกซึ้งและแตกฉานในหลักนิติธรรม หากยัง
สามารถประยุกต์หลักนิติธรรมกับการพัฒนา
ให้กับโครงการในพระราชดำริต่างๆ จนเกิดผล
สัมฤทธิ์และหลักคิดของพระองค์ยังคงทันสมัย
สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิรูปและแก้
ปัญหาของประเทศในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหา
การทับซ้อนในที่ดินทำกิน หนี้ที่ไม่เป็นธรรม
และการปรับปรุงกฎหมายให้เท่าทันกับการ
เปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความ
สำคัญต่อการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต





นายมาร์ติน ฮาร์ท-อันเชน
รองผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
ประจำประเทศไทย



นายมาร์ติน ฮาร์ท-อันเชน รองผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย ได้กล่าวในปาฐกถาพิเศษบนเวที TIJ Public Forum เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2560 ถึง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรกับแนวคิดในการพัฒนาว่า ด้วยพระราชหฤทัยอันมุ่งมั่นแห่ง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ที่จะนำมา ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้กลายเป็นแรงบันดาลใจในการทำงานด้านการพัฒนา ดังที่เรามักจะได้เห็นพระองค์ท่านทรงงานอย่างมิเคยย่อท้อ เสด็จเยี่ยมราษฎร แม้ในพื้นที่ห่างไกล เพื่อที่จะทรงทราบว่าราษฎรของพระองค์ท่านยังมีสิ่งใด ขาดแคลน จึงเป็นเหตุผลที่พระองค์ท่านได้รับรางวัล UNDP Human Development Lifetime Achievement Award ใน พ.ศ. 2549

พระราชดำริของพระองค์มิได้เพียงแค่ช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย แต่ยังเป็นส่วนสำคัญในการวางรากฐานสู่การ บรรลุตามเป้าหมายวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านการดำเนินงานของโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริกว่า 4,300 โครงการ ที่ครอบคลุมตั้งแต่ด้านการ จัดการแหล่งน้ำ ด้านการเกษตร และด้านสาธารณสุข

ในช่วงต้นรัชสมัย พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับความรู้ด้านการพัฒนา เช่น การจัดการน้ำและเขื่อน เช่นเดียวกับความสามารถการฟื้นฟูสภาพหลังภัยพิบัติ ซึ่งในวันนี้ได้กลายเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ ดังที่ถกบัญญัติไว้ใน เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและกรอบการดำเนินงานลดความเสี่ยงจาก ภัยพิบัติ (Sendai Framework) อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น อยู่ในสายเลือดของประชาชนชาวไทยเสมอมา



วิธีการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้สะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ในพระราชกรณียกิจและโครงการพัฒนาในพระราชดำริหลายโครงการจะมี เรื่องของการส่งเสริมสิทธิของผู้คนชายขอบและคนไร้สิทธิ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดความเป็นอยู่ของตน

การพัฒนาจะไม่ประสบผลสำเร็จหากประชาชนในพื้นที่นั้นไม่มีสิทธิและเสียง ในการแสดงความเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกับวิถีชีวิตของพวกเขา หากประชาชนไม่รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ สังคมก็จะไม่สามารถพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมที่มี ประสิทธิภาพเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้า เพราะหลัก นิติธรรมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อสถาบันในการนำมาซึ่งการพัฒนาที่เป็นธรรมและครอบคลุม

ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นอย่างยิ่ง ที่จะส่งเสริมวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 เห็นได้จากบทบาทที่เข้มแข็ง ในการเจรจาในเวทีสหประชาชาติ นำมาซึ่งการประชุม UN Sustainable Development Summit 2015 ณ นครนิวยอร์ก และในช่วงวาระการเป็น ประธานกลุ่ม 77 พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้ร่วมผลักดันการอนุวัติวาระการ พัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านหัวข้อ “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อบรรลุเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน” (SEP for SDGs) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา ภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร อันเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ความจงรักภักดีของประชาชนชาวไทยที่มีต่อพระองค์เป็นแรงขับเคลื่อน สำคัญของความมุ่งมั่นและความพยายามด้านการพัฒนา

Special Section :

ปาฐกถาพิเศษ พระเจ้าหลานเธอ
พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในฐานะ
ทูตสันถวไมตรีด้านหลักนิติธรรม
สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

พระปณิธานของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ที่มุ่งให้หลักนิติธรรมเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาที่เข้มแข็งและยั่งยืน ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นผู้นำและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นหลักนิติธรรมเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย “หลักนิติธรรม การป้องกันอาชญากรรม และความยุติธรรมทางอาญา” ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการพัฒนาของสหประชาชาติภายหลังปี ค.ศ. 2015 และผ่านการพิจารณารับรองจากที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ สมัยที่ 68 เรียบร้อยแล้ว

พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา กุตุลันถวไมตรีด้านหลักนิติธรรมสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของ UNODC ประทานพระดำริสแก่ผู้เข้าร่วมการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ 2 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ซึ่งจัดโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ณ ศูนย์การประชุมสหประชาชาติกรุงเทพมหานคร





หลักนิติธรรมนั้นไม่ได้เพียงแค่เป็นเป้าหมายการพัฒนาในตัวของมันเอง แต่ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้เราสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอื่นๆ ได้ดีอีกด้วย หลักนิติธรรมที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในหลักประกันอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจบังคับของรัฐก็ดี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติก็ดี รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ดี จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกทุกคนในสังคม

พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา

ประธานพระตำราสแก์ผู้เข้าร่วมการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560



ชาพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้มาร่วมการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน การประชุมในวันนี้ทั้งมีความสำคัญและเหมาะแก่สมัยเพราะเราต่างกำลังมุ่งมั่นดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสให้ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นสำคัญ ได้แก่ หัวข้อเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทใหม่ในฐานะทูตสันถวไมตรีสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามที่ได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติด้วย

ประชาคมนานาชาติได้รับบทเรียนที่ดีหลายประการในการแสวงหาหนทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เราได้เรียนรู้ว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษคือกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เราเห็นเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินความพยายามเพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจนเรื้อรัง แค้น ความหิวโหย และโรคภัยไข้เจ็บ ในขณะที่พยายามรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษนั้นบรรลุผลสำเร็จด้วยดีในหลายด้าน แต่ก็ยังมีอุปสรรคอยู่บางประการ หลายคนยังเชื่อว่าเราน่าจะบรรลุผลสำเร็จได้มากกว่านี้ หากเราให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความยุติธรรมและหลักนิติธรรมมากขึ้นในฐานะที่เป็นรากฐานอันสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน

มาถึงวันนี้เมื่อเรามีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมาแทนที่แล้ว ประชาคมนานาชาติจึงเห็นพ้องกันแล้วว่าเราจะต้องใช้แนวทางที่ดีกว่าเดิม เราได้ตระหนัก



แล้วว่าหลักนิติธรรม ความสงบสุข ความยุติธรรม และความมั่นคง เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของเราทุกคนในการทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักนิติธรรมได้กลายมาเป็นเป้าหมายที่ชัดเจนและช่วยกำหนดทิศทางให้เราดำเนินความพยายามเพื่อเปลี่ยนแปลงโลกของเราให้ดีขึ้น

หลักนิติธรรมนั้นไม่ได้เป็นเพียงแต่เป็นเป้าหมายการพัฒนาในตัวของมันเอง แต่ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้เราสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอื่นๆ ได้ดีอีกด้วย หลักนิติธรรมที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในหลักประกันอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจบังคับของรัฐที่ดี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ดี รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดี จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกทุกคนในสังคม

หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างช่วยให้เกิดสภาพที่ประชาชนพลเมืองได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ หลักนิติธรรมจึงเป็นองค์ประกอบส่วนสำคัญในความพยายามของเราทุกคนที่จะทำให้การพัฒนาที่ยั่งยืนบรรลุผล



ถึงแม้ทุกฝ่ายจะเห็นตรงกันว่าหลักนิติธรรมนั้นมีความสำคัญ แต่เรายังคงไม่สามารถจะมีฉันทามติร่วมกันได้ว่าหลักนิติธรรมหมายถึงอะไร เราทำส่วนใหญ่เห็นว่าสิ่งที่หลักนิติธรรมจะดำรงอยู่ได้นั้นจำต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานบางประการ เช่น หลักกฎหมายเป็นใหญ่ หรือกระบวนการที่ชอบด้วยครรลอง บางคนเลือกที่จะขยายขอบเขตนิยามออกไปให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย องค์ประกอบที่อาจเพิ่มเติมเข้ามาได้นี้ยังมีอีกมาก

ข้าพเจ้าเชื่อว่าถึงแม้จะยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่พอสมควรในการมองหลักนิติธรรมในแง่แนวความคิด แต่เราก็ไม่ควรปล่อยให้ธรรมชาติของหลักนิติธรรมในข้อนี้ทำให้ความมุ่งมั่นของเราต้องลดน้อยถอยลงไป อันที่จริงแล้วการถกแถลงในเรื่องนิยามของแนวความคิดที่มีความซับซ้อนอย่างเช่นหลักนิติธรรมนั้นย่อมเป็นเรื่องปกติธรรมดาแกมยังมีคุณค่าในเชิงทฤษฎีเสียด้วยซ้ำ แต่ในบางกรณีเราก็อาจใช้ประสบการณ์ตรงของเราเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจกับหลักนิติธรรมนี้ได้

สำหรับข้าพเจ้าผู้มีหน้าที่ผดุงไว้ซึ่งกฎหมายในฐานะพนักงานอัยการนั้น ข้าพเจ้าได้พบเรื่องราวและชีวิตของคนที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอยู่เป็นประจำแทบจะทุกวัน แต่ละคนก็มีเรื่องราวแตกต่างกันไปไม่ซ้ำกัน แต่เรื่องราวเหล่านี้ต่างก็ช่วยยืนยันข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่าความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้นเป็นสิ่งสำคัญ แต่สิ่งที่อาจสำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือทัศนคติและความตระหนักรู้ของประชาชน กล่าวคือ คนทั่วไปในสังคมควรต้องมีความเห็นร่วมกันว่ากฎหมายเป็นสิ่งอันพึงปฏิบัติตาม สังคมใดที่ประชาชนมีความตระหนักร่วมกัน เช่นว่านี่ สังคมนั้นย่อมมีหลักนิติธรรมดำรงอยู่อย่างแน่นแฟ้น และสังคมเช่นนี้ย่อมเป็นรากฐานอันมั่นคงสำหรับที่เราจะได้ต่อยอดการพัฒนาให้องกวม

ข้าพเจ้าเชื่อว่าเราน่าจะเห็นตรงกันแล้วว่าความเชื่อมั่นร่วมกันของประชาชนว่ากฎหมายคือสิ่งที่ควรปฏิบัติตามนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้หลักนิติธรรมมีความเข้มแข็ง อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาด้วย แต่ทัศนคติร่วมกันเช่นว่านี่ไม่ใช่สิ่งที่เกิดได้โดยง่าย ในบางกรณีเราต้องทุ่มเทความพยายามอย่างต่อเนื่องและใช้เวลาหลายชั่วอายุคน กว่าทัศนคติเช่นว่านี้จะลงหลักปักฐานได้มั่นคง ถึงแม้จะยากเย็นแต่ก็อยู่ในวิสัยที่ทำให้เป็นจริงขึ้นได้

สำหรับเราท่านในที่นี้ เราอาจมองเห็นตัวอย่างที่ดีได้จากอุทาหรณ์สักเรื่องหนึ่ง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการดำเนินความพยายามอย่างไม่ลดละเพื่อช่วยเหลือคนกลุ่มหนึ่งที่ต้องเผชิญกับอุปสรรคอันท้าทายมากมาย ให้สามารถสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกฎกติกาขึ้นได้อย่างมั่นคง

เรื่องราวที่ข้าพเจ้าจะขอกล่าวถึงนี้ บ่อยครั้งมีผู้เรียกขานว่าเป็นเรื่องราวของการพัฒนาทางเลื้อก ซึ่งเป็นความพยายามร่วมกันของหลายฝ่ายเพื่อสนองพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร สำหรับข้าพเจ้าเรื่องราวนี้ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ช่วยเตือนใจให้ระลึกว่าหลักนิติธรรมช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืน และการพัฒนายั่งยืนมีส่วนช่วยจรรโลงหลักนิติธรรมให้มั่นคงได้อย่างไรอีกด้วย การพัฒนาทางเลื้อกเป็นแนวทางที่เน้นการใช้การพัฒนานำการแก้ไขปัญหาคารบูกาบที่เสพติดที่ผิดกฎหมาย แม้จะอยู่ในบริบทอันเฉพาะเจาะจง แต่โดยเนื้อแท้แล้วการพัฒนาทางเลื้อกเป็นตัวอย่างที่ดีที่ชี้ให้เห็นว่าความริเริ่มด้านการพัฒนาต่างๆ นั้น



หลักนิติธรรมที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในหลักประกันอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจบังคับของรัฐที่ดี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ดี รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดี จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกทุกคนในสังคม



จำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึงความต้องการของประชาชน และการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้ที่ขาดแคลนโอกาส มีพลังที่จะค่อยๆ พลิกฟื้นให้ชุมชนกลับมาเข้มแข็งและช่วยเสริมสร้างหลักนิติธรรมให้มั่นคง

ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะในบริบทเช่นนั้น คำถามสำคัญคือการบังคับใช้กฎหมายเพียงลำพังจะเป็นหลักประกันว่าจะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริงหรือไม่ เมื่อคำนึงว่าชีวิตของชาวเขาในหมู่บ้านอันห่างไกลเช่นนั้นยังขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานต่างๆ อยู่อีกมาก ซึ่งทำให้จำเป็นต้องไปพึ่งพาการปลูกพืชผิดกฎหมายมาเป็นเวลาช้านาน

แน่นอนว่าคำถามเช่นนี้ไม่อาจหาคำตอบได้โดยง่าย แต่สิ่งสำคัญก็คือความตระหนักว่าการเรียกร้องให้คนที่ยังขาดแคลนแม้กระทั่งปัจจัยพื้นฐานในการทำมาหาเลี้ยงชีวิต ต้องปฏิบัติตามกฎกติกาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดย



เครื่องครั้นนั้น อาจจะไม่ไ้เป็นหนทางแก้ไขปัญหาที่ตื้นัก เราสามารถหยิบยกประเด็นว่าด้วยกฎหมายและความสงบเรียบร้อยมาพิจารณากันได้จริงๆ หรือในเมื่อความจำเป็นพื้นฐานในชีวิตของบุคคลในสภาวะเช่นนั้นยังมิได้รับการดูแลช่วยเหลือเลยแม้แต่น้อย โครงการในพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 นั้นมีจุดเน้นที่ชัดเจนที่จะมุ่งช่วยเหลือให้ชาวเขาเหล่านั้นสามารถกลับมายืนบนลำแข้งของตัวเองเพื่อประกอบสัมมาชีพที่ชอบได้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุนี้โครงการต่างๆ ที่ได้ทรงริเริ่ม จึงมีส่วนช่วยให้เงื่อนไขอันเป็นรากฐานของหลักนิติธรรมสามารถหยั่งรากลงไปในสำนึกของคนในชุมชนดังกล่าวได้

ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเดินทางไปเยี่ยมเยียนหมู่บ้านเหล่านี้ในหลายโอกาส สิ่งที่ข้าพเจ้าได้พบทำให้ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชีวิตของคนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นของจริง กระบวนการเปลี่ยนแปลงอาจจะเกิดขึ้นได้ช้าและใช้เวลากว่าสี่สิบปีนับตั้งแต่คราวแรกที่รอยพระบาทได้ประทับลงบนผืนดิน

ของหมู่บ้านเหล่านั้น แต่ก็เห็นได้ชัดเจนว่าสำนึกร่วมในแบบที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงแล้วนั้นได้ฝังรากลึกลงในชุมชนเหล่านี้

เมื่อข้าพเจ้าได้พูดคุยกับผู้หลักผู้ใหญ่และคนรุ่นใหม่ในหมู่บ้านชาวเขา ข้าพเจ้าจึงได้ทราบว่าคนในชุมชนได้ร่วมแรงร่วมใจกันสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกฎกติกาขึ้นด้วยมือของพวกเขาเอง โดยไม่ต้องรอให้ทางการเข้ามาบังคับใช้กฎหมายเสียด้วยซ้ำ คนในหมู่บ้านค้นพบว่าขนบธรรมเนียมต่างๆ รวมไปถึงบรรทัดฐานในรูปแบบอื่น สามารถนำไปใช้กำกับพฤติกรรมของผู้คนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีหลักประกันว่าคนจะเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้าพเจ้าหวังว่าตัวอย่างอันเป็นรูปธรรมที่ได้ยกมาเล่าให้ท่านทั้งหลายฟังนี้ จะช่วยให้ท่านเห็นคล้อยตามข้าพเจ้าว่าประเด็นเรื่องหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น เป็นสิ่งที่เราสามารถหยิบยกมาพิจารณาดำเนินการได้ในทุกระดับ และควรอย่างยิ่งที่เราจะดำเนินการเช่นนั้น ในฐานะทูตสันถวไมตรี ข้าพเจ้ามีความยินดีที่จะทำงานร่วมกับสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ เพื่อช่วยกันปลูกฝังความตระหนักรู้เช่นว่านี้ให้เกิดขึ้น และยินดีที่จะสนับสนุนความพยายามของสหประชาชาติในอันที่จะส่งเสริมให้หลักนิติธรรมมีความมั่นคงยิ่งขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ได้ดำเนินไปด้วยดีอยู่แล้วในหลายสาขา เพราะแต่ละประเทศมีความมุ่งมั่นร่วมกันที่จะสร้างประชาคมอาเซียนให้มีความเข้มแข็งและสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดี ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงเชื่อมั่นว่ายังมีช่องทางและโอกาสอีกมากที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ จะได้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการแก้ไขปัญหาต่างๆ อันเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งภายใต้กรอบของอาเซียนและระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตนเอง

เพื่อให้พอมองเห็นแนวทางที่เราจะดำเนินการร่วมกันในอนาคตข้างหน้า ข้าพเจ้าจะขอสรุปประเด็นสำคัญที่เราได้เรียนรู้ร่วมกันจากตัวอย่างเรื่องการพัฒนาทางเลือกที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงแล้ว สักสองสามประเด็นดังนี้



หลักนิติธรรมมีความสำคัญ
ไม่เพียงเฉพาะสำหรับ
นักกฎหมาย อีกทั้งไม่ควร
จำกัดอยู่เพียงแค่แวดวง
ตุลาการหรือกระบวนการ
ยุติธรรมเท่านั้น เราได้
เห็นแล้วว่าหลักนิติธรรม
เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง
ในชีวิตของคน

แง่คิดประการแรกคือ หลักนิติธรรมมีความสำคัญไม่เพียงเฉพาะสำหรับนักกฎหมาย อีกทั้งไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแค่แวดวงตุลาการหรือกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น เราได้เห็นแล้วว่าหลักนิติธรรมเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในชีวิตของคน หลักนิติธรรมสามารถสัมผัสได้แม้กระทั่งในกลุ่มคนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารห่างไกล ไม่ว่าคนเหล่านั้นจะอยู่ในสถานะใดในแง่การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงบริการสาธารณะหรืออัตลักษณ์ในทางกฎหมาย ความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจมีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน และสัมพันธ์กันได้หลายแง่มุม แต่ด้วยเหตุผลข้อนี้เองที่เราควรต้องพยายามศึกษาเพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์อันซับซ้อนเหล่านั้น

ข้าพเจ้ารู้สึกยินดียิ่งที่ในวันนี้เราจะได้มีโอกาสเรียนรู้จากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนจากหลากหลายมุมมอง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในกรอบระหว่างประเทศ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไปจนถึงการพัฒนาชุมชน ข้าพเจ้าหวังว่าการอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในลักษณะสหสาขาเช่นนี้จะดำเนินต่อไปพร้อมๆ กับที่เราทำกันทั้งหลายช่วยกันสร้างองค์ความรู้ในสาขานี้ให้งอกงามเพิ่มพูนยิ่งขึ้นโดยอาศัยมุมมองที่หลากหลายเช่นนี้ต่อไป

ในกรอบว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ ยังคงมีประเด็นอันคาบเกี่ยวหลายสาขาอีกมากมายให้เราได้ปรึกษาหารือกัน ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้เพื่อเอาชนะการคอร์รัปชัน หรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ การอภิปรายในวงกว้างเช่นนี้ ทั้งในประเทศไทยเอง และในภูมิภาค จะช่วยให้เราสามารถกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการรับมือกับความท้าทายต่างๆ ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

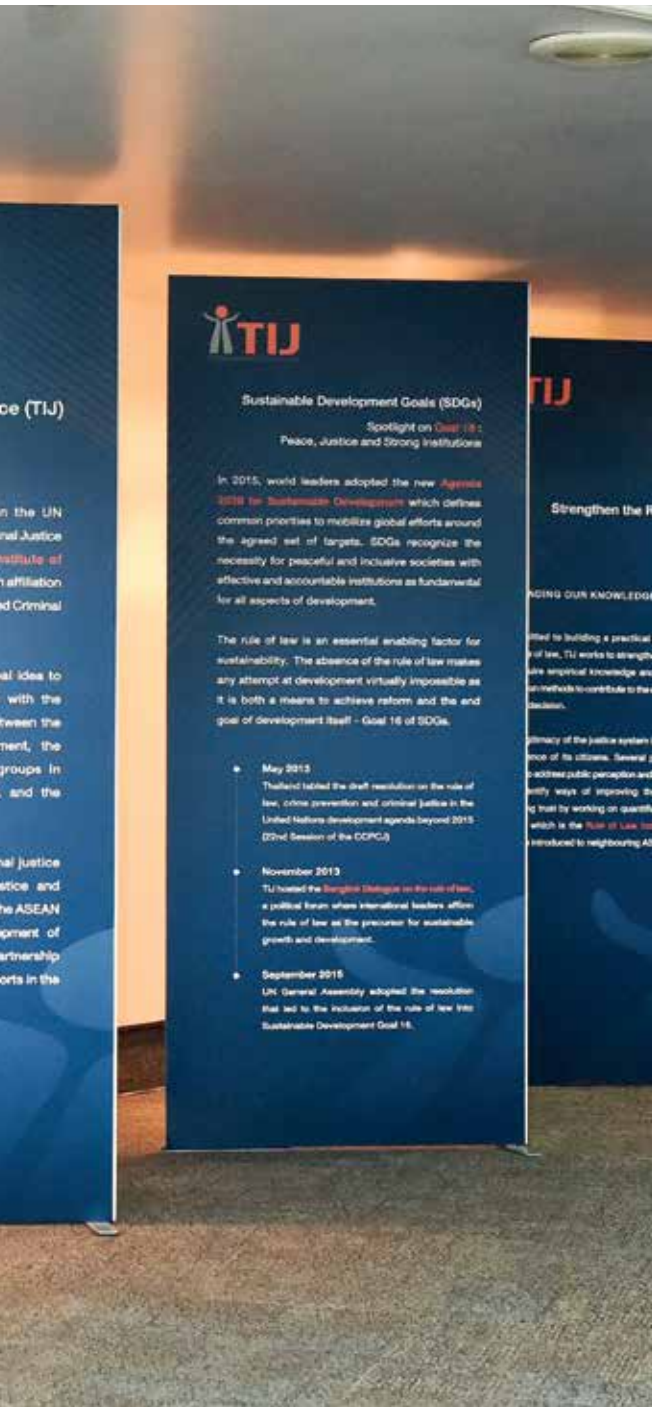
แง่คิดประการที่สองคือ ด้วยเหตุที่หลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนมีธรรมชาติเหมือนกันประการหนึ่งคือความเป็นสหวิทยาการ ในการทำงานเราจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงขอแสดงความยินดีกับเครือข่ายผู้นำรุ่นใหม่จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรอบรมผู้บริหารเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมและการพัฒนา ซึ่งจัดโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย เครือข่ายเช่นนี้จะ



ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนมุมมองและความคิดเห็น และจะช่วยให้เราแปลงความคิดไปสู่การปฏิบัติได้จริง ข้าพเจ้าหวังว่าในอนาคตเราจะได้เห็นผู้แทนจากหลากหลายวงการมารวมกลุ่มกันมากขึ้นเพื่อให้เครือข่ายความร่วมมือเช่นนี้ขยายวงออกไปในอนาคต

ประการสุดท้ายคือ ในฐานะคนธรรมดาคนหนึ่ง ข้าพเจ้าเชื่อว่าไม่มีแบบแผนตายตัวว่าเราควรต้องทำอะไรกันบ้างในการส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จุดเน้นของเราก็คือ แนวทางการทำงานที่ดี ย่อมต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์อันมีลักษณะเฉพาะในแวดวงที่เราทำงานอยู่ ความสนใจในกรอบงานที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่มุมมองที่แตกต่างกันได้ มุมมองของข้าพเจ้าอาจจะเน้นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ผู้อื่นอาจมีความสนใจและความถนัดที่จะทำงานในสาขาอื่นๆ เช่น การสาธารณสุข การจ้างงาน การปราบปรามคอร์รัปชัน การสงวนรักษาสิ่งแวดล้อม หรือการจัดความยากจนก็ได้





ข้าพเจ้าเชื่อว่าไม่มีแบบแผนตายตัวว่าเราควรต้องทำอะไรกันบ้างในการส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จุดเน้นของเราที่ดี แนวทางการทำงานที่ดี ย่อมต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์อันมีลักษณะเฉพาะในแวดวงที่เราทำงานอยู่ ความสนใจในกรอบงานที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่มุมมองที่แตกต่างกันได้

เราอาจมีมุมมองที่แตกต่างกัน แต่ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่าเราสามารถจะมีคุณค่าร่วมกันได้ เราทุกคนทราบดีว่าหลักนิติธรรมเป็นเรื่องการเคารพกฎกติกา เป็นเรื่องของความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกัน การไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ใช้ความรุนแรง และการเคารพในสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าเราจะทำอะไรก็ตาม หากเราทำไปเพื่อจรรโลงคุณค่าเหล่านี้แล้ว ในฐานะบุคคลธรรมดาคนหนึ่งก็เท่ากับว่าเราได้มีส่วนร่วมในการช่วยเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้วในทางหนึ่งเหมือนกัน



01

TIJ และภารกิจที่
เกี่ยวกับหลักนิติธรรม





ปหลายความหมายที่ถูกผูกติดอยู่กับคำว่า “หลักนิติธรรม” ไม่ว่าจะเป็น “สิทธิ” “ความเป็นธรรม” “ความเท่าเทียม” กระนั้น คำคำนี้ก็ยังไม่มีความจริงเพียงหนึ่งเดียว แต่ก็พอมีความหมายที่เห็นร่วม ซึ่งเป็นความหมายอย่างกว้างที่สุด ที่ว่า “หลักนิติธรรม” คือ “ความเป็นธรรมตามกฎหมาย” ที่จะบังคับใช้ให้ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาคกัน โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ทว่า การที่จะมีกฎหมายที่ดีที่จะจัดสรรประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติได้นั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง ในสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมที่โลกกำลังเผชิญหน้า โดยเฉพาะประเด็น “ความเหลื่อมล้ำ” ระหว่างคนจนและคนรวย

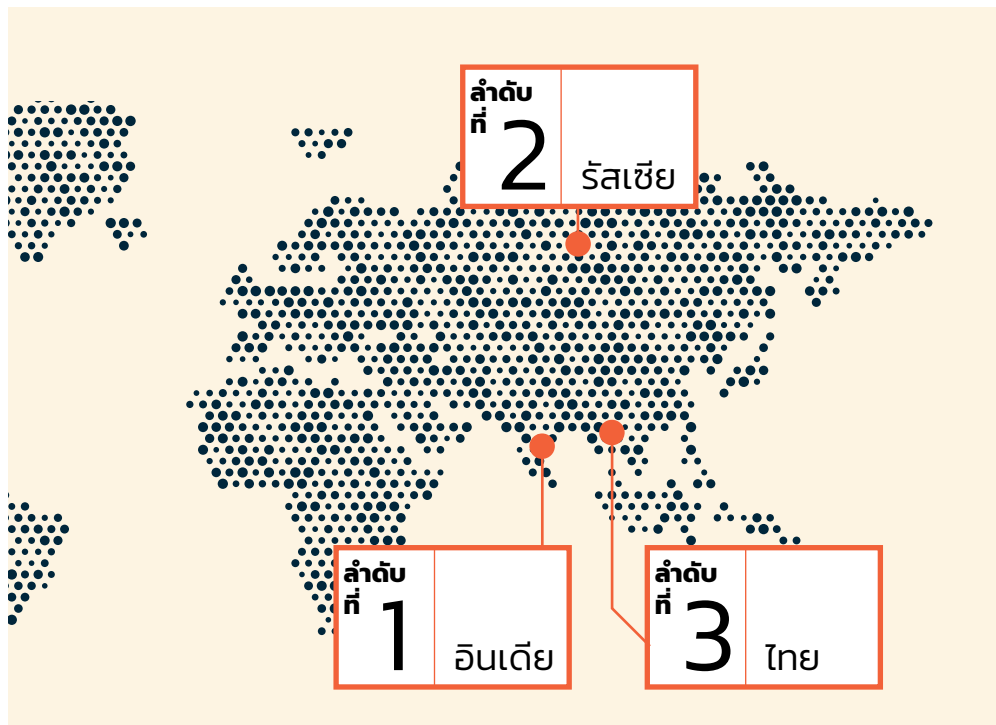
ไทยบนความ “ไม่เท่าเทียม”

ใน พ.ศ. 2560 ที่ประชุมสภาเศรษฐกิจโลก ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองดาวอส ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้หยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาหารือ จากรายงานของ Oxfam พ.ศ. 2559 ที่ระบุตัวเลขที่น่าตกใจอย่างยิ่งเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินที่มหาเศรษฐีโลก 8 คน ถือครองทรัพย์สินเท่ากับคนจนที่สุด 3,600 ล้านคน หรือเท่ากับจำนวนประชากรกว่าครึ่งโลก ที่สำคัญกว่านั้น พวกเขาสามารถเพิ่มความมั่งคั่งได้อย่างรวดเร็วในการก้าวเป็นมหาเศรษฐีในระดับล้านล้านเหรียญสหรัฐเพียงแคในทวง 25 ปีที่ผ่านมา

สำหรับประเทศไทย เรื่องนี้ถือเป็นความท้าทายโดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศทั่วโลก ไทยถือเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลกเป็นลำดับที่ 3 รองจากรัสเซียและอินเดีย และมีคนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้นที่เป็นเจ้าของความมั่งคั่งของคนทั้งประเทศรวมกัน ในเวลาที่ผ่านมาเพียงไม่กี่ปี มีมหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 5 คนใน พ.ศ. 2551 เป็น



3 ลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลก



ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว คำถามคือเราจะทำอย่างไรให้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและ เราจะทำอย่างไรที่มากกว่านั้นเพื่อให้ เกิดสังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียม ได้อย่างแท้จริง

28 คนใน พ.ศ. 2558 โฉนดที่ดินของทั้งประเทศอยู่ในมือประชากรเพียงร้อยละ 10 ขณะที่ประชากร 3 ใน 4 ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินใดๆ

ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว คำถามคือเราจะทำอย่างไรให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและเราจะทำอย่างไรที่มากกว่านั้นเพื่อให้เกิดสังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมได้อย่างแท้จริง

ทางออกเริ่มต้นที่ “หลักนิติธรรม”

กรอบแนวทางในเรื่องนิติธรรมกับการพัฒนาจึงเป็นกรอบแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แม้ว่าในระดับโลกในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาแนวคิดนี้ยังเป็นเรื่องใหม่

โดยหากย้อนดูก่อนหน้าที่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งองค์การสหประชาชาติจะประกาศใช้ใน พ.ศ. 2558 ประเด็นหลักนิติธรรมและการพัฒนาแทบจะไม่ได้มีการพูดถึงมากนัก กระทั่งเมื่อประเทศไทยนำโดยพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ได้นำเสนอข้ออมติเกี่ยวกับประเด็นนี้

หลายครั้งต่อที่ประชุมสหประชาชาติ จนในที่สุด “หลักนิติธรรม” ได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในเป้าหมายที่ 16 จาก 17 เป้าหมายของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งองค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals : SDGs) จากการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยประเทศไทยและประเทศภาคีสมาชิก ภายใต้การผลักดันของ สถาบันเพื่อความยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice : TIJ)

ปัจจุบันประเด็นหลักนิติธรรมนี้กำลังขยายความสำคัญออกไปในระดับสากล โดยล่าสุดในงานประชุมสำคัญด้านอาชญากรรมระดับโลก “Crime Congress 2020” ที่กำลังจะจัดขึ้น ได้บรรจุเรื่องนี้เป็นวาระสำคัญในการประชุม

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) กล่าวว่า *“เราเป็นผู้นำด้านนี้ในระดับภูมิภาค อาจจะมีหมายถึงในโลกด้วยที่พยายามเชื่อมโยงเป้าหมายที่ 16 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งองค์การสหประชาชาติกับเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับเราเรามองว่าเรื่องหลักนิติธรรม (rule of law) เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องมาคุยกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนสามารถเอากฎหมายไปเป็นเครื่องมือในการพัฒนา และนักพัฒนาในสาขาต่างๆ ก็ต้องเข้าใจว่า หลักนิติธรรมเป็นส่วนสำคัญและนำมาใช้ประโยชน์กับการขับเคลื่อน”*

ภารกิจของ TIJ ในปัจจุบัน นอกจากจะสนับสนุนองค์การสหประชาชาติ TIJ ยังสนับสนุนการยกระดับกระบวนการยุติธรรมร่วมกับกระทรวงยุติธรรมในระดับประเทศ ตลอดจนการขับเคลื่อนในมิติอื่นๆ ให้การ “ปฏิรูป” เกิดขึ้นได้จริงในการเชื่อมโยงเป้าหมายที่ 16 กับการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

เป้าหมายที่ 16: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

จากการทำงานของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ผ่าน เวทีสาธารณะ TIJ Public Forum on the Rule of Law and Sustainable Development ที่จัดขึ้นโดยตลอดปี 2560 มีข้อค้นพบของความเชื่อมโยงระหว่าง “หลักนิติธรรม” และ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” หลายประการ เช่น

- **การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการลดความเหลื่อมล้ำ ต้องใช้หลักนิติธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา** ภายใต้หลักการกฎหมายเป็นใหญ่คือให้หลักการเดียวกัน กฎหมายเดียวกันกับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจหรือคนสามัญ
- **กฎหมายต้องเป็นธรรม** เพื่อเป็นหลักในการนำมาใช้ ด้วยกระบวนการและระบบในการออกกฎหมายที่เป็นธรรม และเมื่อใดที่กฎหมายล้ำสมัยก็ต้องปรับปรุง
- **ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่อำนวยความสะดวก** อย่างในเรื่องหนึ่งๆ ที่มีกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งบังคับใช้โดยหลายหน่วยงาน ที่มองเห็นประเด็นที่แตกต่างกันไปจนขัดแย้งกันเอง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมต่อผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย ผู้ใช้กฎหมาย จึงจำเป็นต้องมองประเด็นหลักนิติธรรมให้เป็นอย่างดีร่วม สร้างการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้คนเข้าถึงกฎหมายอย่างเสมอภาค
- **ประเทศไทยมีตัวอย่างที่ดีจากการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร** ที่ได้ทรงนำหลักนิติธรรมมาเป็นพื้นฐานในการครองแผ่นดินตัวอย่างเช่น การนำหลักนิติธรรมมาแก้ปัญหาเมื่อราว พ.ศ. 2508-2509 เมื่อไปพบชาวเขา

ปลูกฝืน โดยนอกจากไม่เอาโทษแล้ว ยังได้พระราชทานอาชีพใหม่แทนโดยมีการตั้งโครงการหลวงเพื่อเป็นรายได้ใหม่ที่ไม่ผิดกฎหมายสำหรับชาวเขา

- **ต้องสร้างหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการ** การผลักดันความเป็นธรรมไม่เพียงจำกัดอยู่ในการทำงานของภาครัฐหรือนักกฎหมายเท่านั้น แต่การจะสร้างหลักนิติธรรมจะต้องบูรณาการอย่างมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ เช่น การสร้างวัฒนธรรมเคารพกฎหมายให้เกิดกับประชาชน ตลอดจนการพัฒนากฎหมายอย่างมีส่วนร่วม

ดังนั้น ในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ภายใต้กรอบการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 16 ที่ว่าด้วยการส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และทุกคนสามารถเข้าถึงได้ทุกระดับนั้น จึงทำงานบนฐานของการศึกษาวิจัยและพัฒนาเป็นหลักและให้ความสำคัญกับการมองไปข้างหน้า ในความพยายามที่จะเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมและประเด็นที่กว้างขึ้น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจธรรมาภิบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ TIJ ยังเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมจากสาธารณะและสถาบันในระบบยุติธรรม และเผยแพร่แนวคิดนี้กับกลุ่มผู้นำทางความคิด นักวิชาการ และเยาวชน

เพราะเชื่อว่าการมองเห็นความหมายของเรื่องนี้ร่วมกันจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบยุติธรรม และยังเป็นรากฐานที่สำคัญและการสร้างความเป็นไปได้ใหม่ในการสร้าง

วัฒนธรรมเคารพกฎหมาย ซึ่งเป็นการขับเคลื่อน
เพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติในที่สุด

กระบวนการทัศน์ใหม่และการพัฒนา อย่าง “มีส่วนร่วม”

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทยในการ
“ปฏิรูป” ระบบยุติธรรม มีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ
ประการแรก ความคุ้นเคยในการปฏิรูประบบการ
บังคับใช้กฎหมาย โดยหน่วยงานราชการ ประการ
ที่สอง การปฏิรูปยังคงเป็นแบบแยกส่วน โดยขาด
ความคิดเชิงบูรณาการ และจากการปฏิรูปหน่วย
งานราชการโดยหน่วยงานนั้นๆ เอง เช่น การปฏิรูป
ตำรวจโดยตำรวจ การปฏิรูปอัยการโดยอัยการ
หรือแม้แต่การปฏิรูปศาลโดยศาล ซึ่งหลายต่อ
หลายครั้งทำให้การปฏิรูปไม่สำเร็จ การขาดพลัง
ของการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ จึงเป็นสิ่งที่
ต้อง “ปลดล็อก”

ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ของนิติธรรมกับการพัฒนา
ที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นกระบวนการพัฒนาอย่างมี
ส่วนร่วม ในปี 2560 TIJ จึงได้ริเริ่ม **หลักสูตรอบรม**
สำหรับผู้บริหารด้านหลักนิติธรรมและการพัฒนา

เป้าหมายที่ 16 ที่ว่าด้วยการส่งเสริม
สังคมที่สงบสุขและครอบคลุมที่เอื้อ
ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึง
กระบวนการยุติธรรม และสร้าง
สถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความ
รับผิดชอบ และทุกคนสามารถเข้าถึง
ได้ทุกระดับ

➔
“RoLD in
Action”



(TIJ Executive Program on the Rule of Law
and Development : RoLD) หรือเป็นที่รู้จักกันใน
ชื่อ “RoLD Program” หลักสูตรอบรมผู้บริหาร
ระดับสูงเกี่ยวกับหลักนิติธรรม เพราะเชื่อว่า ความรู้
เรื่องหลักนิติธรรมจะช่วยเปลี่ยนแนวคิด “การมี
ส่วนร่วม” ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งในมิติของ
การสร้างเครือข่ายนิติธรรมเพื่อการพัฒนาในอนาคต
และในมิติของการสร้างตัวแบบการพัฒนานกฎหมาย
บนหลักการ “มีส่วนร่วม” และมากกว่าการอบรม
ทางทฤษฎี ผู้บริหารระดับสูงที่ได้เข้าร่วมจะทำกรณี
ศึกษาอย่างเจาะลึก ลงพื้นที่ เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหา
สาเหตุ และแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายใต้หลัก
นิติธรรม โดยเรียกกิจกรรมนี้ว่า “RoLD in Action”

ตัวอย่างเช่น การจัดเวทีเพื่อพยายามหาคำตอบ
เกี่ยวกับกรณีศึกษาของ “การรับมือกับเทคโนโลยี
ก้าวกระโดด (Disruptive Technology)” ซึ่งเป็น
รูปแบบของการสร้างกลไกใหม่ในการพัฒนานกฎหมาย
โดยจากเดิมมีนักกฎหมายเพียงฝ่ายเดียวเป็น
ผู้พัฒนานกฎหมายในแพลตฟอร์มใหม่ มีการนำ
ผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา ทั้งผู้พิพากษา
อัยการ ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี มาพูดคุยกันถึง
ทางออกที่วงการกฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรม
ในการคุ้มครองอย่างเหมาะสม

มิติใหม่บนความร่วมมือ Harvard Law School

TIJ ยังได้ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard Law School) ริเริ่มหลักสูตรระยะสั้นด้านนิติธรรมเป็นครั้งแรกในภูมิภาคเอเชีย เพื่อยกระดับศักยภาพของบุคลากรในภูมิภาคเอเชีย ทั้งในและนอกแวดวงยุติธรรม โดยแบ่งออกเป็นหลักสูตรสำคัญ 2 หลักสูตร ได้แก่ “TIJ Workshop for Emerging Leaders on the Rule of Law and Policy” หลักสูตรเข้มข้นระยะสั้น (intensive program) เพื่อช่วยเปิดมุมมองการวิเคราะห์ข้อกฎหมายในบริบทต่างๆ อย่างรอบด้าน มุ่งเน้นเรื่องหลักนิติธรรม กระบวนการยุติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนอีกหลักสูตร คือ IGLP Workshop for Scholars ที่เปิดอบรมการพัฒนาการเรียนการสอนเขียนงานวิจัยการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ หรือ policy advocacy ให้กับคณาจารย์และนักวิชาการจากประเทศไทยและประเทศในอาเซียน โดยแต่ละหลักสูตรมีระยะเวลาการอบรม 1 สัปดาห์

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กล่าวว่า *“สิ่งที่ TIJ พยายามทำในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรม คือการทำให้คนเห็นปัญหา เห็นแนวทางและทิศทางที่ควรจะไป และประโยชน์ที่มันจะเกิดขึ้น การสร้างโครงการต่างๆ ของเราอย่าง RoLD Executive Program และหลักสูตรต่างๆ ที่เราพยายามออกแบบโดยการเสริมพลังให้เขาและให้คนกลุ่มนี้ไปเป็นคนขับเคลื่อนสังคม”*

คำตอบในอนาคตของหลักนิติธรรม

สำหรับสถานการณ์ของไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จากการจัดอันดับล่าสุดของ SDG Index 2017 ในการวัดความก้าวหน้าของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในแต่ละเป้าหมายของประเทศต่างๆ พบว่าประเทศไทยทำคะแนนได้ดีที่สุดในเป้าหมายที่ 1



เป้าหมายที่ต้องปรับปรุงอย่างมีนัยสำคัญของไทย 6 เป้าหมาย





การลดความยากจน ขณะที่เป้าหมายที่ 16 มีสถานการณ์ที่ดีกว่าประเทศในภูมิภาคเอเชียเพียงเล็กน้อย โดยไทยได้ 58.0 และคะแนนของประเทศในภูมิภาคอยู่ที่ 56.37 อีกทั้งยังเป็นประเทศที่ต้องปรับปรุงอย่างมีนัยสำคัญใน 6 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 2 การจัดการความหิวโหย เป้าหมายที่ 3 สุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี เป้าหมายที่ 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน เป้าหมายที่ 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป้าหมายที่ 15 ระบบนิเวศทางบก เป้าหมายที่ 16 สันติภาพ ความยุติธรรมและการสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถูกจัดสถานะอยู่ในกลุ่มที่ต้องการ

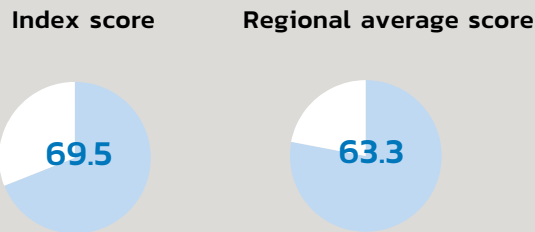
จากการแบ่งเป้าหมายของการวัดความก้าวหน้าเป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มที่บรรลุเป้าหมายแล้ว กลุ่มที่ต้องระมัดระวังและกลุ่มที่ต้องปรับปรุง

ผลการวัดความก้าวหน้าของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องกับรายงานของ World Justice Project Rule of Law 2016 ในการจัดอันดับด้านนิติธรรม ที่ระบุว่าประเทศไทย อยู่ในลำดับที่ 64 เป็นรองสิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่อยู่ในลำดับ 9, 56 และ 61 ตามลำดับ ขณะที่ประเทศที่ได้ลำดับที่ 1 คือเดนมาร์ก โดยรายงานระบุสถานะปัจจุบันของประเทศไทยในประเด็นที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาคอร์รัปชัน และสิทธิขั้นพื้นฐาน อันได้แก่สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในชีวิตและความปลอดภัย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

ปัจจุบันสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ได้ร่วมมือกับองค์กรในประเทศแคนาดา International Center for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR&CJP)

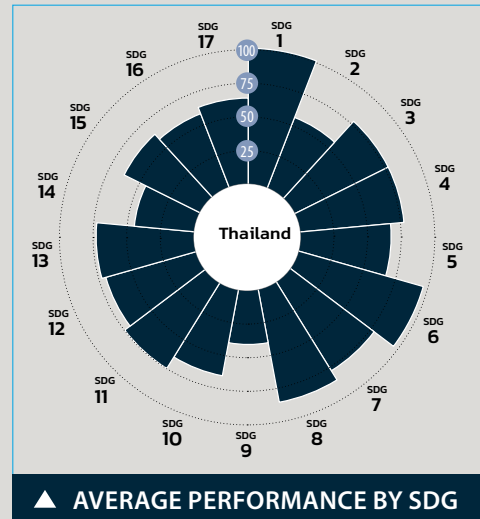
THAILAND on the global agenda

OVERALL PERFORMANCE



SDG Global rank

55 (OF 157)

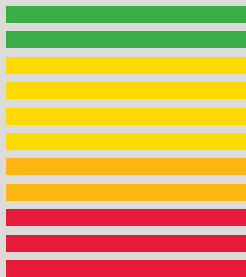


COMPARISON WITH OTHER DEVELOPMENT METRICS

	GLOBAL RANK	SCORE OR VALUE	REGIONAL AVERAGE
GDP per capita, PPP (2015)	64/153	US\$ 15,347	US\$ 12,194
Subjective Wellbeing (2016)	35/133	61	51
Environmental Performance Index (2016)	86/157	69.5	61.1
Human Development Index (2016)	77/157	74.0	67.1
Global Competitiveness Index (2016/17)	32/134	66.3	61.6
Global Peace Index (2016)	117/149	53.8	58.2

SDG DASHBOARD





A green rating on the SDG Dashboard denotes SDG achievement, and is assigned to a country on a given SDG only if all the indicators under the goal are rated green. Yellow, orange and red indicate increasing distance from SDG achievement.

Source: www.sdgindex.org



ลำดับความก้าวหน้า ของประเทศไทย ในเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน (ที่มา SDG Index & Dashboards 2017 Report)

ในการศึกษาวิจัยการพัฒนาตัวชี้วัดที่มากไปกว่า
ที่องค์การสหประชาชาติกำหนด และร่วมมือกับ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการพัฒนาตัวชี้วัด
ในบริบทเฉพาะของไทยหรือประเทศกำลังพัฒนา
โดยเน้นในแง่มุมมองของ “คุณค่ากระบวนการยุติธรรม”
ให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของไทย

“ตัวชี้วัดมีพัฒนาการโดยเฉพาะ การเมือง
(politic) ของการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่เฉพาะเรื่อง
กระบวนการยุติธรรม ทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การ
ลงทุน และความโปร่งใส การที่มีตัวชี้วัด (indi-
cator) แล้วยอมรับได้ เข้าใจง่าย ผู้กำหนด
นโยบายจะหยิบไปใช้ได้ ถ้าเรารู้จักใช้ให้ดีก็จะ
โน้มน้าวผู้กำหนดนโยบายได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ TIJ
ประเทศไทย หรือนักปฏิรูปประเทศไทยก็ต้อง
เรียนรู้มากกว่าการขับเคลื่อนนโยบาย มากกว่า
การปฏิรูปด้วยการตั้งคณะกรรมการแก้
กฎหมายที่ไม่เคยได้ผล” ศาสตราจารย์พิเศษ
ดร.กิตติพงษ์ กล่าว

และนี่คือความพยายามในการทำในสิ่งที่แตกต่าง
กว่าที่เคยในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม
อาจเพราะเมื่อถึงจุดหนึ่งของการพัฒนา ความ
พยายามที่จะทำแบบเดิมเพื่อให้ผลลัพธ์ที่
แตกต่างกันนั้นอาจจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย
ในท้ายที่สุด ∞

รายงานระบุสถานะปัจจุบันของประเทศไทยในประเด็นที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาคอร์รัปชัน และสิทธิขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในชีวิตและความปลอดภัย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย

Q&A

กับ ศาสตราจารย์พิเศษ
ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์
ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรม
แห่งประเทศไทย (TIJ)



Q : หลักนิติธรรมมีความสำคัญอย่างไรต่อการพัฒนา

A : ในวงการกฎหมาย แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมเราพูดกันมากแต่ก็เป็นนามธรรมและไม่ค่อยได้ขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม ในทางกฎหมายเราบอกว่าแค่ตัวกฎหมายอย่างเดียวไม่พอต้องมี “กฎของกฎหมาย” (Rule of Law) ต้องมีความชอบธรรมเป็นธรรม และนำไปสู่ธรรม แต่ส่วนใหญ่ก็จะเป็นนามธรรม แต่เมื่อ SDGs กำหนดให้หลักนิติธรรมเชื่อมโยงมาสู่การพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้นว่านิติธรรมมีเรื่องอะไรบ้าง ตรงนี้คือจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะพัฒนาวงการกฎหมายเองที่จะทำให้ช่วยเข้าใจได้ว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการนำพาสังคมไปสู่การพัฒนาต่างๆ เพราะกฎหมายอาจจะจะเป็นปัจจัยเอื้อหรือเหนี่ยวรั้งการพัฒนาก็ได้

Q : SDGs จะช่วยขับเคลื่อนหลักนิติธรรมอย่างไร

A : การจะขับเคลื่อนหลักนิติธรรม สิ่งสำคัญต้องทำให้นักกฎหมายและคนนอกวงการกฎหมายเห็น



ความสำคัญของหลักนิติธรรม อันนี้เป็นหัวใจสำคัญที่สุด ข้อดีของ SDGs คือจะช่วยให้เชื่อมโยงมิติของกฎหมายกับการพัฒนาได้มากขึ้น SDGs มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่จะวัดความก้าวหน้า เพราะฉะนั้น ถ้ามีตัวชี้วัด (indicator) ซึ่งมีหลายหน่วยงานทำอยู่แล้ว เช่น World Justice Project มีการวัดผลที่เกิดขึ้นที่มากกว่ากฎหมาย อย่างเรื่องเสรีภาพ ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ และทำให้เรามองกฎหมายในมิติของหลักนิติธรรมที่กว้างออกไป ไม่ใช่แค่เกี่ยวกับระบบยุติธรรมเท่านั้น แต่กฎหมายสามารถเอื้อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ การพิทักษ์โลก การลดคอร์รัปชัน เป็นต้น

Q : ในประเทศไทยอะไรเป็นแนวทางที่ TIJ จะขับเคลื่อนเพื่อยกระดับการเผยแพร่และการใช้หลักนิติธรรม

A : ถ้ากฎหมายได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม มีความเข้าใจว่ามันเป็นเครื่องมือในการพัฒนามันก็จะนำไปสู่การใช้ประโยชน์หรือการตระหนักถึงความสำคัญในหลากหลายมิติขึ้น ในส่วนของ TIJ เราดูหลักนิติธรรม เป็นตัวเชื่อมโยงจากทุกเรื่องที่เราทำ ตั้งแต่เรื่องของการปฏิบัติต่อผู้กระทำ ความผิด เรื่องผู้ต้องขังหญิง การดูแลในเรือนจำ การปล่อยออกสู่สังคมได้อย่างเหมาะสม รวมไปถึงประเด็นการไกลเกลี่ยข้อพิพาท ความเท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำ ฯลฯ

Q : มีตัวอย่างที่ชัดเจนพอจะอธิบายได้หรือไม่ว่าหากไม่มีหลักนิติธรรมจะส่งผลอย่างไร

A : เราบอกว่าหลักนิติธรรม กฎหมายก็ต้องมีความเป็นธรรมโดยตัวมันเอง เพราะกฎหมายอาจจะ เป็นเครื่องมือในการสร้างความยุติธรรมหรือ ยุติธรรมก็ได้ ความยุติธรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นหนักหนาสาหัสยิ่งกว่าความยุติธรรมที่ไม่ ถูกกฎหมายอีก หลายกรณีเกิดขึ้นกับชาวบ้าน

“ เพราะกฎหมายอาจจะ เป็น เครื่องมือในการสร้างความ ยุติธรรมหรือยุติธรรมก็ได้ ความยุติธรรมที่ชอบด้วย กฎหมายนั้นหนักหนาสาหัส ยิ่งกว่าความยุติธรรมที่ ไม่ถูกกฎหมายอีก ”

เคยอยู่ในที่ดินของตัวเองสมัยปู่ย่าตายาย วันดีคืนดีก็ถูกไล่ออกมาจากที่ของตัวเอง ซึ่งมันเป็น ความขัดแย้งที่กฎหมายมีส่วนสำคัญ

Q : จะผลักดันและขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยได้อย่างไร

A : ในแง่การผลักดันให้หลักนิติธรรมเกิดขึ้นจริง กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องมีการพัฒนา ซึ่งกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหรือ เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น กระบวนการที่ให้อำนาจ อย่าง เรื่องตำรวจ เรื่องของกระบวนการยุติธรรม ผู้พิพากษา อัยการ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง ปฏิรูป ให้สอดคล้องกับยุคสมัยเสมอ แต่จากประสบการณ์ของหลายประเทศ การปฏิรูปนั้นยากในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับปัจเจกชน เพราะคนที่มีอำนาจก็ไม่รู้สึกว่ามันจำเป็น เราจึงต้องการให้คนจำนวนมากเห็นความสำคัญเรื่องของหลักนิติธรรมไม่เพียงเฉพาะคนที่ถืออำนาจหรือนักกฎหมายเอง ซึ่งก็จะช่วยให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปเป็นจริงได้

02

หลักนิติธรรม:
กลไกการขับเคลื่อน
เพื่อบรรลุเป้าหมาย
ความยั่งยืน





หลักนิติธรรมเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่เสรีภาพ (freedom) และความปลอดภัย (security) โดยหลักนิติธรรมจะดำรงไว้ซึ่งสังคมที่มีเสรีภาพ ซึ่งเป็นสังคมที่เปิดกว้างในการมีพื้นที่ให้กับปัจเจกได้ใช้เสรีภาพของตนในการตัดสินใจลองผิดลองถูกทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและการตัดสินใจทางการเมือง โดยปัจเจกจะสามารถวางใจได้ว่ารัฐจะไม่สามารถใช้อำนาจเกินขอบเขตและตามอำเภอใจได้ ซึ่งสังคมที่มีเสรีภาพและมีความปลอดภัยนั้นก็ส่งผลดีต่อการพัฒนาโดยรวม



ศาสตราจารย์ เอ็ดเวิร์ด

เอ็ม. เปญาลแวร์

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยคอร์เนลล์
สหรัฐอเมริกา



หลักนิติธรรม มีความหมายที่ครอบคลุมหลักนิติธรรมในทางหลักการทางกฎหมายนั้นหมายถึงสังคมที่ปกครองโดยกฎหมายบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และการมีกระบวนการยุติธรรมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการมุ่งใช้กฎหมายในฐานะเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมที่เป็นธรรมและสร้างรัฐสวัสดิการเพื่อรับประกันการคุ้มครองทางสังคมกับประชาชนทุกระดับ โดยหลักนิติธรรมนั้นยังเป็นมากกว่าหลักการทางกฎหมายและการปกครองเป็นเครื่องมือที่รับประกันว่ากระบวนการของการพัฒนานั้นจะมีความเป็นธรรมและเป็นการพัฒนาที่รับผิดชอบต่อสาธารณะในทุกๆระดับ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน

ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รวมถึงความรับผิดชอบ (accountability) ของคนทุกคนในสังคมเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน คนรวย หรือผู้ที่มีรายได้น้อย หลักนิติธรรมไม่ใช่แค่เพียงกฎหมายอาญา แต่ยังมีนัยในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นๆ ที่มีเนื้อหาอันสามารถนำความเท่าเทียมกันมาใช้ได้ ในประเทศไทยมีความท้าทาย 3 ประการในการสร้างกลไกการขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ การสร้างวัฒนธรรมการเคารพกฎหมาย การขับเคลื่อนนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการและสร้างการมีส่วนร่วม

เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายในวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติเป้าหมายอื่นอดีตเลขาธิการสหประชาชาติ บัน คีมุน เรียก “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ 16.3 ว่าเป็นเสมือน “The Golden Thread” หรือ เส้นด้ายสำคัญในการถักทอทุกมิติที่จะนำมาซึ่งการบรรลุเป้าหมายความยั่งยืนทั้งหมด โดย “หลักนิติธรรม” ภายใต้เป้าหมายดังกล่าว “เน้นย้ำการส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมทุกคน”

เพราะหลักนิติธรรมไม่เพียงเป็น “เป้าหมาย” โดยตัวเองเท่านั้น แต่ยังเป็น “ปัจจัยเอื้อ” ให้ทั้ง 17 เป้าหมายสามารถบรรลุผลในภาพรวมด้วย



ความสำคัญของกฎหมายและหลัก นิติธรรมกับการพัฒนา

หากดูความหมายที่แท้จริงของ “หลักนิติธรรม” แล้ว
นั้นยังมีขอบเขตและความหมายที่กว้างขวาง ถ้า
พิจารณาข้อมูลจากแหล่งที่มาสำคัญทั้งจากนัก
วิชาการ World Justice Project รวมถึงแหล่งที่มา
อื่นๆ จะพบว่า แม้ในเชิงวิชาการต่อความหมายของ
เรื่องนี้แม้จะมีข้อถกเถียงและมีความแตกต่าง แต่
ความหมายของ “หลักนิติธรรม” จากหลายที่มานั้น
กลับมีประเด็นร่วมที่น่าสนใจ โดยเฉพาะแกนหลัก
ของความหมายที่ว่า “หลักนิติธรรม” คือ **“หลักใน
สังคมที่มีการปกครองโดยกฎหมาย กฎหมาย
จะต้องเป็นใหญ่เหนือบุคคล มีกระบวนการ
บังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส
ตรวจสอบได้และเปิดโอกาสให้คนเข้าถึง และ
ประเด็นเนื้อหาของกฎหมายควรจะเป็นประโยชน์
ต่อทุกคนในสังคม”**



ศาสตราจารย์เอ็ดเวิร์ด เอ็ม. เปญาลแวร์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยคอร์เนลล์ กล่าวถึง “ความสำคัญของกฎหมายและหลักนิติธรรมต่อการพัฒนา” โดยได้อ้างอิงงานของนักคิดจำนวนหนึ่งที่ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า

ลอน ฟูลเลอร์ มองว่าหลักนิติธรรมมีองค์ประกอบคือการมีกฎหมายที่เป็นสาธารณะ มีความชัดเจนสามารถเข้าใจได้ บังคับใช้อย่างเสมอหน้า ไม่มีผลย้อนหลัง กฎเกณฑ์ต้องมีความมั่นคงแน่นอนตามสมควรแต่ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และต้องมีความสอดคล้องกับกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว

ในขณะที่ เจเรมี วอลครอน มองในมุมของกลไกเชิงสถาบัน คือ การทำงานของกระบวนการยุติธรรมการมีสถาบันศาลที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพเนื่องจากแม้จะมีระบบกฎหมายที่ดีเพียงใด แต่ถ้า



**ศาสตราจารย์
เอ็ดเวิร์ด เอ็ม.
เปญาลแวร์ คณบดี
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัย
คอร์เนลล์
สหรัฐอเมริกา**

ขาดองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้นั้นก็ไม่สามารถทำให้เกิดหลักนิติธรรมขึ้นได้

จอห์น รอร์ลส์ มองว่าหลักนิติธรรมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพ หากหลักนิติธรรมไม่มีความมั่นคงแน่นอนนั้นก็หมายถึงความไม่มั่นคงของเสรีภาพของปัจเจกด้วยเช่นกันและนั่นทำให้เขามองว่า **การเชื่อมโยงหลักนิติธรรมและการพัฒนา จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่เสรีภาพ (freedom) และความปลอดภัย (security)** โดยหลักนิติธรรมจะดำรงไว้ซึ่งสังคมที่มีเสรีภาพ ซึ่งเป็นสังคมที่เปิดกว้างในการมีพื้นที่ให้กับปัจเจกได้ใช้เสรีภาพของตนในการตัดสินใจลงมือทำในแง่ของเศรษฐกิจและการตัดสินใจทางการเมืองโดยปัจเจกจะสามารถวางใจได้ว่ารัฐจะไม่สามารถใช้อำนาจเกินขอบเขตและตามอำเภอใจได้ ซึ่งสังคมที่มีเสรีภาพและความปลอดภัยนั้นก็ส่งผลดีต่อการพัฒนาโดยรวม

โดยปัจเจกจะสามารถวางใจได้ว่ารัฐ จะไม่สามารถใช้อำนาจเกินขอบเขต และตามอำเภอใจได้ ซึ่งสังคมที่มี เสรีภาพและมีความปลอดภัยนั้นก็ จะส่งผลดีต่อการพัฒนาโดยรวม

นอกจากหลักนิติธรรมจะมีไว้เพื่อจำกัดขอบเขต การใช้อำนาจรัฐแล้ว หลักนิติธรรมยังเป็นกลไก สำคัญในการกำกับภาคเอกชนด้วย เนื่องจาก อันตรายต่อเสรีภาพของปัจเจกนั้นเกิดจากการใช้ อำนาจตามอำเภอใจของเอกชน ซึ่งตามทฤษฎี การเมืองของจอห์น ล็อก นั้นเสนอว่า ปัจจัยที่ ผลักดันให้ปัจเจกรวมตัวกันเป็นสังคมการเมือง และสร้างหลักนิติธรรมคือความต้องการกำจัด ความรุนแรงจากเอกชนโดยการให้อำนาจกับรัฐใน การบัญญัติและบังคับใช้กฎหมาย หลักนิติธรรมจะ ช่วยปกป้องปัจเจกจากความรุนแรงดังกล่าวได้โดย ส่งเสริมให้ปัจเจกทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์เอ็ดเวิร์ด เอ็ม. เปญาลแวร์ มองว่า หลักนิติธรรมไม่ใช่เรื่องง่าย สำหรับทุกประเทศ การแตกขั้วทางการเมือง การ ขึ้นมามีอำนาจโดยอาศัยประชานิยม ล้วนแต่บ่อน ทำลายหลักนิติธรรมทั้งในสหรัฐอเมริกาและทั่วโลก “ความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมและการ พัฒนานั้นถูกตั้งคำถามโดยบางแนวคิดมองว่า กฎหมายกับการพัฒนาเป็นปรปักษ์กัน เนื่องจาก กฎหมายขัดขวางการพัฒนาและการดำเนิน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด

มากเกินไปไม่เอื้อต่อการเกิดความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนอกจากจะเป็นอันตราย ต่อกระบวนการตัดสินใจที่เป็นประชาธิปไตย (democratic decision making) แล้ว ยังจะเป็น ตัวขัดขวางบทบาทของกฎหมายในการช่วย ส่งเสริมการพัฒนา”

หลักนิติธรรม : ทางเลือกในการเพิ่ม อำนาจประชาชน

ถึงแม้ว่าหลักนิติธรรมจะมีความท้าทาย ใดๆก็ตาม กฎหมายและหลักนิติธรรมย่อมเป็นกลไกสำคัญใน การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน ดร.เดวิด เคนเนดี ผู้อำนวยการสถาบันกฎหมายและนโยบายระดับโลก มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Institute for Global Law and Policy, Harvard Law School) ได้เน้นย้ำถึง ความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างกฎหมายและการ พัฒนา และหลักนิติธรรมในฐานะการเป็นกุญแจ ของการสร้างทางเลือกให้กับประชาชน เพื่อตอบ โจทย์ของแต่ละสังคมที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับการเสริมสร้างหลักนิติธรรม ดร.เดวิด เคนเนดี เห็นว่า หลักนิติธรรมไม่ได้มีรูปแบบเดียวหรือเป็น รูปแบบที่ตายตัว แต่ละสังคมก็ต้องการสถาบัน กฎหมายและวัฒนธรรมการบังคับใช้กฎหมายที่ แตกต่างกันไปเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาที่แตกต่างกัน

“ปัญหาหนึ่งที่เรพบทั่วไปในประเทศรายได้ ปานกลางคือ การใช้หลักกฎหมายที่เด็ดขาด เพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและ เศรษฐกิจ ซึ่งมักไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ในระยะยาว เนื่องจากหลักกฎหมายจะเป็น ผลดีต่อการพัฒนาต่อเมื่อมันเอื้อให้สังคม สามารถที่จะยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อความ เปลี่ยนแปลง”

นอกจากนี้ เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าวไปสู่ การปฏิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีสถาบันที่มี

ประสิทธิภาพ โปร่งใส และรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมทั้งการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ในการทำงานเดียวกัน ศาสตราจารย์เอ็ดเวิร์ด เอ็ม. เปญาลแวร์ ได้เน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องในการผลักดันและเสริมสร้างหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่หลักนิติธรรมกำลังถูกคุกคาม การมีส่วนร่วมของทุกคนในสังคมจากวิชาชีพต่างๆ รวมทั้งผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของผู้มีวิชาชีพทางกฎหมาย ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการส่งเสริมหลักนิติธรรมในสังคม และย่อมนำไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมที่มีความเท่าเทียม มีการรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบรรลุเป้าหมายอื่นๆ ที่สังคมตั้งไว้



ดร.เดวิด เคนเนดี
ผู้อำนวยการสถาบัน
กฎหมายและ
นโยบายระดับโลก
มหาวิทยาลัย
ฮาร์วาร์ด สหรัฐ
อเมริกา

หลักนิติธรรม : กลไกขับเคลื่อนไทยสู่เป้าหมายที่ยั่งยืน

จากการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน “การส่งเสริมหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030” โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2560 มีข้อเสนอ 4 ประการที่เชื่อว่าจะทำให้หลักนิติธรรมสามารถสร้างกลไกขับเคลื่อนแผนงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย ให้สามารถปรากฏผลในทางปฏิบัติ ได้แก่

1. การสร้างเสริมวัฒนธรรมการเคารพกฎหมาย (Culture of Lawfulness)
เมื่อพูดถึงประเด็นหลักนิติธรรมและการพัฒนา



อย่างยั่งยืนนั้น คนส่วนใหญ่มักฝากความหวังไว้กับรัฐที่เข้มแข็งและมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย แต่ในมุมมองของ **รพี สุจริตกุล** เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ เห็นว่า แท้จริงแล้ว การที่สังคมใดสังคมหนึ่งจะพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ย่อมประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ

- ประการแรก สังคมนั้นๆ จะต้องมีการวางพื้นฐานทางกฎหมายหรือ legal infrastructure ที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ประการที่สอง จะต้องมีการบริหารจัดการในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล
- ประการที่สาม การที่คนในสังคมจะต้องเคารพกฎหมายและตระหนักว่าจิตสำนึกในการเคารพกฎหมายนั้นเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน และจะนำไปสู่สังคมที่มีความเจริญ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด

การที่คนในสังคมจะต้องเคารพกฎหมายและตระหนักว่าจิตสำนึกในการเคารพกฎหมายนั้นเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน และจะนำไปสู่สังคมที่มีความเจริญ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด



เวทีการประชุมที่ชี้ให้เห็นประเด็นของการเชื่อมโยงระหว่าง “หลักนิติธรรม” และ “การพัฒนาที่ยั่งยืน”

สำหรับประเทศไทย ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมหลายประเด็นที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการที่คนในสังคมมีจิตสำนึกในการเคารพกฎหมาย เช่น ประเด็นอุบัติเหตุบนท้องถนน โดยเฉพาะในช่วงวันเทศกาล ซึ่งเห็นได้ว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายจราจรและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งมีตำรวจจราจรผู้รักษากฎหมายอยู่ในทุกจุด แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุได้หากคนในสังคมยังไม่มีจิตสำนึก และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพกฎจราจร





การแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันก็เช่นกัน หลายฝ่ายมองว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบ แต่กลับลืมนึกไปว่าเราทุกคนต่างก็มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ โดยเริ่มจากการไม่ให้สินบนเจ้าพนักงานและดำเนินการร้องเรียนหากพบเห็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการทุจริต

อีกตัวอย่างหนึ่งที่สามารถยกให้เห็นถึงความสำคัญของจิตสำนึกของคนในสังคมได้แก่ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยปัญหาดังกล่าวหลายคนอาจมองว่าเกิดจากการขาดความรับผิดชอบและหวังผลกำไรจากภาคธุรกิจเพียงอย่างเดียว แต่ลืมนึกไปว่าผู้บริโภคก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น หลายคนยังมีพฤติกรรมรักความสะดวกสบาย เช่น ต้องอยู่ในห้องปรับอากาศตลอดเวลา หรือหากผู้บริโภคยังเลือกที่จะบริโภคผลิตภัณฑ์ราคาถูกแต่เกิดมาจากกรรมวิธีการผลิตที่ตัดไม้ทำลายป่า ปัญหาสังแวดล้อมก็ไม่สามารถหมดไปได้

ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า “หลายครั้งที่สังคมเกิดปัญหา คนในสังคมมักพยายามจะชี้ว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ที่จะต้องเข้ามาแก้ไข หลายคนคิดว่ากลไกภาครัฐเป็นเครื่องมือที่จำเป็น แต่คนมักไม่ตระหนักว่าจิตสำนึกในการเคารพกฎหมายของคนในสังคมนั้นเองต่างหากเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการนำสังคมให้บรรลุการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

2. การขับเคลื่อนหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

นิโคลัส บูธ ที่ปรึกษาด้านการป้องกันความขัดแย้ง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ประจำสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ กล่าวว่า ถึงแม้ว่าหลักนิติธรรมจะถูกบรรจุอยู่ในเพียงข้อ 16.3 แต่ก็ย่อมมีความสำคัญและย่อมมีความเชื่อมโยง



**การมีทรัพยากร
ธรรมชาตินั้นไม่ได้
รับประกันว่าจะนำไป
สู่การกินดีอยู่ดี
ให้กับประชาชน
หลายครั้งการพัฒนา
ก็ดันประชาชนออก
ไปจากการมีส่วนร่วม**



และมีความสำคัญต่อเป้าหมายข้ออื่นๆ ไม่ว่าจะ เป็นความเท่าเทียมกันทางเพศ การลดความยากจน การรักษาสภาพแวดล้อม

หลักนิติธรรมนั้นเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนา สังคมที่ยั่งยืนและสร้างสังคมที่ครอบคลุม ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการ

“การมีทรัพยากรธรรมชาตินั้นไม่รับประกันว่าจะนำไปสู่ความกินดีอยู่ดีหรือการสร้างงานให้กับประชาชนเสมอไป เนื่องจากในหลายครั้งโครงการพัฒนานั้นมักจะกีดกันประชาชนออกไปจากการมีส่วนร่วม ไม่มีพื้นที่ให้มีการถกเถียงถึงผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อชุมชน หรือบางกรณี มีการขับไล่คนในพื้นที่ออกไป”

หลักนิติธรรมจึงจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเจรจาต่อรองจาก คนในพื้นที่และการประเมินผลกระทบจากการพัฒนา ทั้งหมดนี้เพื่อให้การใช้ทรัพยากรนั้นเป็นไป เพื่อการพัฒนาของสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง

ในมุมมองของเขา ความท้าทายในการขับเคลื่อนหลัก นิติธรรมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ทุกคนต้อง ช่วยกันคิดต่อไปนั้นเมื่ออยู่ด้วยกัน 3 ประการ ประการ แรกคือการสร้างวัฒนธรรมของการเคารพกฎหมาย ประการที่สอง คือการทำให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการขับเคลื่อน ประการสุดท้ายคือการชี้วัด ความสำเร็จ จะชี้วัดอย่างไร อะไรที่จะเป็นเกณฑ์ที่ ใช้ร่วมกันในประเทศ

3. การขับเคลื่อนหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการ และสร้างการมีส่วนร่วม

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย กล่าวว่า หลักนิติธรรมมีความเชื่อมโยงกับ การพัฒนาในหลายมิติ หลักนิติธรรมได้ถูกหยิบยก

➡
บิโคลัส บูร
ที่ปรึกษาด้านการ
ป้องกันความ
ขัดแย้ง การเข้าถึง
กระบวนการ
ยุติธรรมและสิทธิ
มนุษยชน ประจำ
สำนักงานภูมิภาค
เอเชียและแปซิฟิก
ของโครงการ
พัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ



หลักนิติธรรมมีความเชื่อมโยงกับ
การพัฒนาในหลายมิติ หลักนิติธรรม
ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดมากขึ้นในเวที
ระหว่างประเทศในช่วงที่เป้าหมาย
การพัฒนาแห่งสหประชาชาติกำลังจะ
จบลง โดยนานาชาติได้ตระหนักว่า
เหตุผลที่เป้าหมายการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติจำนวนหนึ่งยังไม่ประสบ
ความสำเร็จนั้น เพราะหลักนิติธรรม
ไม่ได้บรรจุอยู่ในเป้าหมายการพัฒนา

ขึ้นมาพูดมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศในช่วงที่
เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติกำลังจะจบลง
โดยนานาชาติได้ตระหนักว่า เหตุผลที่เป้าหมาย
การพัฒนาแห่งสหประชาชาติจำนวนหนึ่งยังไม่ประสบ
ความสำเร็จนั้นเพราะหลักนิติธรรมไม่ได้บรรจุ
อยู่ในเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น
ประเด็นการมีกฎหมายที่ดี หรือการมีสถาบันและ
การบริหารจัดการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอื้อ
ประโยชน์ต่อทุกคนในสังคม การมีกระบวนการ
ยุติธรรมที่ดีที่สามารถระงับข้อพิพาทในสังคมและ
สามารถป้องกันอาชญากรรมได้ กฎหมายที่มี
เนื้อหาที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมก็จะทำให้สังคมมี
รากฐานที่มั่นคง ในขณะที่เดียวกัน การที่องค์กรหนึ่ง
องค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปก็ย่อมไม่มีความ
สมดุล นอกจากนั้นยังมีเรื่องของการใช้กฎหมาย
เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
มิชอบ ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ
หลักนิติธรรมต่อการพัฒนาทั้งสิ้น

ทั้งนี้ หลักนิติธรรมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประการ

- **ประการแรก** แบบ minimalist หมายถึงการใช้บังคับกฎหมายโดยเคร่งครัดต่อทุกคน โดยไม่ต้องคำนึงถึงเนื้อหาของกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันหลายคนบอกว่านี่คือ rule by law ไม่ใช่ rule of law
- **ประการที่สอง** แบบ mid-range หรือแบบทางสายกลาง หมายถึงนอกจากจะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว เนื้อหาของกฎหมายยังต้องเป็นประโยชน์ต่อคนในสังคมทุกภาคส่วนด้วย
- **ประการที่สามคือ**แบบ maximalist ความหมายของหลักนิติธรรมนั้นอาจรวมถึงการที่รัฐต้องให้สวัสดิการต่อคนในสังคมด้วย โดยหลักนิติธรรมย่อมมีความเชื่อมโยงกับ social justice ในนัยนี้

“ที่ผ่านมาเราคุ่นเคยกับการปฏิรูประบบการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวยังคงเป็นแบบแยกส่วนโดยขาดความคิดเชิงบูรณาการ นอกจากนี้ การปฏิรูปหน่วยงานราชการโดยหน่วยงานนั้นๆ เอง เช่น การปฏิรูปตำรวจโดยตำรวจ การปฏิรูปอัยการโดยอัยการ หรือแม้แต่การปฏิรูปศาลโดยศาลเองนั้น อาจไม่ประสบความสำเร็จและไม่ตอบโจทย์ความต้องการของสังคม หากขาดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เราเชื่อว่าหลักนิติธรรมไม่ได้ขับเคลื่อนโดยนักกฎหมายแต่ฝ่ายเดียว หากแต่สังคมทุกภาคส่วนย่อมต้องมีส่วนร่วม” ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กล่าว

4. การพัฒนาเครื่องมือชี้วัดหลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กล่าวว่าการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมเป็นไปได้

“

กฎหมายที่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมก็จะทำให้สังคมมีรากฐานที่มั่นคง ในขณะที่เดียวกัน การที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปก็ย่อมไม่มีความสมดุล นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของการใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมต่อการพัฒนาทั้งสิ้น ”

ประสิทธิภาพจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวัดความก้าวหน้าและความสำเร็จได้ในปี 2559 หน่วยงานระดับโลก World Justice Project องค์กรระหว่างประเทศในการประเมินและชี้วัดหลักนิติธรรมได้เริ่มออกแบบเครื่องมือในการชี้วัดหลักนิติธรรมขึ้นโดยทำการประเมินใน 113 ประเทศ

การขับเคลื่อนหลักนิติธรรมในไทยมีความจำเป็นในการออกแบบเครื่องมือชี้วัดนี้ให้สามารถนำมาใช้ได้เหมาะสมในบริบทของสังคมไทยเช่นกัน เพราะกรอบคิดของเครื่องมือชี้วัดจะตอบสนองต่อความคาดหวังและความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม เพื่อให้หลักนิติธรรมเป็นเรื่องที่



จับต้องได้ และสามารถเข้าใจสถานะและความคืบหน้าของประเทศไทยในการทำงานด้านหลักนิติธรรม

ในเวลาที่ผ่านมา กระบวนการยุติธรรมในไทยมีปัญหาในด้านต่างๆ ที่อาจจะมียุทธศาสตร์เฉพาะ เช่น ระบบการร่างกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานราชการ ปัญหาการบังคับใช้และการตีความของบุคลากรทางกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ความเชื่อที่ว่า การสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการยุติธรรมกระทำได้ด้วยการเพิ่มโทษเป็นหลัก รวมถึงการที่หน่วยงานรวมที่เกี่ยวข้องและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดการมองแบบบูรณาการ เนื่องจากมักจะมองแยกปัญหาเป็นส่วนๆ โดยไม่ได้ตระหนักว่าปัญหาของแต่ละหน่วยงานนั้นมีความเชื่อมโยงกันและต้องการการปฏิรูปแบบครอบคลุม



ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตติyakorn

ดังนั้น ตัวชี้วัดการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมที่จะเป็นฐานสำคัญในการปฏิรูป จะต้องพัฒนาจากคุณค่าและความคาดหวังที่ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานมีต่อกระบวนการยุติธรรม

ในความเห็นของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตติyakorn **“หลักนิติธรรมจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากคนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ใช่แค่ทางอาญาแต่ยังรวมถึงทางแพ่งและสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ดังนั้น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ใช่เพียงการปฏิรูปที่ตัวกฎหมาย แต่หมายรวมถึงกระบวนการพิจารณาและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย”** ∞

Goal 16: The Rule of Law for the Goals



เป้าหมายที่ 16 ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและทุกคนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเดียวกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และดูแลสมาชิกกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้อย่างทั่วถึง

เป้าหมายนี้ทำหน้าที่เสมือนด้ายทองที่คล้องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 17 เป้าหมาย เนื่องจากเป้าหมายที่ 16 ผสมผสานระหว่างหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาพรวม โดยมีเป้าประสงค์ย่อยดังนี้

เป้าประสงค์ที่
16.1

ลดความรุนแรงทุกรูปแบบและอัตราการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องในทุกพื้นที่

เป้าประสงค์ที่
16.2

ยุติการกระทำทารุณ การแสวงหาประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง การค้ามนุษย์ การใช้ความรุนแรง และการทรมานเด็กในทุกรูปแบบ

เป้าประสงค์ที่
16.3

ส่งเสริมหลักนิติธรรม ทั้งในระดับชาติระหว่างประเทศ รวมถึงการสร้างหลักประกันในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมของทุกคน

เป้าประสงค์ที่ 16.4

ภายในพ.ศ. 2573 ลดการลักลอบเคลื่อนย้ายอาวุธ และเงิน เสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการติดตามและการส่งคืนสินทรัพย์ที่ถูกขโมยไป และต่อต้านการดำเนินงานของอาชญากรรมทุกรูปแบบ

เป้าประสงค์ที่ 16.5

ลดการทุจริตและการติดสินบนทุกรูปแบบ

เป้าประสงค์ที่ 16.6

พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกระดับ

เป้าประสงค์ที่ 16.7

สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความครอบคลุม มีส่วนร่วม ตอบสนองต่อความต้องการและการเป็นตัวแทนของสังคมได้ในทุกระดับ

เป้าประสงค์ที่ 16.8

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศที่กำลังพัฒนา ในกิจกรรมของสถาบันระดับโลกที่ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล

เป้าประสงค์ที่ 16.9

ภายในปีพ.ศ. 2573 ให้ทุกคนมีเอกสารทางกฎหมายสำหรับระบุตัวตน รวมถึงการจดทะเบียนเกิด

เป้าประสงค์ที่ 16.10

ดูแลให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศ

เป้าประสงค์ที่ 16.A

สร้างขีดความสามารถในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อป้องกันความรุนแรงและต่อสู้กับการก่อการร้ายและความรุนแรง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันระดับชาติที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ

เป้าประสงค์ที่ 16.B

ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

03

การปฏิรูประบบ
ยุติธรรมทางอาญา
ในบริบทการพัฒนา
ที่ยั่งยืน







กระบวนการยุติธรรมวัดความเข้มแข็งหลักนิติธรรม

กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เป็นปัจจัยสำคัญของหลักนิติธรรม หากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอ่อนแอ การพัฒนาสังคมหรือประเทศย่อมไม่สำเร็จ หรือหากคนในสังคมไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม สันติภาพก็จะไม่เกิดขึ้นในสังคม

กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องมีการพัฒนา กระบวนการซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กระบวนการที่ให้อำนาจมากอย่างตำรวจ ตลอดจนกระบวนการยุติธรรม ผู้พิพากษา อัยการ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงปฏิรูปให้สอดคล้องกับยุคสมัยอยู่เสมอและสร้างความสมดุลให้ได้กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม

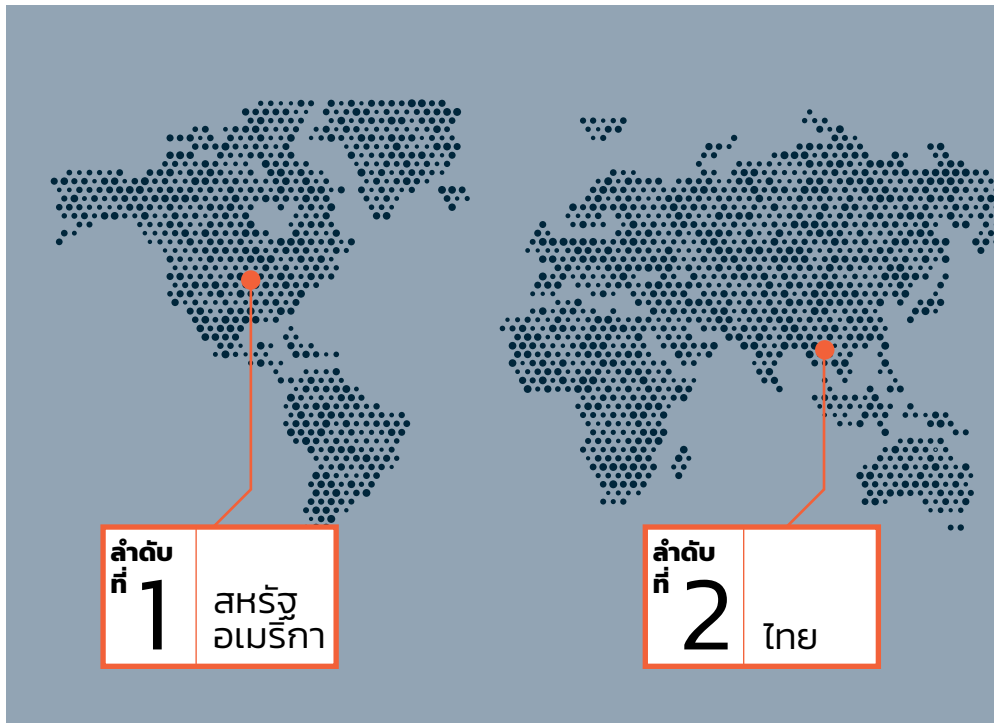
สถานการณ์กระบวนการยุติธรรมไทยกับความท้าทาย

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นหลัก ด้วยมีความเชื่อว่าประชาชนจะเกรงกลัวบทลงโทษ และสามารถป้องกันอาชญากรรมได้ ทว่า กลับก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้าน กล่าวคือภาครัฐต้องแบกรับค่าใช้จ่ายและใช้ทรัพยากรบุคคลในการดำเนินคดีทางอาญาอย่างมหาศาล ในขณะที่การลงโทษจำคุกยังได้นำไปสู่การเกิดปัญหานักโทษล้นคุก

ทั้งนี้ ประเทศไทยติดอันดับ 2 รองจากสหรัฐอเมริกา ในฐานะประเทศที่ใช้งบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสูง เมื่อวัดจากค่าใช้จ่ายที่ภาครัฐใช้งบประมาณไปเพื่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับรายได้ประชาชาติ (Gross Domestic Product : GDP) แล้ว และไทยมีแนวโน้มอยู่ในอันดับต้น เมื่อพิจารณาข้อมูลอื่นประกอบ เช่น จำนวนบุคลากรในกระบวนการทางอาญา จำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด



ไทยติดอันดับ 2 ประเทศที่ใช้งบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสูงที่สุดในโลกรองจากสหรัฐอเมริกา



การที่กระบวนการยุติธรรมของไทยให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นหลัก ส่งผลให้ปัจจุบันไทยประสบกับปัญหา 'นักโทษล้นคุก' โดยในปี ค.ศ. 2016 อัตรานักโทษมีสูงถึง 145% และแต่ละปีจำนวนนักโทษในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น ขณะที่ประสิทธิภาพและทรัพยากรของรัฐมีอยู่จำกัดและหากยึ่งนำมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาก ก็จะมีงบประมาณพัฒนาด้านอื่นน้อยลง การแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาเหล่านี้จึงเป็นเรื่องเร่งด่วน



ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
(ทีดีอาร์ไอ)

สิ่งที่สังคมไทยควรตระหนักและควรมีการศึกษา
มากขึ้น คือ ปัจจัยที่เป็นต้นตอของปัญหาหนี้พิษ
ล้นคูก การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ได้แก่

สาเหตุแรก คือ การมุ่งดำเนินคดีอาญาใน
กระบวนการยุติธรรมที่ยอมรั้งกันอย่างสาถกสนั้น
ได้เปิดช่องให้สังคมสามารถเลือกแนวทางการ
ดำเนินคดีต่างๆ ได้ว่าจะใช้แนวทางการดำเนินคดี
ในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แต่
ประเทศไทยมีความเชื่อมาแต่เดิมว่าการใช้โทษ
ทางอาญาจะสามารถป้องกัน
และปราบปรามการเกิด
อาชญากรรมได้ จึงมุ่งการ
ดำเนินคดีไปในทางอาญา แม้
เป็นคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่าย
ต่างก็เป็นปัจเจกบุคคล แต่กลับ
มีโทษทางอาญา เช่น ความผิด
ฐานหมิ่นประมาท ความผิด
เกี่ยวกับเช็คที่กฎหมายบัญญัติ
ให้มีทั้งการชดใช้ค่าเสียหาย
ทางแพ่งและยังมีโทษทางอาญา
อีกด้วย

นอกจากโทษในประมวล
กฎหมายอาญาแล้ว ยังมีโทษ
ทางอาญาที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอีกหลาย
ฉบับ ในกระบวนการยุติธรรมของไทยกำหนดให้
โจทก์ฟ้องคดีได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่ศาล
จะพิจารณาคดีอาญาเสียก่อนแล้วจึงพิจารณาคดี
แพ่ง ดังนั้น เห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทย
ได้เน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก

สาเหตุที่สอง คือ การเลือกใช้โทษทางอาญา
กฎหมายกำหนดให้โทษทางอาญามีอยู่ด้วยกัน 5
ชนิด ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบ
ทรัพย์สิน แต่โทษที่ได้ถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง คือโทษ
จำคุก ทั้งนี้เป็นเพราะโทษปรับมิได้มีการปรับปรุง



⬆
**การที่กระบวนการ
ยุติธรรมของไทย
ให้ความสำคัญกับ
กระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญา
เป็นหลัก ส่งผล
ให้เกิดปัญหา
นักโทษล้นคูก**

ตามสภาวะเงินเฟ้อและสภาวะทางเศรษฐกิจ
ค่าปรับที่เคยสูงในสมัยก่อน กลับกลายเป็นจำนวน
ที่ไม่สูงเสียแล้วในสมัยนี้ ศาลจึงเน้นตัดสินโดยใช้
การจำคุกมากกว่าการปรับ ซึ่งเป็นสาเหตุโดยตรง
ของสถานการณ์ “นักโทษล้นคูก”

สาเหตุที่สาม คือ การฟ้องคดีทางอาญาเพื่อผลัก
ภาระค่าใช้จ่ายให้รัฐ โดยการดำเนินกระบวนการ
ในทางแพ่ง คู่ความจำเป็นต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่าย
ไว้เอง เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ ค่า
ดำเนินการโดยเฉลี่ย 6,575
บาทต่อคดี ส่วนคดีอาญา แม้
ใช้งบประมาณในการดำเนิน
งานสูงโดยมีต้นทุนที่เกิดจาก
งบประมาณสูงโดยเฉลี่ย
76,600 บาทต่อคดี และใช้
ทรัพยากรทางบุคคลมาก เช่น
เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงาน
อัยการ ศาล และในส่วนภาค
บังคับคดี ได้แก่ บุคลากรใน
กรมพินิจ กรมราชทัณฑ์ แต่
สามารถฟ้องคดีทางอาญาเพื่อ
ผลักภาระค่าใช้จ่ายให้รัฐ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือคดีหมิ่น
ประมาท ที่โจทก์มักนำคดีไปฟ้องศาลอาญา เพื่อ
ผลักภาระค่าใช้จ่ายให้รัฐ รัฐจึงต้องรับภาระต้นทุน
อย่างมากมายมหาศาลทั้งจากการสร้างเรือนจำ
เพิ่ม หรือการจ้างบุคลากรเพิ่มเติม

สาเหตุที่สี่ การบังคับใช้โทษจำคุกที่เกินความ
จำเป็น แม้ในความผิดที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งก่อให้เกิดผล
เสียทั้งการขาดรายได้จากการทำงาน และเมื่อ
นักโทษพ้นคุกออกไปกลายเป็นคนที่มีคดีติดตัว
มักจะถูกปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน เมื่อไม่สามารถ
ทำงานได้จึงมีโอกาสสูงที่จะก่ออาชญากรรมอีกครั้ง
และมีโอกาสที่จะติดคุกซ้ำอีกก็เป็นได้

นับหนึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การที่ประเทศไทยใช้ทรัพยากรทางอาญาไปอย่างมหาศาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งแก้ปัญหานี้ โดยมีแนวทางดังนี้

1. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การยกเลิกความผิดบางฐานที่มีโทษทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่ไม่กระทบต่อสังคมและส่วนรวมอย่างร้ายแรง เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับเช็ค ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่มีการกระทำผิดเพียงเล็กน้อย การละเมิดซึ่งทรัพย์สินทางปัญญาที่มีได้มีเจตนาที่จะทำไปเพื่อการจำหน่าย เป็นต้น
2. เปิดโอกาสให้มีการประนีประนอมยอมความกันมากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถประนีประนอมกันได้ในทุกขั้นตอน ทั้งก่อนที่จะนำคดีสู่ชั้นศาล หรือแม้คดีจะอยู่ระหว่างพิจารณาในชั้นศาลแล้ว
3. นำโทษการบริการสังคมมาบังคับใช้กับโทษทางอาญาที่ไม่ร้ายแรง
4. การเพิ่มโทษปรับ ได้แก่ นำโทษปรับมาบังคับใช้มากขึ้น เพิ่มความเป็นธรรมของโทษปรับโดยใช้ระบบ Day Fine หรือการปรับตามระยะเวลาเทียบกับรายได้ที่ได้รับต่อวัน
5. ลดการจำคุก จำคุกเฉพาะคดีที่ร้ายแรง ส่วนคดียาเสพติดก็ควรแยกกระหว่างความผิดฐานเป็นผู้เสพ และความผิดฐานมีไว้เพื่อจำหน่าย

ทั้งนี้ การพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ควรอยู่บนหลักการของแนวคิดที่ว่า มุมมองของประชาชนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบบยุติธรรม



เปิดให้ประชาชนร่วมพัฒนาตัวชี้วัด

ในการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนฯ ได้มีการหยิบยกในหลายประเด็นที่จะเป็นจุดเริ่มต้นในการขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยระบุว่า เครื่องมือชี้วัด ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมของไทยที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยให้เหตุผลว่าเครื่องมือชี้วัดที่มีประสิทธิภาพจะเป็นฐานสำคัญในการปฏิรูปฯ

เนื่องจากที่ผ่านมาเครื่องมือชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมมีข้อจำกัด เป็นการชี้วัดเพื่อตอบโจทย์ขององค์กรอาศัยข้อมูลจากบุคคลหรือหน่วยงานภายในองค์กรเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้บริการ

ทั้งนี้ การพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ควรอยู่บนหลักการของแนวคิดที่ว่า มุมมองของประชาชนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบบยุติธรรม เพราะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนย่อมทำให้เกิดการขยายฐานความคิดนอกเหนือไปจากมุมมองที่ได้จากภายในองค์กรและกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนยังทำให้คนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบงานยุติธรรมอีกด้วย

แม้ปัจจุบันนานาชาติได้พัฒนาตัวชี้วัดในระดับสากล เพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปที่สามารถนำไปใช้เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาหรือไม่ แต่ตัวชี้วัดในระดับสากลก็ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่ดีที่สุดในการวัดผลการดำเนินงานในบริบทของประเทศ เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมมีบริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป มุมมองและความคาดหวังของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละประเทศนั้นย่อมสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ดีกว่า ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นประชาชนจึงเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเครื่องชี้วัดที่จะเป็นฐานสำคัญของการปฏิรูป

สำหรับประเทศไทย สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เปิดพื้นที่ในการสร้างการมีส่วนร่วมโดยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมต่อคุณค่าและความคาดหวังที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้ง 4 ขั้นตอนประกอบไปด้วยขั้นตอนในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ ชั้นการฟ้องคดีหรือชั้นอัยการ ชั้นศาล และชั้นบังคับคดี

ศาสตราจารย์ลิตา คาลานทรี ศาสตราจารย์คลินิกด้านกฎหมาย มหาวิทยาลัยคอร์เนลล์ ให้ข้อมูลว่า คำถามที่นำมาใช้ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนส่วนหนึ่งได้มาจากงานค้นคว้าวิจัยในระดับสากล เช่น จากงานของ World Justice Project ที่ได้ให้สัมภาษณ์ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม อีกส่วนหนึ่งได้แก่ คำถามปลายเปิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นถึงลักษณะกระบวนการยุติธรรมที่ดี

โดยในเบื้องต้นคณะวิจัยตั้งใจจะสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนให้ได้ 3,300 รายในทุกพื้นที่ และจากผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมอีก 550 ราย

ในทางปฏิบัติการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนที่ผ่านมา ทางคณะวิจัยได้ขอให้บุคคลที่ให้ข้อมูลกล่าวถึง “สิ่งที่ยากเห็นในกระบวนการยุติธรรม 3 สิ่ง” โดยได้รับคำตอบที่หลากหลาย เช่น ความโปร่งใส ความสุภาพ ความเป็นธรรม ทำงานรวดเร็ว ไม่รับสินบน มีเมตตา เสียสละ ไม่ทุจริต ฯลฯ

มุมมองและความคาดหวังของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละประเทศนั้นย่อมสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ดีกว่า ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นประชาชนจึงเป็นส่วนสำคัญ



ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาพัฒนาเป็นกลุ่มตัวชี้วัด เช่น กลุ่มตัวชี้วัดด้านความโปร่งใส กลุ่มตัวชี้วัดเกี่ยวกับความเป็นธรรม กลุ่มตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว และกลุ่มตัวชี้วัดด้านพฤติกรรมของบุคลากร เป็นต้น เพื่อนำมาวัดผลการดำเนินงานของตำรวจ อัยการ ศาล และการบังคับคดี

การชี้วัดในลักษณะนี้ นอกจากจะได้ทราบถึงคุณค่าที่ประชาชนคาดหวังกับกระบวนการยุติธรรมแล้วยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างความเป็นจริงกับความคาดหวังของประชาชนได้อีกด้วย



การใช้ข้อมูลที่ได้อามาให้เกิดประโยชน์ สูงสุด วิธีการเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพ มีความเที่ยงตรงและปราศจากอคติ สามารถนำไปพัฒนาเพื่อเป็นตัวอย่างที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น



ดังนั้น สิ่งที่ต้องนำไปพิจารณาต่อไปสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม คือ การใช้ข้อมูลที่ได้อามาให้เกิดประโยชน์สูงสุด วิธีการเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพ มีความเที่ยงตรงและปราศจากอคติ สามารถนำไปพัฒนาเพื่อเป็นตัวชี้วัดที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

การเปิดพื้นที่และสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน จึงเป็นก้าวแรกที่สำคัญของโจทย์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

โจทย์ปฏิรูปต้องกว้าง

ในเวลาที่ผ่านมาการปฏิรูปไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งที่ประเทศไทยมีความพยายามในการปฏิรูปกฎหมายและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมาโดยตลอด สาเหตุหลักเป็นเพราะตั้งโจทย์การปฏิรูปในขอบเขตที่แคบเกินไปและขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะพัฒนาหลักนิติธรรมให้ประสบความสำเร็จนั้น ควรเปลี่ยนการตั้งเป้าหมายของการพัฒนาให้เกิดขึ้นจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และควรพิจารณาเรื่องการใช้ทรัพยากรที่ถูกจัดสรรไปให้กระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานในการกระบวนการยุติธรรมควรลองใช้ศาสตร์อื่นๆ ในการประเมินผลการทำงาน เช่น มองจากมุมมองความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือด้านสตอรี่นิยาม ฯลฯ และควรสร้างความน่าเชื่อถือให้กับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งทางปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่การปฏิรูปที่ตัวกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการทำงานของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ซึ่งควรมีการประเมินและติดตามการทำงานของกระบวนการยุติธรรมด้วยสถิติและตัวชี้วัด

นอกจากนี้ ต้องมีการสร้างเครือข่ายให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการเคารพกฎหมายและการส่งเสริมซึ่งกันและกันของหลักนิติธรรมกับการพัฒนา ซึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ประชาชนมีเครื่องมือในการสื่อสารและมีอำนาจต่อรองมากขึ้น อันจะเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมกำกับดูแลสถาบันที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสังคม

การสร้างหลักนิติธรรมนั้นไม่ใช่เรื่องไกลตัวหรือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นความรับผิดชอบของทุกคนในสังคมที่จะร่วมสร้างหลักนิติธรรมที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในสังคม ☺

สถานการณ์ “ผู้ต้องขัง” ในประเทศไทย



ประเทศไทย มีจำนวนผู้ต้องขังมาก...

เป็นอันดับ **6** ของโลก

อันดับ 1 สหรัฐอเมริกา 2,121,600 คน

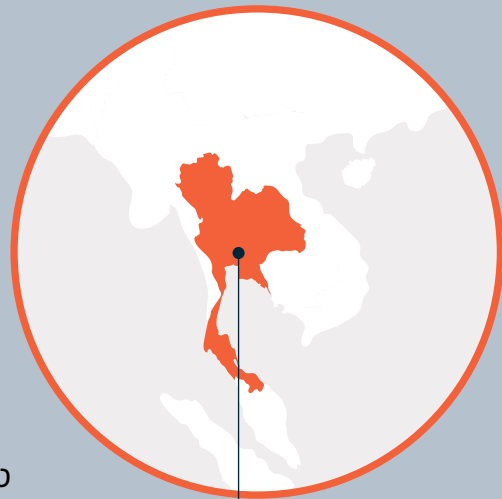
อันดับ 2 จีน 1,649,804 คน

อันดับ 3 บราซิล 682,901 คน

อันดับ 4 รัสเซีย 595,728 คน

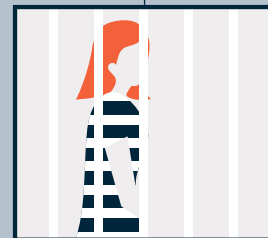
อันดับ 5 อินเดีย 419,623 คน

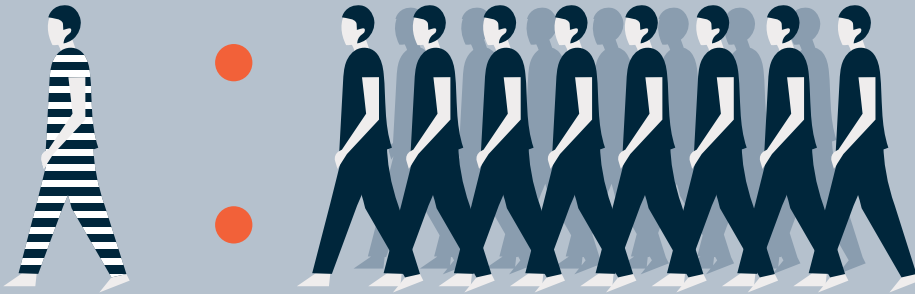
อันดับ 6 ไทย 343,657 คน



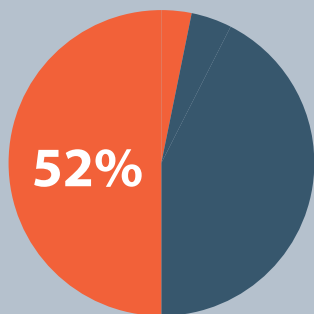
ประเทศไทย มีจำนวนผู้ต้องขังเป็นอันดับ **1** ของภูมิภาคอาเซียน 343,657 คน

ประเทศไทย มีผู้ต้องขังหญิงมากเป็นอันดับ **1** ของภูมิภาคอาเซียน





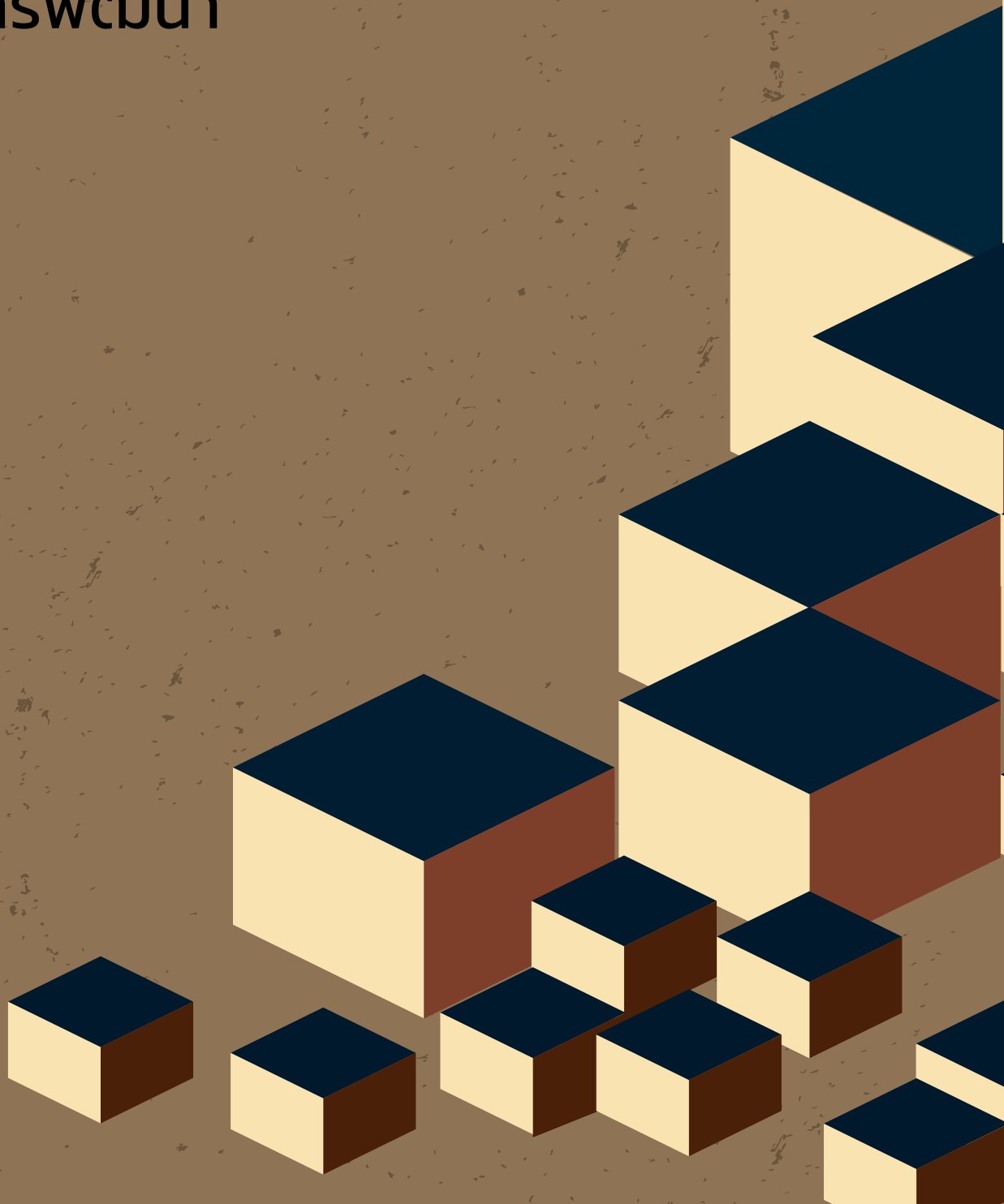
ประเทศไทย มีผู้ต้องขังเฉลี่ย 497 คน ต่อประชากร 100,000 คน



การบริหารจัดการดูแลผู้คุมขัง
กรมราชทัณฑ์ใช้งบประมาณ
52% ของกระทรวงยุติธรรม
โดยใช้งบประมาณ **12,141 ล้านบาท**
(ข้อมูลปี 2559) แต่ก็ยังไม่เพียงพอ
ในการรับมือกับ **“นักโทษล้นคุก”**

04

3 มิติของ หลักนิติธรรม เพื่อการพัฒนา



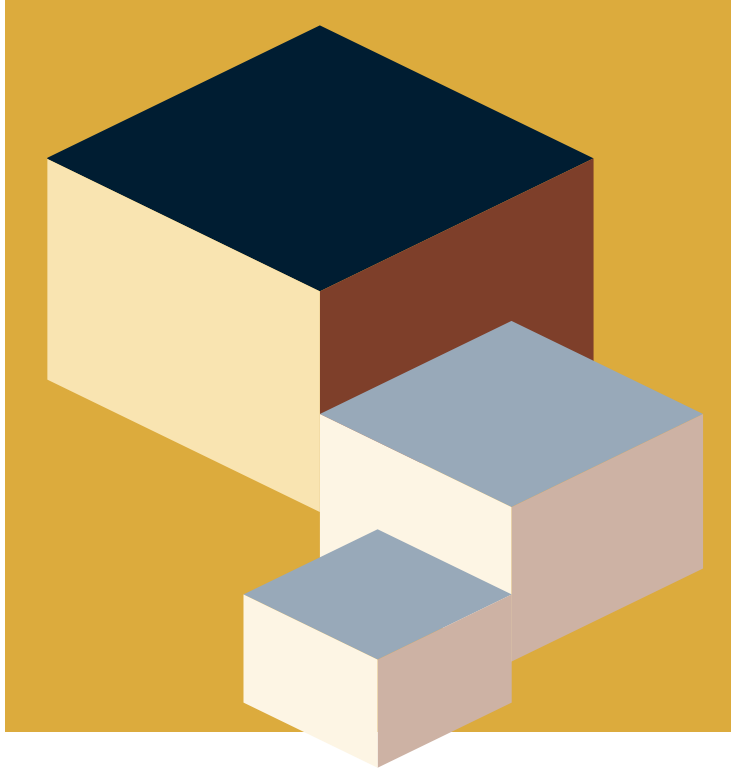


เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 16 ซึ่งครอบคลุมหลักนิติธรรม เปรียบเสมือน underpinning factor หรือปัจจัยพื้นฐานสำหรับการบรรลุเป้าหมายทุกข้อ ด้วยไม่ว่าในเป้าหมายข้อใดย่อมต้องมี เรื่องของกฎระเบียบ นิติกรรม ข้อตกลง ระหว่างประเทศ รวมถึง soft law ของสหประชาชาติมาเกี่ยวข้องในหลากหลาย มิติ ซึ่งการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ถือเป็นสิ่งจำเป็น หากไม่พัฒนาแล้วมาทำย้อนหลัง ในหลายครั้งการพัฒนาจะเข้าสู่รูปแบบที่ไม่ถูกต้อง



บัน คี มุน

เลขาธิการสหประชาชาติ
ระหว่าง พ.ศ. 2550-2559



หลักนิติธรรมกับการพัฒนา ระหว่างประเทศ

การมีกฎระเบียบ สนธิสัญญา และข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็น แต่ต้องมีความสมดุลกับพื้นที่ทางนโยบาย (policy space) ในระดับประเทศ มีการ trade-off ที่เหมาะสม ทุกประเทศควรมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของกฎระเบียบของโลกด้วย

ค วามที่หลักนิติธรรมเป็นทั้งเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาและเป็นเป้าหมายของการพัฒนา หลักนิติธรรมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาระหว่างประเทศ

ในกรอบของการพัฒนาระหว่างประเทศ หลักนิติธรรมมีความเชื่อมโยงกับสิ่งต่างๆ ดังนี้

- **มิติที่หนึ่ง** หลักนิติธรรม เป็นกรอบที่นานาประเทศยึดเป็นแนวทางในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การมีมนุษยธรรม กฎหมายพาณิชย์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการค้า รวมไปถึงกฎหมายอาญา



- **มิติที่สอง** หลักนิติธรรม เป็นกรอบที่นานาประเทศยึดเป็นแนวทางการสร้างความเชื่อมั่น ความน่าเชื่อถือ การสร้างระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ
- **มิติที่สาม** หลักนิติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมและยั่งยืน และเนื่องจากแต่ละภูมิภาคของโลกมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่ากัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยึดหลักนิติธรรม เพื่อให้โลกมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ภายใต้เป้าหมายที่ 16 (Goal16) ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ มีเป้าประสงค์ (target) ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับเรื่องหลักนิติธรรมกับมุมมองการพัฒนาระหว่างประเทศหลายข้อด้วยกัน

ข้อที่สำคัญข้อแรกคือ เป้าประสงค์ที่ 16.3 เป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรม ทั้งในระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ โดยกล่าวถึงการเข้าถึง

ความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันทุกคน (equal access to justice for all) ซึ่งเป็นการรับรองให้ทุกคนที่แม้จะไม่เท่าเทียมในเรื่องของความร่ำรวย แต่ต้องเท่าเทียมในเรื่องของความยุติธรรม

ข้อที่สอง คือ เป้าประสงค์ที่ 16.8 มุ่งเน้นการขยายขอบเขตความร่วมมือและการผลักดันให้ประเทศที่กำลังพัฒนามีส่วนร่วมในสถาบันของโลกมากยิ่งขึ้น

ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ อดีตเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ซึ่งมีประสบการณ์จากการทำงานระหว่างประเทศมาตลอดระยะเวลาหลายสิบปี มีมุมมองว่า เป้าประสงค์ข้อ 16.8 มีความสำคัญมาก เพราะเปิด

เป้าประสงค์ข้อ 16.8 นี้มีความสำคัญมาก โดยทุกประเทศสมาชิกของสหประชาชาติมีทั้งหมด 193 ประเทศ ควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎระเบียบของโลก มิใช่เพียงแค่บางประเทศเท่านั้น โดยการลงคะแนนในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการบริหารธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) และมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของกฎระเบียบของโลกด้วย



ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์
อดีตเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติ
ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา

ให้ทุกประเทศทั่วโลกที่มีระดับการพัฒนาต่างกันมีส่วนร่วมและมีบทบาทเท่าเทียมกันในการกำหนดแนวทางการพัฒนาโลก ต่างจากเดิมที่ประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้กำหนดแนวทางให้ปฏิบัติ

ขณะนี้ความสัมพันธ์ระหว่างนิติธรรมและเศรษฐกิจศาสตร์มีความหมายมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากหลักนิติธรรมระดับระหว่างประเทศแล้ว พบว่าปัจจุบันมีสนธิสัญญา กฎระเบียบ และข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจำนวนมาก จนส่งผลเป็นการจำกัดพื้นที่ทางนโยบาย (policy space) ในระดับประเทศ

แม้การมีกฎระเบียบ สนธิสัญญา และข้อตกลงต่างๆ ในระดับระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่การมีสิ่งเหล่านี้ในบางครั้งเป็นการจำกัดประเทศจากการออกนโยบายที่มีเอกเทศเป็นของตนเอง จึงต้องระมัดระวังให้สิ่งเหล่านี้เป็นไปอย่างมีความสมดุล มีการ trade-off ที่เหมาะสม

การวางนโยบายเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระดับโลกต้องเปลี่ยนไป โดยตั้งบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงมากขึ้นกว่าความคิดของมนุษย์ เพราะการผันแปรทางวิกฤตเศรษฐกิจทั้งหลาย ส่งผลให้ความมีเหตุมีผล (reasonableness) ของมนุษย์ลดลง

กฎระหว่างประเทศที่มีเหตุผลที่สุด คือ กฎขององค์การการค้าและทางเศรษฐกิจระดับโลก คือ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

เนื่องด้วยมีหลักการดำเนินงานสำคัญอยู่ 3 ข้อ ประกอบด้วย

1. **ความจำเป็นของการมี trade concessions** หรือการให้ประโยชน์ทางการค้าซึ่งกันและกันซึ่งเป็น **กฎทางด้านพหุภาคี (multilateral basis)**

การวางนโยบายเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระดับโลกต้องเปลี่ยนไป โดยตั้งบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงมากขึ้นกว่าความคิดของมนุษย์ เพราะการผันแปรทางวิกฤตเศรษฐกิจทั้งหลาย ส่งผลให้ความมีเหตุมีผล (reasonableness) ของมนุษย์ลดลง

ถือว่าเป็นสิ่งที่ผูกพัน โดยพยายามผลักดันให้ประเทศมีพฤติกรรมการดำเนินงานและการตัดสินใจที่มีเหตุผลที่สุดในเรื่องการค้า ให้มี binding concessions มีการลงโทษภายใต้ข้อตกลงที่ผ่านการไตร่ตรองมาอย่างดีและมีความชัดเจน ซึ่งการลงโทษของ WTO คือการยกเลิกสิ่งซึ่งเป็นสิทธิพิเศษของประเทศสมาชิก

2. **กฎ Most-favored Nation** เป็นกฎที่สำคัญมาก และเป็นประชาธิปไตยสำหรับทุกประเทศ คือ การรับรองการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ว่าองค์การจะให้ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่ทุกประเทศ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

3. **กฎ National Treatment** ในการเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกในสังคมโลกนั้น ต้องมีระเบียบที่ให้สิทธิกับคนของชาติอื่นอย่างเท่าเทียมกับคนในชาติ ซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่สำหรับเรื่องการค้าของ WTO เป็นไปได้ โดยการมีกฎระเบียบ มีสนธิสัญญาของ WTO ซึ่งมีได้เป็นเรื่องของการค้าเสรีเท่านั้น แต่เป็นสนธิสัญญาที่ทำให้การค้าเสรีมีกฎระเบียบที่ดี ทำให้ทุกคนเท่าเทียมกัน ก่อให้เกิด

ประชาธิปไตยทางการค้าขึ้นได้ซึ่งการมี National Treatment คือการดูแลคนที่มาลงทุนในประเทศ เจกเช่นที่ดูแลคนของประเทศตัวเอง

สำหรับเป้าประสงค์อื่นของเป้าหมายที่ 16 ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาประเทศ ได้แก่ เป้าประสงค์ที่ 16.5 การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันและการติดสินบนในทุกรูปแบบ โดยมีได้ตั้งเป้าเพียงแค่การลดระดับให้น้อยลงเท่านั้น แต่มุ่งไปที่การป้องกันและปราบปรามทุกรูปแบบและอย่างจริงจัง และเป้าประสงค์ที่ 16.7 มุ่งให้ขั้นตอนในการออกกฎระเบียบต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมถึงการให้ข้อมูลในทุกๆ ระดับ มิใช่เพียงแค่การสั่งการจากรัฐบาลหรือหน่วยงานเพียงฝ่ายเดียว

ออกและใช้กฎหมายอย่างมีเหตุมีผล

ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ กล่าวด้วยว่า หลักความมีเหตุมีผลมีความจำเป็นใช้ได้กับการออกและบังคับใช้กฎหมาย เพราะความไม่มีเหตุมีผล ไม่มีความเสมอภาค ไม่มีเสรีภาพ นำไปสู่กฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์เกี่ยวกับกฎหมายชื่อ Corn Laws ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษบังคับใช้ Corn Laws ในช่วงปี พ.ศ. 2358-2389 ถือเป็นกฎระเบียบระหว่างประเทศฉบับแรกๆ ที่ใช้ในระดับโลกเกี่ยวกับการเศรษฐกิจ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกีดกันทางการค้าที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายเป็นอย่างมาก ภายหลังจากสงครามโปเลียนสิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2358 คนในยุโรปมีความกังวลว่าสินค้าเกษตรซึ่งเคยมีน้อยราคาดีในสมัยสงครามเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินจะมีราคาตกลงเมื่อสงครามสิ้นสุด

สภาอังกฤษในสมัยนั้น ซึ่งสมาชิกสภาส่วนมากเป็นผู้ร่ำรวย เป็นเจ้าของที่ดิน หรือที่เรียกว่า oligarchy มักกำหนดกฎเกณฑ์ กฎระเบียบเพื่อความร่ำรวยของตนเอง ต้องการขายสินค้าเกษตรในราคาแพง จึงจัดให้มีกฎหมายพิเศษหรือ Corn Laws ขึ้นมาเพื่อกีดกันไม่ให้นำเข้าข้าวโพดจากประเทศอื่น การห้ามนำเข้าข้าวโพดตามกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนอาหารและข้าวยากหามาแพงไปทั่ว เพราะข้าวโพดถือเป็นอาหารพื้นฐานของประเทศอังกฤษ และในเวลานั้นอังกฤษเองก็ไม่สามารถผลิตได้ทันทำให้ข้าวโพดมีไม่เพียงพอต่อการบริโภค การออกกฎหมาย Corn Laws จึงจบลงด้วยความวุ่นวายทั้งในยุโรปและประเทศอังกฤษ และถูกยกเลิกไปใน พ.ศ. 2389 กลายเป็นจุดกำเนิดการค้าเสรีเป็นครั้งแรก เพราะเมื่อยกเลิก Corn Laws ราคาสินค้าเกษตรก็ลดลง ประชาชนมีอาหารการกิน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเรียกว่าเป็น inauguration of free trade หรือการเริ่มต้นของกระบวนการค้าขายอย่างเสรี

นอกจากนี้ นโยบายในการนำกฎหมายไปปฏิบัติก็ต้องเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล มีความเข้าใจ ด้วยสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กฎระเบียบต่างๆ เป็นที่ยึดเหนี่ยวของสังคม ทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติ

ในประเทศไทยมีกรณีตัวอย่างหลายกรณีด้วยกันที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจ ความไม่มีเหตุไม่มีผล ที่ส่งผลในหลายด้าน

กรณีที่ 1 การมีเหตุมีผลในระดับสาธารณะ (public reason) คือ การออกกฎหมายโดยที่ประชาชนเข้าใจและมีส่วนร่วม ทำให้สังคมยอมรับในกฎหมายที่ออกมา โดยยกตัวอย่างใน พ.ศ. 2527 ที่มีการเกิดขึ้นของแชร์ต่างๆ มากมาย เช่น แชร์แม่หม้ายซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงถึงเดือนละ 6.5% ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามผลักดันพระราชกำหนด



กรณี Corn Laws
ของอังกฤษ
จุดเริ่มต้นของการ
กีดกันทางการค้า



การกั๊ยเงินที่เป็นการข้อโกงประชาชน เพื่อจัดการกับแซร์ที่คิดดอกเบียในอัตราสูงเหล่านี้ แต่ด้วยความที่ธนาคารพาณิชย์และผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนมากขาดความเข้าใจถึงผลกระทบและขาดความมีเหตุมีผล จึงต้องใช้เวลากว่าสิบปีในการเสริมสร้างความเข้าใจและความมีเหตุมีผล เพ้อออกพระราชกำหนดฯ มาจัดการกับปัญหา

กรณีที่ 2 กรณีที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิทางปัญญาเป็นครั้งแรก คือ การบัญญัติพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยรัฐสภาในสมัยนั้นได้นำเรื่องนี้มาพิจารณาเป็นครั้งแรก แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะสมาชิกสภาไม่เข้าใจถึงความจำเป็นและความสำคัญของกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาว่า เป็นกฎหมายที่จะช่วยผลักดันให้เกิดธุรกิจสำคัญให้เกิดการลงทุนสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ในระยะต่อไป เนื่องจากติดกับความคิดความเคยชินเดิมที่สามารถทำของปลอมมาใช้ได้ในราคาถูก ไม่เห็นความจำเป็นในการเสียค่าลิขสิทธิ์ รัฐบาลชุดนั้นจึงมิได้ยอมรับบัญญัติกฎหมาย ส่งผลต่อภาพพจน์ของประเทศไทยในเวทีโลก

แม้ปัจจุบันไทยมีศาลทรัพย์สินทางปัญญา แต่ยังคงขาดนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการจัดการแก้ไขปัญหาสิทธิทางปัญญา ทำให้ทุกวันนี้ประเทศไทยยังอยู่ในบัญชีการเฝ้ามองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Priority Watch List ตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาข้อที่ 301 ของสหรัฐอเมริกา หรืออยู่ภายใต้การเฝ้าดูเป็นพิเศษ

กรณีที่ 3 กฏระเบียบของ TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) ข้อตกลงทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา ระดับโลก ที่เปิดโอกาสให้สามารถใช้อข้อตกลงทางด้านทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อมาแก้ไขปัญหทาง

โดยรัฐสภาในสมัยนั้นได้นำเรื่องนี้มาพิจารณาเป็นครั้งแรก แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะสมาชิกสภาไม่เข้าใจถึงความจำเป็นและความสำคัญของกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาว่า เป็นกฎหมายที่จะช่วยผลักดันให้เกิดธุรกิจสำคัญให้เกิดการลงทุน สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ในระยะต่อไป

ด้านระบบสาธารณสุขในประเทศต่างๆ ได้ ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 แต่จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2560 ได้มีการนำกฎหมายไปใช้อย่างจริงจังเพียงแค่ครั้งเดียวเท่านั้น และการนำกฎหมายให้สัตยาบัน (ratified) โดยบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ก็มีจำนวนน้อยมาก

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่พยายามใช้กฎระเบียบข้อยกเว้นเรื่องระบบสาธารณสุข เพื่อที่จะสามารถผลิตยา generic หรือยาทั่วไปได้เองในราคาถูก โดยบังคับใช้ compulsory licensing คือ การบังคับขอใบอนุญาตสิทธิในการเป็นเจ้าของในประเทศนั้นมาผลิตเป็นยาของไทยเอง แต่กลับโดนฟ้องอยู่หลายครั้ง ซึ่งหากมองตามข้อยกเว้นกฎระเบียบของ TRIPS แล้ว หากไทยมีการใช้ compulsory licensing ที่ถูกต้องตามเหตุตามผล อยู่ในระบบการค้าระหว่างประเทศ มิได้ใช้เพื่อผลิตยาขายแข่งขันทางการค้า แต่ใช้เพื่อผลิตยาดูแลสุขภาพประชาชนในระบบประกันสังคมซึ่งเป็น universal health care แล้วควรต้องทำได้ กฎระเบียบอนุญาต

ให้ทำได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงจะถูกระงับหรือเพิกถอน
จึงทำให้ประเด็นนี้เป็นปัญหาอย่างมาก

กรณีที่ 4 เรื่องของ convention on biological diversity หรืออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งสำคัญมากสำหรับประเทศไทย ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็นพืชพันธุ์ แหล่งชีวภาพทั้งหลายมีอยู่มากมายในประเทศไทย แต่เมื่อมีนักวิจัยจากต่างประเทศนำสิ่งเหล่านี้ไปค้นคว้าพัฒนาต่อเติมเล็กน้อยบนพื้นฐานของภูมิปัญญาพื้นบ้านและนำไปจดทะเบียนเพื่อสิทธิประโยชน์มากมาย กลับไม่เคยนำสิ่งที่ได้กลับมาแบ่งปัน ซึ่งเคยมีความพยายามแก้ไขอยู่หลายครั้ง ในส่วนการแบ่งผลประโยชน์ว่าเมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิบัตรควรจะต้องมีการแจ้งแหล่งที่มาที่ไป อยู่บนพื้นฐานภูมิปัญญาของใคร ปัจจุบันยังมีได้มีการให้แจ้งในส่วนนี้ การเจรจากับสถาบันที่ดูแลรับผิดชอบด้านทรัพย์สินทางปัญญาและกับองค์การสหประชาชาติก็ยังไม่ได้ข้อสรุป สิ่งนี้จึงต้องต่อสู้เพื่อให้มีการแบ่งผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

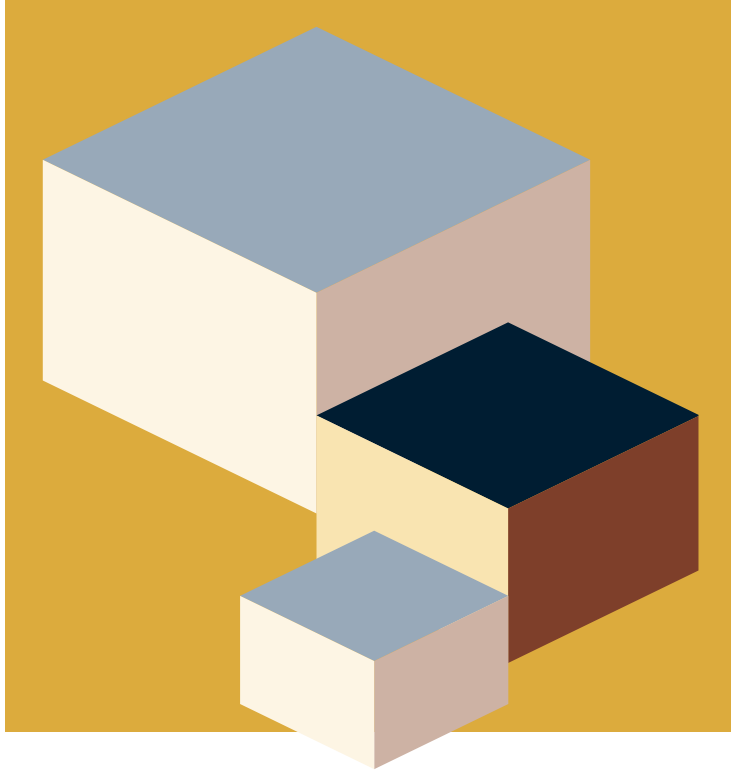
กรณีที่ 5 ปัญหาการผูกขาด ทั้งของระบบตลาดภายในและระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายที่นำไปสู่การผูกขาดของประเทศซึ่งมีอำนาจเหนือประเทศอื่นๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเข้าไปผลักดันให้มีการแก้ไขให้สิ่งเหล่านี้มีความโปร่งใส



มากขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้น โดยถือเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องพิจารณาภายใต้เป้าหมายที่ 16 ของ Agenda 2030 เพื่อให้ทุกคนมีสิทธิสู่ความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน แต่สิ่งซึ่งสำคัญไปกว่านั้น คือการให้ประเทศกำลังพัฒนาได้ตระหนักและมีส่วนร่วมเข้าไปในการเจรจาต่อรองที่จะกำหนดหลักต่างๆ ขึ้นมาด้วย เช่น การกำหนด exhaustion of right ที่ให้สิทธิคนที่คิดค้นทรัพย์สินทางปัญญาอย่างมีอายุจำกัด เช่น สิทธิบัตรมีอายุจำกัด 20 ปี แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศจะดำเนินการที่เรียกว่า evergreening โดยมีการต่ออายุเป็น 25 ปี 30 ปี ไปเรื่อยๆ โดยที่ไม่มีโอกาสเจรจาต่อรอง หลักที่จะทำให้เกิดความมีเหตุมีผล ความเท่าเทียมได้ คือ exhaustion of right เพื่อป้องกันมิให้สิทธิติดอยู่กับคนใดหรือประเทศใดเพียงประเทศเดียวตลอดไป รวมถึงการกำหนดหลัก compulsory licensing และ benefit sharing ตามที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้

ทั้งหมดแสดงถึงความผันแปรของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา แต่หลักที่ใช้ในองค์การระดับโลก หรือหลักความมีเหตุมีผลยังมีอยู่ แต่ความมีเหตุมีผลนั้นจะต้องมีกฎระเบียบที่ให้ความยืดหยุ่นที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาส มีส่วนร่วมในการพัฒนาและการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยไม่ยึดติดแต่กับรูปแบบเดิมๆ ด้วย

หลักที่จะทำให้เกิดความมีเหตุมีผล ความเท่าเทียมได้ คือ exhaustion of right เพื่อป้องกันมิให้สิทธิติดอยู่กับคนใดหรือประเทศใดเพียงประเทศเดียวตลอดไป



หลักนิติธรรมกับสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้หลักนิติธรรมสมบูรณ์แบบ และการพัฒนาจะไม่อาจยั่งยืนได้ หากปราศจากบทบาทของหลักนิติธรรม การปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชน

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้วาง “หลักนิติธรรม” และ “ความยุติธรรม” ไว้ในฐานะหลักการอันเป็นหัวใจสำคัญของวาระการพัฒนาของโลก และเป็นพื้นฐานในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะการพัฒนาจะไม่อาจยั่งยืนได้หากปราศจากบทบาทของหลักนิติธรรม การปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในโลกปัจจุบันที่คุณค่าของประชาธิปไตยอยู่ภายใต้ความกดดันที่มากขึ้นและหลายประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาการใช้ประชาธิปไตยในฐานะเครื่องมือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่เกิดจากการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่

การปกครองในรูปแบบนี้มักนำไปสู่สังคมและการเมืองที่มีความไม่เท่าเทียม สองมาตรฐาน และเกิดความแตกแยกในสังคม อีกทั้งยังจะสิ้นคลอนหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน อันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้หลักนิติธรรมสมบูรณ์แบบอีกด้วย

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญในการทำความเข้าใจระหว่างความแตกต่างระหว่างหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule by law) และหลักนิติธรรม (rule of law) โดยเฉพาะการทำความเข้าใจหลักนิติธรรมที่มีหลักสิทธิมนุษยชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิจิต มันทากรณ์ ผู้เชี่ยวชาญอิสระแห่งองค์การสหประชาชาติในเรื่องการคุ้มครองจากความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศกล่าวว่า หลักนิติธรรมเกิดขึ้นเมื่อหลายศตวรรษที่แล้ว โดยอัลเบิร์ต เวินน์ ไลต์ซี นักเขียนนักปราชญ์ด้านรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร เป็นผู้คิดค้นแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม ได้ระบุถึงองค์ประกอบย่อยของหลักนิติธรรมไว้ว่าประกอบด้วย

1. กฎหมายต้องมีเพื่อต่อต้านการทำตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ
2. ความเท่าเทียมกันของบุคคลทุกคนภายใต้กฎหมายและต่อหน้าศาล
3. การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรวมถึงหลักประกันของผู้ถูกกล่าวหาและอิสรภาพของศาล หรือที่ประชาชนมักเรียกว่ากระบวนการยุติธรรมที่ยุติธรรมและเที่ยงธรรม

การที่หลักนิติธรรมไม่มีค่านิยมที่ชัดเจน เป็นเพียงแนวคิดกว้างๆ ก่อให้เกิดปัญหาที่เปิดช่องให้มีการตีความคำว่า หลักนิติธรรมอย่างหลากหลายสามารถตีความได้ทั้งแบบบาง (Thin) และแบบหนา



ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิจิต มันทากรณ์ ผู้เชี่ยวชาญอิสระแห่งองค์การสหประชาชาติในเรื่องการคุ้มครองจากความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ

(Thick) โดยการตีความแบบบาง ครอบคลุมเพียงแค่การมีศาลและระบบกฎหมายก็นับว่าเพียงพอแล้ว เป็นแนวคิดที่นิยมใช้ในประเทศที่ระบบไม่ค่อยมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าใดนัก การตีความแบบหนา ครอบคลุมถึงกระบวนการศาลกฎหมาย และองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น หลักประกันทางด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล ความเที่ยงธรรมในการกระจายทรัพยากรให้กับคนยากจน (Equity) การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือความเป็นประชาธิปไตย หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

การตีความคำว่าหลักนิติธรรมในปัจจุบันมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เป็นการดำเนินทางสายกลางที่ค่อนข้างไปทางการตีความแบบหนามากขึ้น โดย

นิยามของ “หลักนิติธรรม” มิได้เป็น เรื่องที่ข้องเกี่ยวกับกระบวนการ ยุติธรรมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หาก กว่าครอบคลุมชีวิตของเราทุกคน แต่ เหนือสิ่งอื่นใด คือเป็นปัจจัยสำคัญใน การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่าง หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และหลัก สิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องคำนึงถึงเมื่อกล่าวถึงหลัก นิติธรรม หลักนิติธรรมจึงเป็นเรื่อง เกี่ยวกับ “การคุ้มครองอย่างเท่าเทียม ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส



นายลุด สตีเฟน

ผู้ประสานงานองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ประจำประเทศไทย และผู้แทน สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ประจำประเทศไทย

ได้รับอิทธิพลมาจากการแถลงของสหประชาชาติในเรื่องหลักนิติธรรม โดยเฉพาะจากมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในปี พ.ศ. 2555 [Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels : Resolution (A/RES/67/1)] ซึ่งนิยามคำว่า “**หลักนิติธรรมอย่างครอบคลุม**” ขึ้นทั้งในระดับรัฐและระหว่างประเทศ ระบุให้การกระทำของรัฐต้องเป็นไปอย่างชอบธรรมและเป็นธรรม พร้อมระบุให้บุคคลและสถาบัน ทั้งภาคเอกชนและภาคมหาชน รวมถึงรัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ยุติธรรมเที่ยงธรรม อันจะนำไปสู่การไม่เลือกปฏิบัติและการปกป้องคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

มติของสมัชชาสหประชาชาติคำนึงถึงหลักนิติธรรมในบริบทที่กว้างขึ้น โดยครอบคลุมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การปกป้องคุ้มครองทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจ (Accountability) การเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice) ทั้งในกระแสหลักและกระแสรอง อิสระภาพและความโปร่งใสของศาล สิทธิของผู้หญิงและเด็ก การต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-terrorism) และการปฏิรูปทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่สถาบันที่มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นเหล่านี้

ไทย : สถานะและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิฑิต มันทาภรณ์ กล่าวด้วยว่า ปัจจุบันมีโครงการหรือองค์กรระดับโลกหลายองค์กรมุ่งวัดระดับหลักนิติธรรมของโลกและของประเทศต่างๆ โดยใช้ชุดตัวชี้วัดที่องค์กรกำหนดขึ้นมา เช่น The Rule of Law Index ของ World Justice Project (WJP) ซึ่งกำหนดตัวแปรที่ใช้ใน

การพิจารณาระดับของหลักนิติธรรมขึ้นมา 8 ตัวแปร คือ การจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ (Constraints on Government Powers) การลดหรือขจัดการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐาน (Fundamental Rights) ความเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ (Order and Security) การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) กระบวนการทางแพ่ง (Civil Justice) กระบวนการทางอาญา (Criminal Justice)



8 ตัวแปรที่ใช้ในการพิจารณาระดับของหลักนิติธรรม



รายงานของ World Justice Project พ.ศ. 2559 ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 64 ขณะที่ประเทศเดนมาร์กอยู่ในอันดับที่ 1 ประเทศเนปาลอยู่ในอันดับที่ 63 ประเทศเปรูอยู่ในอันดับที่ 65 และประเทศเวเนซุเอลาอยู่ในอันดับสุดท้าย เมื่อเทียบกับรายงานในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 56 จะเห็นได้ว่าอันดับของประเทศไทยตกลงอย่างเห็นได้ชัด แม้รายงานของ WJP จะมีใช้รายงานที่เป็นทางการ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงทักษะของโลกที่มีต่อแต่ละประเทศ



หลักนิติธรรมได้รับการบรรจุไว้ในเป้าหมายย่อยที่ 16.3 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs เป้าหมายที่ 16 และเป็นองค์ประกอบหลักที่เกี่ยวข้อง และจะส่งผลให้บรรลุตามเป้าหมายใหญ่ที่ 16 ได้นั้นคือการมีสังคมที่สันติและมีส่วนร่วมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม รวมถึงมีสถาบันที่มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมนั่นเอง

แม้ประเทศไทยจะทำได้ดีในเป้าหมายย่อยที่ 16.9 ในการจดทะเบียนการเกิดและรับรองสิทธิพลเมืองของประชาชน แต่การจะบรรลุตามเป้าหมายย่อยอื่นๆ ยังถือเป็นเรื่องที่ทำหาย

ประเทศไทยถือได้ว่าให้การสนับสนุนการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในระดับที่น่าพึงพอใจ อันจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีและให้การรับรองเกณฑ์มาตรฐานและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนต่างๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

ใน พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมา สหประชาชาติซึ่งได้ตรวจตราแนวทางการปฏิบัติและการดำเนินการของประเทศไทยเป็นครั้งที่ 2 ตาม ICCPR ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการของประเทศไทยไว้หลายข้อ เช่น กฎเกณฑ์และขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มอย่างสันติ การใช้อำนาจฉุกเฉินโดยรัฐ การพิจารณาคดีของพลเรือนโดยศาลทหาร คุณภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการระบุถึงหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ

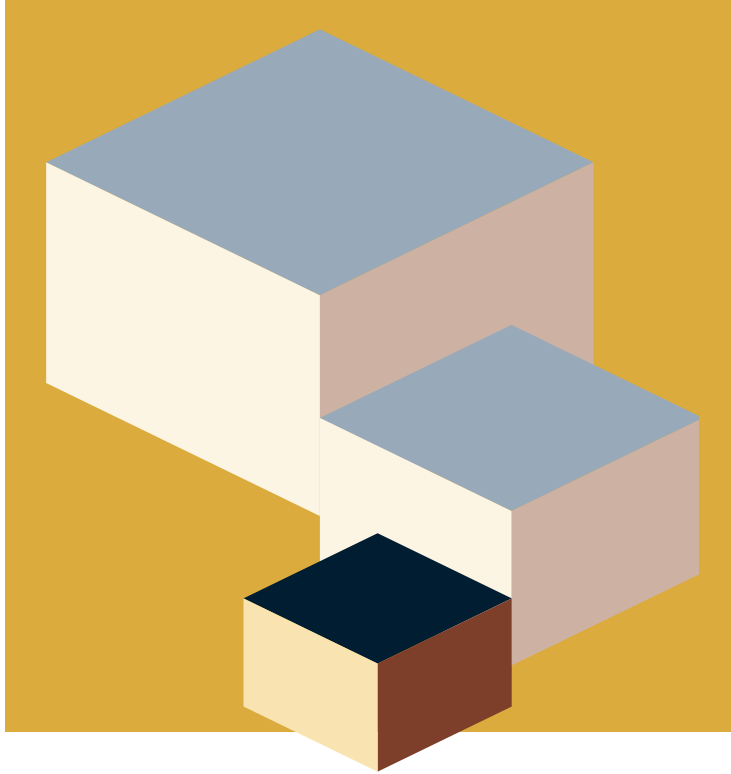
ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20 ของราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในมาตรา 3 ให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกาและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม

เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและสนธิสัญญา ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้บรรลุหลักนิติธรรมประเทศไทยควรมีแนวทางการปฏิบัติดังนี้

- **การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ (Checks and Balances)**
 - ระบบของรัฐในการคุ้มครองปกป้องประชาชน ต้องเป็นระบบของประชาชน มีการเลือกตั้งที่ ยุติธรรมและเป็นธรรมในทุกระดับ
 - มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่าง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ
 - ฝ่ายตุลาการต้องมีอิสรภาพในการดำเนินงาน
 - ฝ่ายประชาสังคมและสื่อมีส่วนร่วมและมี พื้นที่ในการแสดงออก โดยเฉพาะการช่วยเหลือ และการคุ้มครองความมั่นคงภายใต้หลัก นิติธรรมระหว่างประเทศที่ส่งผลถึงระดับ ประเทศ
- **การเข้าถึงความยุติธรรมและการเข้าถึง บริการอย่างทั่วถึง (Access to Justice and Accessibility)** ต้องป้องกันและแก้ไขปัญหามี ให้เป็นไปตามคำกล่าวที่ว่า “Justice delayed is justice denied.” คือ กระบวนการยุติธรรม ที่ล่าช้าคือการไม่ให้ความยุติธรรม โดยต้องจัด ให้มีกระบวนการและกลไกการเข้าถึงความ ยุติธรรมที่หลากหลาย เช่น มีศาลที่หลากหลาย มีกลไกผู้ตรวจการและคณะกรรมการคุ้มครอง สิทธิ รวมถึงการปกป้องคุ้มครองและการเยียวยา บุคคลด้วย

- **ความรับผิดชอบในทุกระดับ (Accountability)** โดยครอบคลุมถึงการป้องกันและขจัด ปัญหาการคอร์รัปชัน การเยียวยาผู้เสียหาย การป้องกันมิให้เกิดปัญหาผู้กระทำผิดลอยนวล โดยครอบคลุมทั้งกฎเกณฑ์และกฎหมายภายใน หน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน
- **การป้องกันหรือขจัดสุญญากาศในการ ปกป้องคุ้มครองมนุษย์ (No Protection Vacuum)** คือ การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐาน ต้องเอื้อให้ทั้งพลเมืองไทยและ พลเมืองต่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักสิทธิมนุษยชน พื้นฐานในการไม่เลือกปฏิบัติ และหากการ ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในประเทศไม่ได้ ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก็ต้องเปิดโอกาสให้ ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นๆ ยื่นมือเข้ามาช่วย เหลือได้ด้วย นอกจากนี้ยังต้องมีมาตรการขจัด ความยากจนและการส่งเสริมความเท่าเทียมที่ ครอบคลุม

ประเทศไทยถือได้ว่าให้การสนับสนุน การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ขั้นพื้นฐาน ในระดับที่น่าพึงพอใจ อันจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทย เข้าร่วมเป็นภาคีและให้การรับรอง เกณฑ์ มาตรฐาน และสนธิสัญญา ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ สิทธิมนุษยชนต่างๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน



หลักนิติธรรมกับการพัฒนา ชุมชนไทย

หลักนิติธรรมและความยุติธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ที่ต้องมองการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นเรื่องที่ควบคู่กันทั้งสิทธิ หน้าทีและอำนาจ โดยกฎหมายจะต้องมีชัดเจน เพื่อให้องค์กรต่างๆ ได้เข้าใจถึงหน้าที่ของตน ในการพัฒนาจะได้เกิดเป็นกลไกการประสานงานที่มีความสอดคล้องกัน มากกว่าจะเป็นเรื่องที่ว่าใครมีสิทธิทำอะไรและใครผิดใครถูก



สิทธิและหน้าที่ต้องชัดเจน

ในแง่การพัฒนา กฎหมาย และความยุติธรรม การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด โดย ดร.รอยล จิตรดอน ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (สสนท.) ได้ยกตัวอย่างจากประสบการณ์การทำงานในส่วน “หน่วยงานหลักของการบริหารจัดการน้ำ” ที่มีอยู่กว่า 34 หน่วยงาน ที่ต้องอาศัยกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถทำงานด้วยกันได้ เพื่อให้การทำงานและการอำนวยความสะดวกในเรื่องน้ำ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่สังคมเป็นไปอย่างราบรื่น



หากให้ความสำคัญแก่กฎหมายในส่วนที่กำหนดหน้าที่ของทุกฝ่ายก็จะทำให้เกิดการจัดสรรการบริหาร การให้บริการน้ำ และหากจะมุ่งที่การบริหารจัดการอุปสงค์ (Demand Management) ต้องให้บริการน้ำอย่างครอบคลุม ทั้งภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การอุปโภคบริโภค ต้องยึดอำนาจความยุติธรรม ให้ชีวิตประจำวันของทุกคนได้ดำเนินต่อไป และเมื่อเกิดการขัดแย้ง ละเมิด เสียหาย หรือมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและสิทธิ ต้องมีศาลและกระทรวงการยุติธรรม มาช่วยตัดสินประนีประนอมยอมความ ซึ่งเป็นเรื่องของการให้ความยุติธรรม

ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมสร้างน้ำเสีย เกษตรกรใช้สารเคมีจนเกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย การบำบัดน้ำเสียคืนกลับ การชดเชยความเสียหาย ทั้งสามส่วนนี้ หากไม่สามารถอำนาจความยุติธรรมได้ดีตั้งแต่ต้น



**ดร.รอยล จิตรดอน
ผู้อำนวยการสถาบัน
สารสนเทศทรัพยากร
น้ำและการเกษตร
(สสนท.)**

ภาระจะมาตกอยู่ที่ส่วนการให้และการคืนความยุติธรรม ซึ่งสำหรับสังคมที่กำลังกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเฉกเช่นประเทศไทยนั้น ต้องให้น้ำหนักและความสำคัญที่การอำนวยความสะดวก ในส่วนหน้าที่ของแต่ละคน แต่ละองค์กรมากที่สุด

แม้รัฐธรรมนูญจะพยายามยึดโยงคำว่าสิทธิ หน้าที่ และอำนาจ แต่ในรายละเอียดและตัวบทกฎหมายยังมุ่งความสำคัญไปที่สิทธิเสรีภาพและอำนาจเป็นหลัก มากกว่าการพิจารณาถึงหน้าที่การจัดการกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ย่อมมีหน้าที่ร่วมกัน ในการพัฒนาปกป้องคุณภาพน้ำ ร่วมจัดสรรและบริหาร เพื่อให้มีน้ำพอใช้และกักเก็บ

ประเทศไทยมีปริมาณฝนเฉลี่ยอยู่ที่ 1,463 มิลลิเมตร ซึ่งถือว่าเหลือเฟือ เมื่อเทียบกับ



...กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษา
ความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะ
ถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความ
ยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความ
ยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือ
กฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี
ใดๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตาม
กฎหมายเท่านั้นดูจะไม่เป็นการเพียงพอ
จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็น
จุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมาย
จึงจะมีความหมายและได้ผลที่ควรจะได้....

พระบรมราชาวาทใน **พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร** พิธีพระราชทานประกาศนียบัตรนักศึกษาของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 7 สิงหาคม 2515

ปริมาณฝนเฉลี่ยของโลกที่ 1,000 มิลลิเมตร และของเยอรมนี ซึ่งมีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยเพียง 700 มิลลิเมตร แต่กลับมีน้ำเหลือใช้ ขณะที่ประเทศไทยประสบกับภาวะน้ำท่วมและน้ำแล้งอยู่เสมอ ดังนั้นหากให้ความสนใจเฉพาะอำนาจกับสิทธิ ก็ไม่มีทางที่จะสามารถแก้ปัญหาน้ำท่วมกับน้ำแล้งได้

คำว่า “สิทธิ” หลังจากทำ “หน้าที่” แล้วจะสะท้อนถึงคำว่า “พลเมือง” ว่าเป็นพลเมืองคือประชาชนที่ทำหน้าที่ หากทำหน้าที่แล้วก็จะได้รับสิทธิในการใช้และกักเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของคนอื่น โยงไปถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้การศึกษา พัฒนารักษา และบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตนเอง มีสิทธิรับข้อมูลและพิจารณาโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อตน และมีสิทธิร้องทุกข์ ฟ้องคดีเมื่อสิทธิของชุมชนถูกละเมิด มีสิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำได้

การปกครองของไทยในอดีต ในยุคสุโขทัยซึ่งมีสังคมขนาดเล็กไม่ซับซ้อน ใช้หลักพ่อปกครองลูกเหมือนหลักกฎหมายครอบครัวที่เน้นหน้าที่ เน้นความสัมพันธ์ ต่อมาเมื่อผ่านมาถึงยุคอยุธยาและรัตนโกสินทร์ สังคมขยายตัวมีความซับซ้อนมีขนาดใหญ่ขึ้น การบริหารประเทศเป็นแบบรวมศูนย์ จึงไปอิงอำนาจมากขึ้น ต่างกับสุโขทัยที่อิงหน้าที่ จนเข้าสู่สมัยใหม่ที่สังคมขนาดใหญ่ขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น จึงต้องอาศัยการกระจายอำนาจเข้าสู่ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้มีความครอบคลุม

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้ ต้องคำนึงถึงหน้าที่ของแต่ละคน แต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ เจกเช่นการทำงานของหน่วยงานบริหารจัดการน้ำ ที่จะต้องทำงานร่วมกัน 34 หน่วยงาน รวมถึงองค์การบริหารส่วน

คำว่า “สิทธิ” หลังจากทำ “หน้าที่” แล้วจะสะท้อนถึงคำว่า “พลเมือง” ว่าเป็นพลเมืองคือประชาชนที่ทำหน้าที่ หากทำหน้าที่แล้วก็จะได้รับสิทธิในการใช้และกักเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของคนอื่น โยงไปถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้การศึกษา พัฒนารักษา และบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตนเอง



จังหวัด (อบจ.) อีก 76 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อีกกว่า 7,000 หน่วย หากให้ความสำคัญกับอำนาจและสิทธิเป็นหลักย่อมไม่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับหน้าที่เป็นหลัก จึงจะสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่

หากครั้งใดที่กฎหมายมีความชัดเจนในเรื่องหน้าที่ และมีการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ประเทศไทยจะมีน้ำเพียงพอสำหรับทุกคน แต่หากครั้งใดขาดกฎหมายที่ชัดเจนหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่ดี ก็พบเจอกับปัญหาภัยแล้งหรือน้ำท่วม



กฎหมายต้องไม่ซับซ้อน

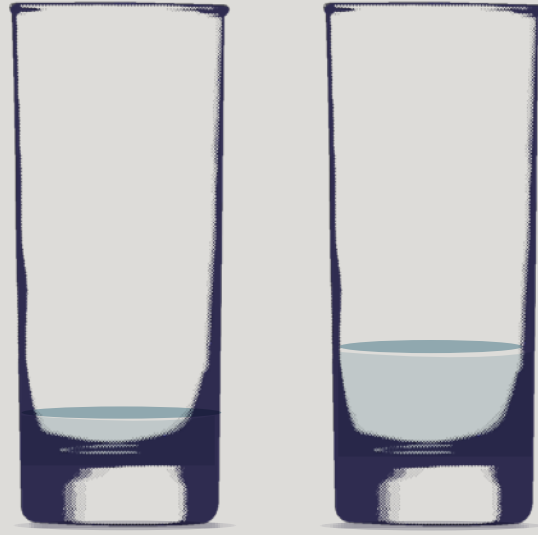
สิ่งสำคัญที่สุดในสภาพปัจจุบันที่ต้องคำนึงถึงคือ บริบทของสังคมและประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป แม้ปัจจุบันจำนวนประชากรไทยยังอยู่ที่ประมาณ 67 ล้านคน ซึ่งมีได้เปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก แต่ด้วยผลจากการขยายการผลิต ขยายภาคอุตสาหกรรม ขยายตัวเมือง รวมถึงการที่มีนักท่องเที่ยวปีละสามสิบล้านคน จึงทำให้อัตรากาารใช้น้ำในบางวันบางช่วงเพิ่มขึ้นอีกกว่า 35%

หน่วยงานบริหารจัดการน้ำเองก็มีความเปลี่ยนแปลงมาตลอดนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแต่ละระยะของการพัฒนามีการใช้หลักความยุติธรรม การอำนวยความสะดวกที่แตกต่างกัน แต่ก็สอดคล้องกับบริบทของสังคมและประเทศในแต่ละยุค



ยุคแรก ตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีการสร้างอ่างเก็บน้ำ

การขุดคูคลอง ตั้งแต่คลองแนวลาดเอียง เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นก็มีคลองขวางเพิ่มขึ้นมา เพื่อให้จัดการน้ำได้มากขึ้น เป็นยุคที่จัดให้มีน้ำใช้เท่าที่ ต้องการ มีน้ำเหลือเพื่อ สามารถปล่อยน้ำทิ้งได้ หน่วยงานจึงต้องทำเพียงแต่บริหารจัดการอุปทาน หรือ supply management



ยุคสอง เป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3-8

เป็นช่วงที่สังคมขยายตัวและการบริหารจัดการน้ำต้องให้ เป็นไปอย่างทั่วถึง ซึ่งในประเทศไทยมีพื้นที่เกษตรในประเทศอยู่ 154 ล้านไร่ แต่สามารถจัดระบบชลประทานได้แค่ประมาณ 27 ล้านไร่ในฤดูฝน และเพียงแค่ 11 ล้านไร่โดยประมาณในฤดูแล้ง ยังมีส่วนที่อยู่นอกชลประทานที่ไม่ได้รับการบริการจากรัฐ อีกมาก โดยส่วนมากการจัดการยังมาจากภาคราชการเป็นการรวมศูนย์เป็นหลัก แม้บางส่วนจะประสบผลสำเร็จ แต่ก็ล้มเหลวในหลายส่วน ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จคือส่วนร่วมจากประชาชน เช่น การสร้างเขื่อน จึงทำให้หน่วยงานต้องดูแลการบริหารจัดการอุปสงค์ หรือ demand management เพิ่มขึ้นด้วย



ยุคปัจจุบัน คือช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จนถึงปัจจุบัน

มีการปฏิรูประบบราชการ เป็นยุคที่ต้องการให้จัดสรรน้ำได้อย่างเท่าเทียม โดยโอนโครงสร้างขนาดเล็กให้แก่ท้องถิ่นรวมถึงเรื่องการบริหารจัดการน้ำ

ในยุคแรกนั้น หน่วยงานจะบริหารจัดการน้ำเพียงอย่างเดียว ต่อมาในยุคที่สอง หน่วยงานเริ่มจัดการดิน น้ำ และป่า จนเมื่อมาถึงยุคที่สาม หน่วยงานต้องจัดการดิน น้ำ ป่า ชุมชน และเมือง ปัญหาจึงเริ่มซับซ้อนขึ้น หลักนิติศาสตร์เพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยหลักรัฐศาสตร์ คือ ใช้การบริหารจัดการเป็นตัวนำ รวมถึงต้องเปลี่ยนวิธีบริหารจัดการจากการรวมศูนย์ (centralize) เป็นการกระจายอำนาจ (decentralize) ฉะนั้นความยุติธรรมเกิดขึ้นได้มุ่งเน้นไปที่หน้าที่ว่าต้องทำให้เกิดความทั่วถึง

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้ทรงริเริ่มเอาไว้ เรื่องการเข้าถึงแบบองค์รวม (holistic approach) หรือการผสมผสาน (integrated approach) คือ รวมทั้งเมืองและชุมชน การจัดการน้ำจึงไม่สามารถมองเพียงด้านเทคนิคอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ต้องมองในภาพรวม แบบผสมผสาน คือต้องมองเรื่องดิน น้ำ ป่า รวมถึงสังคม เมืองและเศรษฐกิจด้วย

การใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในกรณี “ผังเมืองรวมเบื้องต้น บริเวณหนองใหญ่ จ.ชุมพร” พ.ศ. 2543 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากการที่พายุไซนร้อนพัดผ่านจังหวัดชุมพร ทำให้น้ำท่วมเมืองชุมพรอย่างหนัก

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงเร่งรัดการขุดลอกคลองหัววัง-พังก ซึ่งเริ่มดำเนินการนับแต่ปี พ.ศ. 2535 จนกระทั่งเกิดน้ำท่วมใหม่อีกครั้งก็ยังไม่แล้วเสร็จ จึงทรงเร่งรัดให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน โดยพระราชทานทุนทรัพย์ผ่านมูลนิธิชัยพัฒนา ซึ่งนอกจากการแก้ไขปัญหาในทางเทคนิคแล้ว พระองค์ยังทรงให้แนวทางแก้ปัญหาในทางกฎหมายด้วย โดยการออกกฎหมายผังเมือง ซึ่งเคยพระราชทานไว้เมื่อปี พ.ศ. 2540 แต่งานล่าช้า พระองค์จึงทรงแต่งตั้งคณะทำงานจากกองงานส่วนพระองค์ กรมการผังเมือง และจังหวัดชุมพร เพื่อศึกษาการใช้มาตรการทางผังเมืองแก้ปัญหา น้ำท่วมของจังหวัดชุมพร และกำหนดแผนการทำงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ใช้เวลาประมาณ 3 เดือนครึ่ง ผังเมืองรวมเบื้องต้นบริเวณหนองใหญ่ฉบับร่างจึงแล้วเสร็จ ในกลางเดือนเมษายน พ.ศ. 2543

นี่คือการใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนที่ทุกขร้อนเรื่องน้ำท่วม เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมภายใต้กฎหมาย โดยพิจารณาว่าเขตใดสร้างได้สร้างไม่ได้ เขตไหนสงวน เขตไหนเสี่ยง จึงประกาศเป็นทางน้ำภายใต้กฎหมายผังเมือง

ปัญหาของการดำเนินงานแบบองค์รวมคือ ส่วนราชการ รวมถึงกฎหมายปรับตัวไม่ทัน ส่งผลให้ไทยมีกฎหมายจำนวนมาก แต่ขาดกฎหมายกลางในการยึดโยงทุกอย่างเข้าด้วยกัน รวมถึงปัญหาที่ไม่สามารถนำภูมิปัญญาในการบริหารจัดการน้ำ ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยเชียงใหม่ เมื่อพันกว่าปีที่แล้ว มารวมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ เช่นเดียวกับปัญหาความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความร่วมมือกันของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความรู้ความสามารถที่เฉพาะด้านแตกต่างกัน หากสามารถทำงานร่วมกัน ผนวกความรู้กันได้ งานทั้งหลายก็จะเสร็จสิ้นได้โดยเร็ว

การที่กฎหมายจะสร้างความยุติธรรมได้นั้น กฎหมายต้องไม่ซับซ้อน ด้วยปัญหาในปัจจุบันคือ มีกฎหมายอยู่มาก โดยเฉพาะกฎหมายในระดับรอง ไม่ว่าจะเป็นพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบทั้งหมดเกี่ยวกับน้ำมีอยู่กว่า 2,000 กว่าฉบับ ทำให้ความยุติธรรมเป็นเรื่องความซับซ้อนของกฎหมาย จนกระทั่งไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายได้ ความจำเป็นคือต้องลดความซับซ้อน ลดจำนวนของกฎหมาย จำเป็นต้องมีกฎหมายแม่ที่จะทำให้ทุกหน่วยราชการทำงานร่วมกันได้ ปฏิบัติงานร่วมกันได้ ดูแลรักษาได้ บริหารได้ ดังเช่นที่เห็นตัวอย่างจากประเทศเกาหลีใต้ซึ่งใช้เวลาช่วงที่ผ่านมาพยายามยกเลิกกฎหมายจาก 10,000 ฉบับให้เหลืออยู่ประมาณ 4,000-5,000 ฉบับเท่านั้น

แนวคิดในการออกกฎหมายเพื่อบริหารจัดการน้ำ ควรเน้นความสำคัญที่หน้าที่ของทุกฝ่าย โดยใช้หลักรัฐศาสตร์นำ หลักนิติศาสตร์ตาม บนพื้นฐานของการปฏิบัติ หากตั้งเป้าให้เกิดธรรมาภิบาลและความยั่งยืน ต้องตั้งเป้าว่าทุกฝ่ายมีหน้าที่ เมื่อทำหน้าที่แล้วจะมีสิทธิ โดยนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ จะต้องเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นสิ่งที่รัฐต้องทำโดยไม่เกี่ยงว่าใครจะขึ้นมาเป็นรัฐบาล ต้องมี

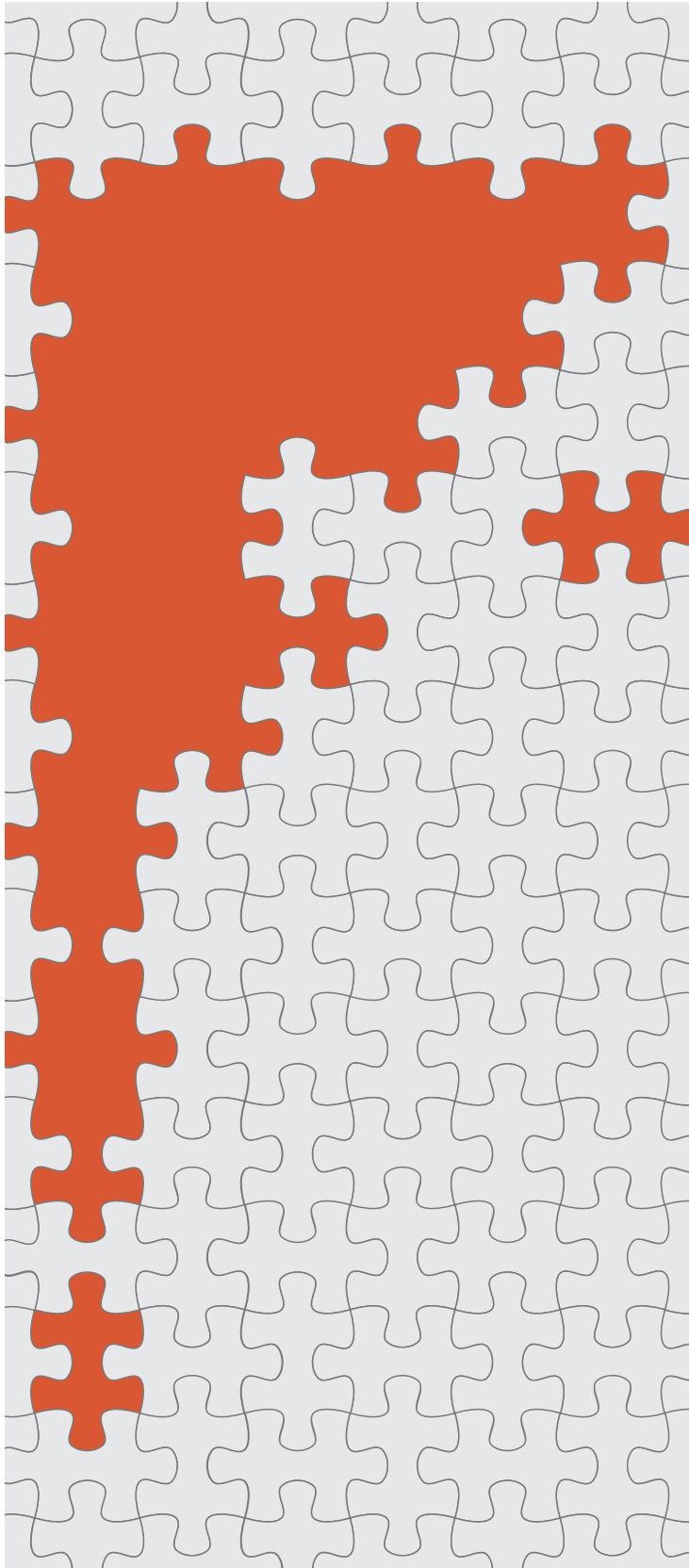
ปัญหาของการดำเนินงานแบบองค์รวมคือ ส่วนราชการ รวมถึงกฎหมายปรับตัวไม่ทัน ส่งผลให้ไทยมีกฎหมายจำนวนมาก แต่ขาดกฎหมายกลางในการยึดโยงทุกอย่างเข้าด้วยกัน



ทั้งแผนในภาวะปกติและวิกฤตที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำจะต้องประสานการทำงานทั้งจากราชการคือรัฐบาลและหน่วยราชการส่วนกลาง กับท้องถิ่นให้สำเร็จ โดยแบ่งกลุ่มส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน แบ่งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ขับเคลื่อนปฏิบัติการ และผู้กำกับ ติดตาม ประเมินผล ผู้พัฒนา ปรับปรุง บริหาร ปฏิบัติการ ช่อมบารุง ดูแลรักษา และบริหารจัดการอย่างชัดเจนและเป็นสัดส่วน

ทุกวันนี้เวลามีปัญหาน้ำ ประเทศไทยมีการสร้างของใหม่ตลอดเหมือนการปะทุ โดยไม่เคยดูของเก่า และซ่อมสิ่งที่มีอยู่แล้วเลย ฉะนั้นกฎหมายต้องช่วยให้เกิดหน้าที่ของการช่อมบารุงได้ ควรต้องมีกฎชัดเจนกำหนดระยะเวลาการช่อมบารุง มีการจัดกลุ่มงานหน่วยงานตามภารกิจของภาครัฐที่ชัดเจน มีท้องถิ่นที่เข้มแข็ง

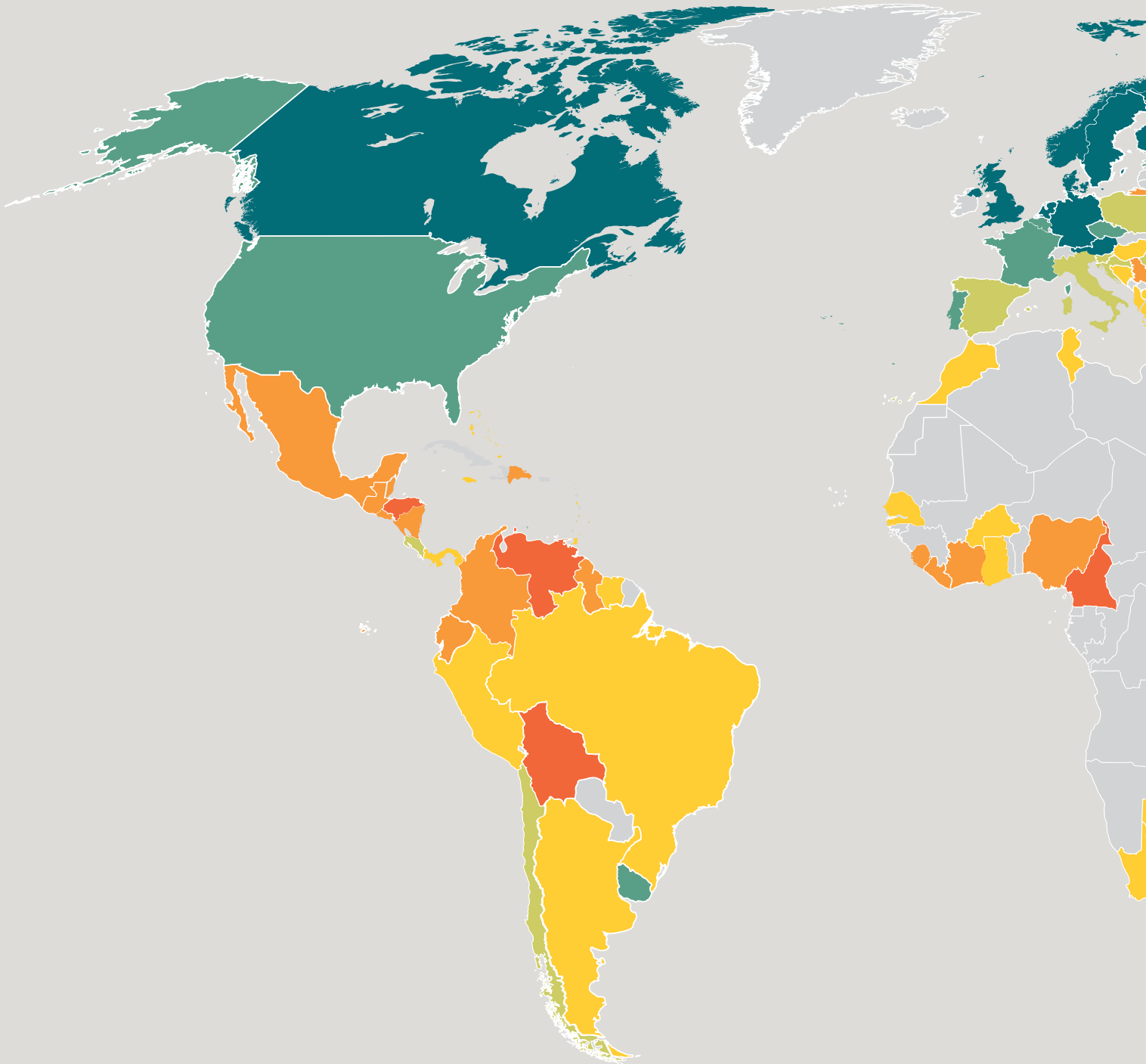


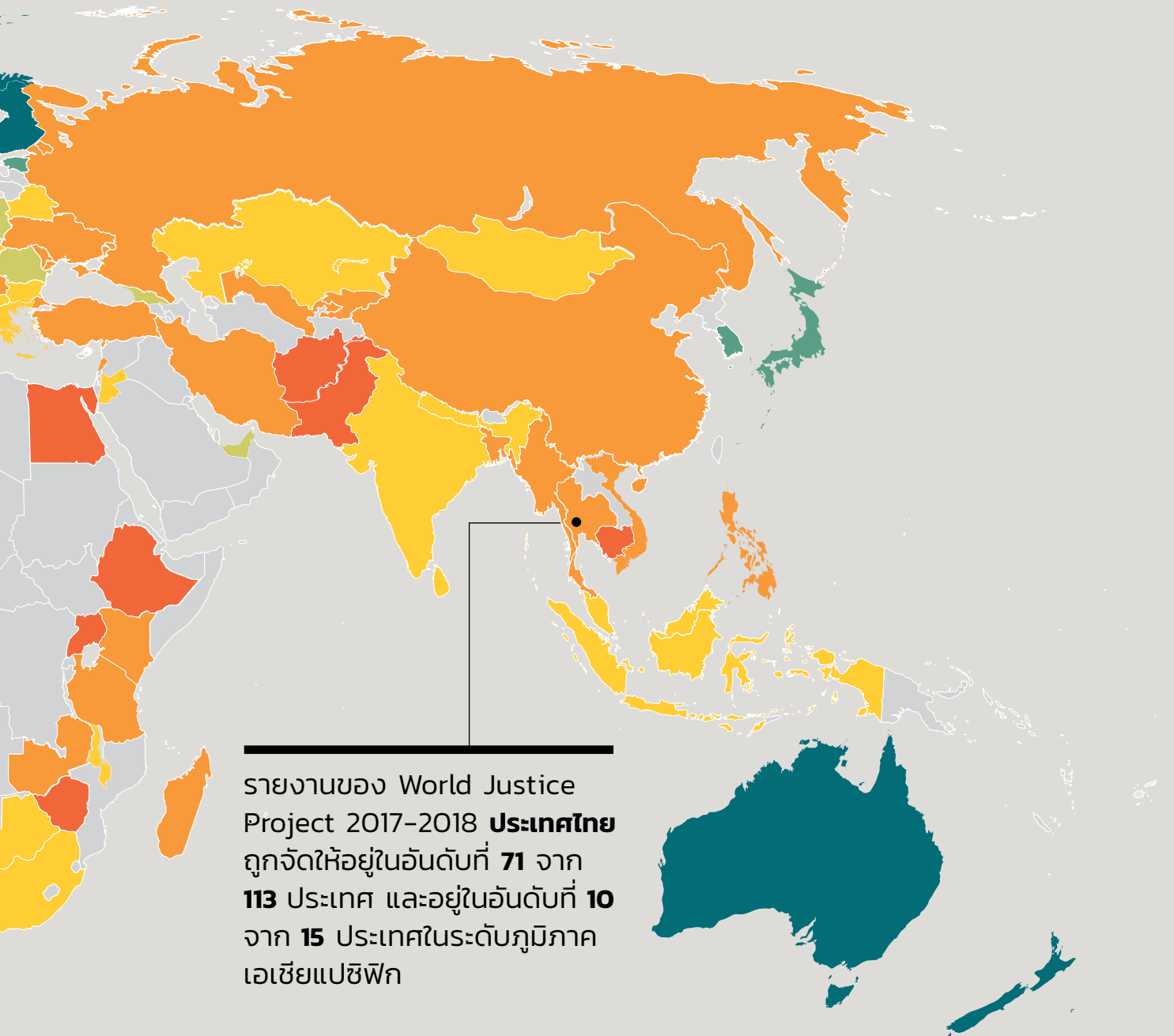
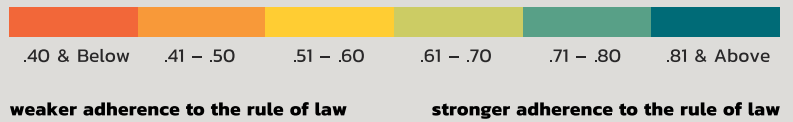
กฎหมายต้องมีความละเอียดอ่อนไม่คาบเกี่ยวแต่สอดคล้อกัน การบริหารน้ำในภาวะวิกฤตจะต้องไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โครงสร้างของการบริหารน้ำจะต้องเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำบาดาล พระราชบัญญัติชลประทาน พระราชบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงกลไกทางการเงินที่ต้องให้ความสำคัญแก่การรายงานการประเมินและติดตาม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้เกิดความยุติธรรม ภายใต้ระบบกระจายอำนาจโดยที่หน้าที่ต้องมาก่อนอำนาจหน้าที่คือการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และบำรุงรักษา

ขณะที่สิทธิคือการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ อำนาจคือการกำหนดนโยบาย สั่งการ กำกับ และติดตามประเมินผล ซึ่งจะเห็นชัดเจนว่าหน้าที่มีบทบาทและความเกี่ยวข้องที่สำคัญ แต่ด้วยปัจจุบันมักให้ความสำคัญแก่อำนาจและสิทธิในการออกกฎหมาย จึงทำให้ขาดความสอดคล้องในการดำเนินงาน ทั้งที่หัวใจของการพัฒนาประเทศคือหน้าที่ที่สอดรับกัน

หลักนิติธรรมและความยุติธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ที่ต้องมองว่าความยุติธรรมเป็นเรื่องหน้าที่ เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ซึ่งการที่องค์กรต่างๆ จะสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้นั้น ต้องอาศัยกฎหมายในฐานะเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม กฎหมายจะต้องกำหนดหน้าที่ขององค์กรให้ชัดเจน มากกว่าการคำนึงถึงสิทธิและอำนาจ เพื่อให้องค์กรต่างๆ ได้เข้าใจถึงหน้าที่ของตน เกิดเป็นกลไกการประสานงานที่มีความสอดคล้องกัน มากกว่าจะเป็นเรื่องที่ว่าใครมีสิทธิทำอะไรและใครผิดใครถูก ∞

Thailand and the Rule of Law

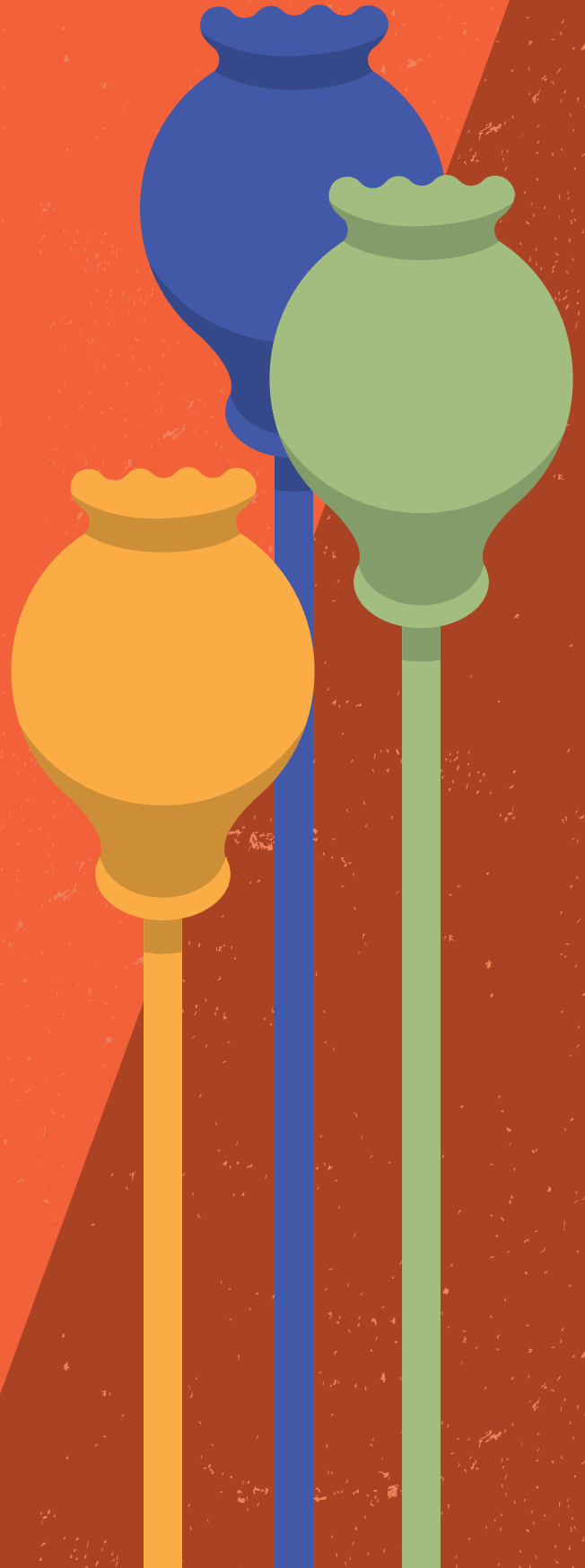




รายงานของ World Justice Project 2017-2018 **ประเทศไทย** ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ **71** จาก **113** ประเทศ และอยู่ในอันดับที่ **10** จาก **15** ประเทศในระดับภูมิภาค เอเชียแปซิฟิก

05

กรณีศึกษาว่าด้วย
หลักนิติธรรม
เพื่อการพัฒนา
ที่ยั่งยืน





Case Study

01:

คนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืนด้วย หลักนิติธรรม

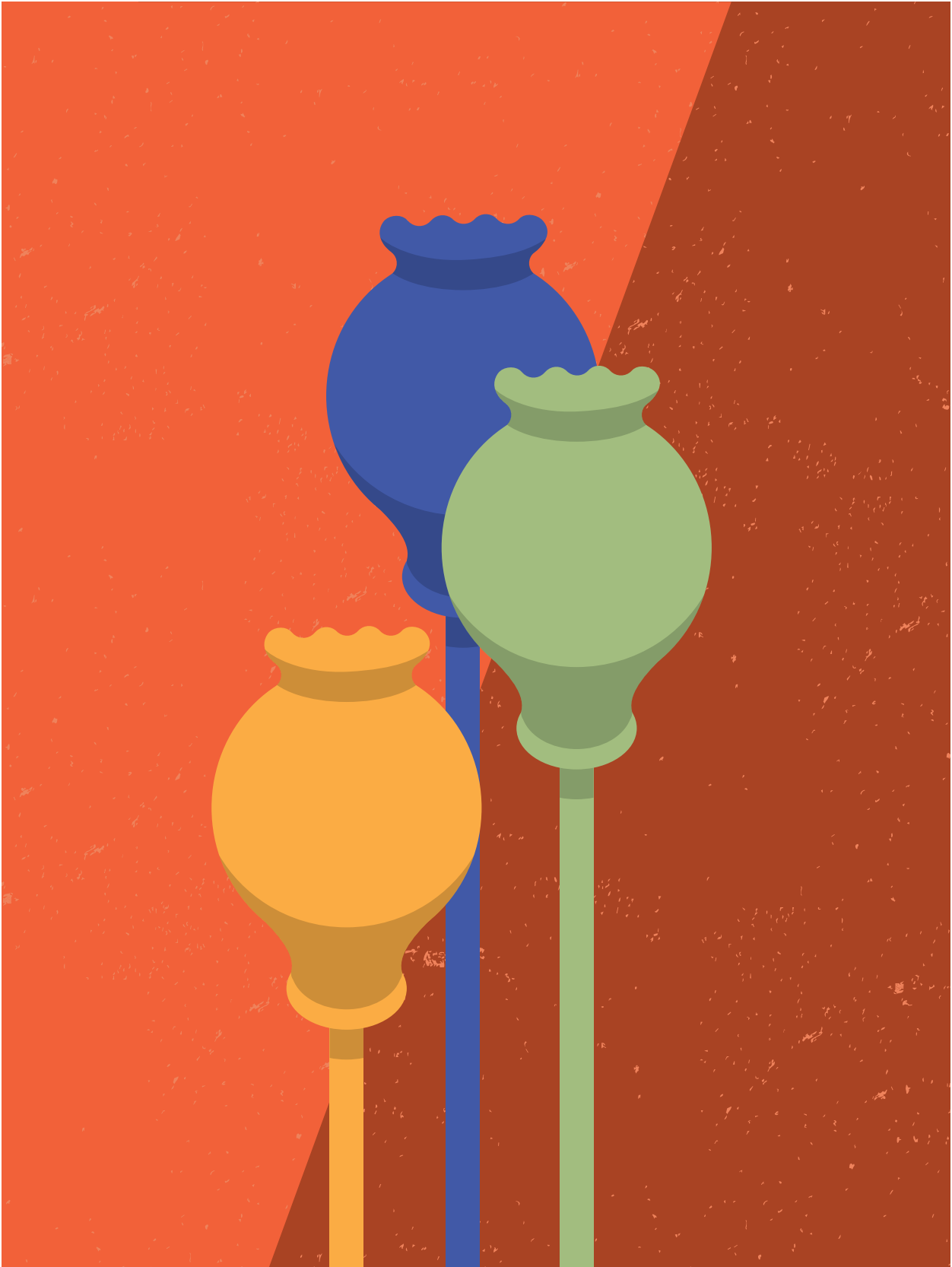
กรณีศึกษาการใช้หลักนิติธรรมของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในโครงการพระราชดำริต่างๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนของพระองค์ให้หลุดพ้นจากความยากจน มีที่ดินทำกิน สามารถเลี้ยงปากเลี้ยงท้องคนในครอบครัวได้ หลายปัญหาของประชาราษฎร์ที่ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสสัมตาอำปากได้ ส่วนหนึ่งมาจากข้อกฎหมาย (the rule by law) ที่ถูกนำมาใช้ปกครอง โดยที่ไม่ได้ใช้หลักนิติธรรม (the rule of law) ซึ่งหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือช่วยให้บรรลุเป้าหมายอื่นๆ ด้วย หากนำมาใช้อย่างเข้าใจและเข้าถึงอย่างแท้จริง



บูรณาการศาสตร์พระราชากับ ศาสตร์ชาวบ้าน : กรณีศึกษา จ.น่าน

*คำถามที่ว่า...เราจะแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนชุมชน
กับป่าได้อย่างยั่งยืนโดยเรียนรู้จากศาสตร์
พระราชากับในมุมมองของหลักนิติธรรมได้อย่างไร*

จังหวัดน่านเป็นอีกตัวอย่างของพื้นที่ป่าภูเขาหรือภูเขาหัวโล้นในหลายๆ อำเภอ น่านมีที่ดินทำกินเพียงประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่ทั้งหมดที่เป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์และพื้นที่นอกเขตป่า ที่เหลืออีกร้อยละ 62 เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ทำกินซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าร้อยละ 18 และอีกร้อยละ 5 เป็นที่ดิน ส.ป.ก.





ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็
ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็น
กฎหมายโดยชอบธรรม
แต่ถ้าถ้าตามธรรมชาติ
ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย
ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง
เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่า
นั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิ
ในทางเป็นมนุษย์
หมายความว่าทาง
ราชการบุกรุกบุคคล
ไม่ใช่บุคคลบุกรุก
กฎหมายบ้านเมือง...



พระบรมราชาในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา
ภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร พระราชทานแก่
คณะกรรมการจัดงาน “วันพี” ณ พระตำหนัก
จิตรลดารโหฐาน 27 มิถุนายน 2516

ดังนั้น ประชากรที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดน่านจึงมี
พื้นที่ทำกินที่ถูกกฎหมายอยู่น้อย พื้นที่ทำกินจึง
ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าดงที่เป็นข่าวว่ามีการทำลายป่า
ซึ่งพื้นที่เหล่านี้กฎหมายไม่รับรองสิทธิในที่ดิน
ทำกิน ประกอบกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตาม
กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริงที่ประชาชน
ใช้ทำมาหากินอยู่แต่เดิม จึงเป็นเหตุให้เกิดความ
ทับซ้อนของพื้นที่และนำไปสู่การบุกรุกป่าเพื่อสร้าง
พื้นที่เกษตรกรรม

กรณีนี้ มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการใช้กฎหมาย
ของรัฐซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมในแง่การ
บังคับใช้กฎหมายเป็นการกระทบสิทธิประชาชน
โดยปราศจากความยินยอมหรือความรู้ของ
ประชาชน อันขัดต่อหลักการสำคัญในเรื่องความ
ชอบด้วยกฎหมายทั้งในเชิงเนื้อหาและในเชิง
กระบวนการ ในกรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทร
มหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้เคยมี
พระราชดำรัสเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว พระราชทาน
ไว้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2516 ณ พระตำหนัก
จิตรลดารโหฐาน ภายหลังจากมีการประกาศใช้
กฎหมายกำหนดพื้นที่ป่าสงวนไม่นานนัก ความ
ตอนหนึ่งว่า

“...ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่า
เป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่เราขีดเส้นไว้
ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมาย
ป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน
แล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษ
กระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อ
ขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็น
ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขา
ก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดย
ชอบธรรม แต่ถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้
ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่า
บุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิใน
ทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการ

บุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง...”

นายสำรวย ผัดผล นายองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองจิ่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน บอกเล่าถึงความสำเร็จ ปัญหา และอุปสรรคของเครือข่ายประชาชนที่ร่วมกันดำเนินการในจังหวัดน่าน โดยเล่าว่าในพื้นที่จังหวัดน่าน มีการประกาศกำหนดเขตป่าสงวนในปี 2504 ซึ่งชาวบ้านในขณะนั้นไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะสามารถทักท้วงหรือโต้แย้งสิทธิต่างๆ ได้ เดิมประชาชนอยู่อาศัยและทำมาหากินในพื้นที่ตามปกติ เมื่อมีการประกาศกำหนดเขตป่าสงวนดังกล่าวจึงกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายไปโดยปริยาย ซึ่งมีหลายชุมชนที่ตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าว เกิดความเดือดร้อนและหวาดระแวงเป็นอย่างมากว่าจะไปอยู่อาศัยที่ใด จะทำมาหากินอย่างไร และจะต้องถูกดำเนินคดีหรือไม่ กลายเป็นปัญหาพื้นที่ทับซ้อนมาช้านาน



**สำรวย ผัดผล
นายกอบต. ต.เมือง
จิ่ง อ.กุเพียง
จ.น่าน ย้อนเล่า
จุดเริ่มต้นของ
ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน
และความพยายาม
ในการสร้าง
กระบวนการเรียนรู้
เพื่ออยู่ร่วมกัน
ระหว่างชุมชนและ
เจ้าหน้าที่รัฐ**

จนกระทั่งได้ไปศึกษาดูงานโครงการพระราชดำริ ดอยตุง ซึ่งหม่อมราชวงศ์คึกคัก ดิศกุล ประธานคณะกรรมการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ได้ให้ความรู้และนำทีมเข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่จังหวัดน่าน โดยมีชาวบ้านในท้องถิ่นเข้าร่วมดำเนินการเป็นจำนวนมาก เกิดการบูรณาการศาสตร์ชาวบ้านกับศาสตร์พระราชที่สามารถนำมาพัฒนาเป็นองค์ความรู้ที่ช่วยแก้ปัญหาได้ ประกอบกับความรู้ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น สารสนเทศภูมิศาสตร์ ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและแก้ไขปัญหาได้ดียิ่งขึ้น

อาสาสมัครชุมชนซึ่งเป็นความร่วมมือหลักที่ช่วยพัฒนาองค์ความรู้และถ่ายทอดต่อประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะการศึกษาภูมิสังคมในท้องถิ่นและทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ นำไปสู่การวางแผนและกำหนดรูปแบบการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม เช่น บริเวณที่ควรเป็นป่า



บริเวณที่เหมาะสมสำหรับทำอ่างเก็บน้ำ บริเวณที่ควรเป็นชุมชนและที่พักอาศัย และบริเวณที่จัดสรรเป็นพื้นที่เกษตรกรรมได้ ฯลฯ ซึ่งบางส่วนต้องมีการคืนพื้นที่ให้ชาวบ้าน ในขณะที่บางส่วนก็จำเป็นต้องขยับขยายที่พักอาศัยให้เป็นพื้นที่ป่า ซึ่งได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายเป็นอย่างดี และมีการนำกล้าพันธุ์ของพืชชนิดต่างๆ มาปลูกทดแทนการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้สามารถฟื้นฟูน้ำดินและแหล่งน้ำได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการบริหารจัดการในการปลูกพืชและเก็บเกี่ยวผลผลิตให้สามารถทำได้ตลอดทั้งปีในพื้นที่ที่จัดสรรไว้ ซึ่งส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการประกอบอาชีพของชาวบ้าน ทำให้ไม่ต้องบุกรุกทำลายป่าอีกต่อไป



**ตอนหนึ่งบนเวที
TIJ Forum เมื่อวันที่
17 กรกฎาคม
2560 ถอดบทเรียน
“คนอยู่กับป่าอย่าง
ยั่งยืนด้วยหลัก
นิติธรรม”**

“การจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวัฏจักรทั้งหมด กล่าวคือ เมื่อมีแหล่งกักเก็บน้ำ ก็สามารถอุปโภคบริโภคได้ สามารถเพาะปลูกได้ ก่อให้เกิดรายได้ในครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันป่าไม้ก็เจริญเติบโต มีความอุดมสมบูรณ์เป็นป่าต้นน้ำที่ผลิตน้ำได้ดี มีระบบ ชะลอน้ำ ลำเลียงน้ำ และกักเก็บน้ำไว้ใช้ได้ตลอดทั้งปี นำไปสู่ระบบเกษตรกรรมที่ยั่งยืน จากการดำเนินการในพื้นที่สองหมู่บ้านที่เกี่ยวข้อง สามารถคืนพื้นที่ป่าได้มากกว่า 450 ไร่ ขณะนี้ก็มีผู้แสดงความจำนงจากหมู่บ้านอื่นๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงจำนวน 11 หมู่บ้าน ที่จะเข้าร่วมโครงการในลักษณะนี้ ซึ่งคิดเป็นเขตพื้นที่อีกมากกว่า 1,500 ไร่ ความร่วมมือจากกรมป่าไม้ในการจัดการป่าชุมชน และความช่วยเหลือภาคเอกชนมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้สามารถ



ดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น เช่น บริษัทท่อน้ำไทย, ธนาคารกสิกรไทย, ธนาคารกรุงเทพ, บริษัท ซีพี ออลล์ เป็นต้น” นายสำรวจกล่าว

อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นปัญหาบางประการที่ควรได้รับการแก้ไขต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าชุมชนนั้นยังไม่ได้ครอบคลุมทั้งหมด มีเพียงประมาณ 1 ใน 10 ของพื้นที่ป่ารักษาไว้ได้ การเข้าไปทำเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวเองก็ยังถือเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ยังมีสิทธิดำเนินการตามกฎหมายอยู่ ชาวบ้านจึงยังขาดความมั่นใจที่จะเข้าไปร่วมฟื้นฟูป่าและทำการเกษตร เพราะเกรงกลัวจะถูกดำเนินคดี จึงอาจต้องใช้เวลาและความร่วมมือที่มากขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจให้ชาวบ้านมั่นใจและวางใจในการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าว

เมื่อทางราชการเตรียมการที่จะอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ จึงมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้ชาวบ้านยังอาศัยอยู่ได้ภายใต้ข้อตกลงที่จะร่วมกันที่จะฟื้นฟูและรักษาป่าให้อุดมสมบูรณ์ในพื้นที่กว่า 22,000 ไร่ โดยใช้วิธีการปลูกป่า 3 อย่าง ได้ประโยชน์ 4 อย่าง การสร้างฝายชะลอน้ำ ร่วมกับทางอุทยานฯ

วัฒนธรรมอยู่ร่วมกับป่า : กรณีศึกษา ชุมชนห้วยปลาหลด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากกรณีตัวอย่างนานมาดูกรณีตัวอย่างวิถีชุมชนห้วยปลาหลด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งไม่ต่างจากโครงการพระราชดำรินในพื้นที่สูงอื่นๆ นัก **นายจักรพงษ์ มงคลศิริ** อดีตผู้ใหญ่บ้านบ้านห้วยปลาหลด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เล่าว่า ปี พ.ศ. 2517 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชบรมนาถบพิตร ได้เสด็จพระราชดำเนินเพื่อทรงเยี่ยมเยียนราษฎร และได้มีพระราชปฏิสันถารสอบถามถึงความเป็นอยู่และปัญหาในพื้นที่ซึ่งทรงทอดพระเนตรเห็นสภาพแวดล้อมของหมู่บ้านเป็นเขาหัวโล้นและหญ้าคาที่ขึ้นรก ไม่มีความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถทำการเกษตรได้ นอกจากนี้ยังมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่ดินจนสุขภาพทรุดโทรม ไม่สามารถทำงานและดูแลครอบครัวได้ อีกทั้งเป็นภัยต่อเยาวชนและสังคมพระองค์ได้พระราชทานแนวทางให้สมาชิกในชุมชนช่วยกันปลูกพืชหลายประเภทที่มีประโยชน์ในการช่วยรักษาน้ำและปรับปรุงดิน

ในช่วงแรกชาวบ้านไม่เข้าใจว่าการปลูกพืชหลายอย่างจะช่วยฟื้นฟูสภาพแวดล้อมได้อย่างไร แต่เมื่อเริ่มลงมือทำและมีเจ้าหน้าที่เข้ามาช่วย โดยเฉพาะจากศูนย์พัฒนาหมู่บ้านชาวเขา ในการนำต้นกล้าไม้ชนิดต่างๆ มาเพาะเป็นแปลงเกษตรผสมผสาน เช่นกาแพอโวกาโด แมคคาเดเมีย และผักเมืองหนาว มาทดแทนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างข้าวโพดและฝิ่น จึงเริ่มเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทั้งปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาทรัพยากร ปัญหาสุขภาพ รวมถึงปัญหาเศรษฐกิจชุมชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งครอบคลุมพื้นที่ชุมชนห้วยปลาหลดทั้งหมดและชุมชนใกล้เคียงอีก 6

ชุมชน บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอุทยานฯ ไม่อนุญาตให้ชาวบ้านหรือชุมชนได้อาศัยในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เมื่อทางราชการเตรียมการที่จะอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ จึงมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้ชาวบ้านยังอาศัยอยู่ได้ภายใต้ข้อตกลงที่จะร่วมกันที่จะฟื้นฟูและรักษาป่าให้อุดมสมบูรณ์ในพื้นที่กว่า 22,000 ไร่ โดยใช้วิธีการปลูกป่า 3 อย่าง ได้ประโยชน์ 4 อย่าง การสร้างฝายชะลอน้ำร่วมกับทางอุทยานฯ นอกเหนือจากสมาชิกชุมชนที่เป็นผู้ใหญ่แล้ว ยังพยายามให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าด้วยเพื่อให้สามารถสืบต่อจากรุ่นสู่รุ่นได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนเป็นการหล่อหลอมให้เกิดวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกับป่าและการรักษาป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันผืนป่ามีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น วัดได้จากความหลากหลายทางชีวภาพและต้นไม้ขนาดใหญ่ที่มีอายุกว่า 40 ปี ไม้ใหญ่และดินที่ดียังสามารถอุ้มน้ำและบรรเทาความรุนแรงในฤดูน้ำหลาก ขณะเดียวกันการทำฝายชะลอน้ำก็ช่วยส่งผลให้ลำธารธรรมชาติมีน้ำไหลตลอดทั้งปีและไม่ขาดแคลนน้ำใช้ในการอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ชาวบ้านยังสามารถทำเกษตรอินทรีย์ที่ปราศจากสารเคมี โดยปลูกพืชออร์แกนิกที่เป็นพืชเศรษฐกิจสร้างรายได้ให้ชุมชน โดยปลูกในพื้นที่ป่าได้อย่างผสมกลมกลืนและเป็นการเกษตรที่พึ่งพาและเกื้อกูลกับป่า เช่น การปลูกต้นกาแฟโดยอาศัยร่มเงาจากไม้ขนาดใหญ่ ซึ่งผลผลิตที่เก็บได้ก็จะสามารถนำไปขายที่ตลาดสินค้าเกษตรออร์แกนิกหรือส่งไปขายที่อื่น

ประการสำคัญคือการสร้างกติการ่วมกันระหว่างคนในชุมชนด้วยกันและกับเจ้าหน้าที่รัฐ มีการกำหนดปฏิทินร่วมกันในการเก็บผลผลิตสลับพื้นที่กันไปมาตลอดทั้งปี มีปฏิทินการปลูกป่าและการเว้นช่วงให้พื้นที่ป่าฟื้นตัว รวมถึงมีการกำหนดเขตร่วมกันสำหรับพื้นที่ป่าที่ให้เก็บผลผลิตได้และพื้นที่

สำคัญคือการสร้างกติการ่วมกันระหว่างคนในชุมชนด้วยกันและกับเจ้าหน้าที่รัฐ มีการกำหนดปฏิทินร่วมกันในการเก็บผลผลิตสลับพื้นที่กันไปมาตลอดทั้งปี มีปฏิทินการปลูกป่าและการเว้นช่วงให้พื้นที่ป่าฟื้นตัว รวมถึงมีการกำหนดเขตร่วมกันสำหรับพื้นที่ป่าที่ให้เก็บผลผลิตได้และพื้นที่ป่าที่เคร่งครัดห้ามบุกรุก โดยประชาชนมีหน้าที่ช่วยรัฐในการดูแลพื้นที่ป่า และมีข้อกำหนดต่างๆ ที่ทุกคนตกลงปฏิบัติตาม

ป่าที่เคร่งครัดห้ามบุกรุก โดยประชาชนมีหน้าที่ช่วยรัฐในการดูแลพื้นที่ป่า และมีข้อกำหนดต่างๆ ที่ทุกคนตกลงปฏิบัติตาม เช่น ห้ามจุดไฟเผาทุกกรณี ห้ามยิงปืนเพื่อล่าสัตว์ ห้ามจับปลาโดยใช้อุปกรณ์ซื้อไฟฟ้า ห้ามก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ห้ามนำบุคคลภายนอกเข้ามาตัดไม้หรือหาของป่า ห้ามขายหรือให้เช่าที่ ห้ามเลี้ยงไม้เพื่อจำหน่าย ห้ามซื้อขายยาเสพติดในหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งแต่ละกรณีก็จะมีอัตราโทษที่แตกต่างกัน กรณีที่รุนแรงหรือผิดกฎหมายก็จะมีโทษจำคุก

ปัจจุบันการดำเนินงานดังกล่าวยังมีลักษณะไม่เป็นทางการและใช้ข้อตกลงความร่วมมือระดับท้องถิ่นเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ทางมูลนิธิอุทกพัฒน์และ



กองทัพภาคที่ 3 ได้เข้ามาช่วยเหลือในหลายด้าน ซึ่งรวมถึงการพัฒนาการดำเนินงานต่อยอดให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นทางการ มีมติคณะรัฐมนตรีหรือเอกสารราชการรองรับ โดยขณะนี้กำลังรวบรวมเอกสารเสนอต่อรัฐบาลเพื่อขออนุมัติ



คณะผู้แทนจาก
หลักสูตร RoLD
Executive
Program สถาบัน
เพื่อการยุติธรรม
แห่งประเทศไทย
ศึกษางานเรื่อง
“คนอยู่กับป่า” ที่
บ้านห้วยปลาหลด
จ.ตาก



**การทำฝายชะลอ
ช่วยส่งผลให้ลำธาร
ธรรมชาติมีน้ำไหล
ตลอดทั้งปี
ไม่ขาดแคลน
นอกจากใช้อุปโภค
บริโภค นอกจากนี้
ชาวบ้านยังได้ใช้
ทำเกษตรอินทรีย์
อีกด้วย**





**เริ่มที่รักษาน้ำ
จนทำให้คนหันมา
รักษาป่า**



**จากเขาหัวโล้น ปลุก
อะไรไม่ขึ้น พลิกฟื้น
ด้วยการปลูกป่า
3 อย่าง ประโยชน์
4 อย่าง**

จากแนวปฏิบัติกรณีศึกษาทั้งที่นานและชุมชนห้วยปลาหลด สะท้อนให้เห็นการแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนเพื่อคนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืนตามแนวทางศาสตร์พระราชาก็เป็นรูปธรรมดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมชุมชน โดยศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จสู่ความสมดุลและความยั่งยืน ประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- (1) เงื่อนไขการสร้างความรู้ความตระหนักรู้และความเข้าใจ ยึดหลักการ “ปลูกต้นไม้ในใจคน” ซึ่งเป็นหลักการตามแนวพระราชดำริที่ว่า “...ควรจะปลูกต้นไม้ลงในใจคนเสียก่อน แล้วคนเหล่านั้นก็จะพากันปลูกต้นไม้ลงบนแผ่นดิน และรักษาต้นไม้ด้วยตนเอง...”
- (2) เงื่อนไขการสร้างควมมีส่วนร่วมของชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มการดำเนินการต่างๆ แล้วขยายออกสู่ระดับที่ใหญ่ขึ้นในการกำหนดกติกาและการดูแลจัดการทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่เรียกว่า “ระเบิดจากข้างใน”
- (3) เงื่อนไขการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ดิน-น้ำ-ป่า สร้างความรู้ความเข้าใจเรื่อง ปลูกป่า 3 อย่าง ได้ประโยชน์ 4 อย่าง (ไม่ใช้สอย ไม่เศรษฐกิจ ไม่กินได้ และระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ) รวมถึงวิธีการปลูกป่าทดแทนและการปลูกแบบไม่ต้องปลูก (ให้ป่าสามารถเติบโตและฟื้นฟูตัวเองได้) โดยคำนึงถึงภูมิสังคม (geo-social condition) ของแต่ละพื้นที่ และนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พอประมาณ-มีเหตุผล-มีภูมิคุ้มกัน) มาประยุกต์ใช้

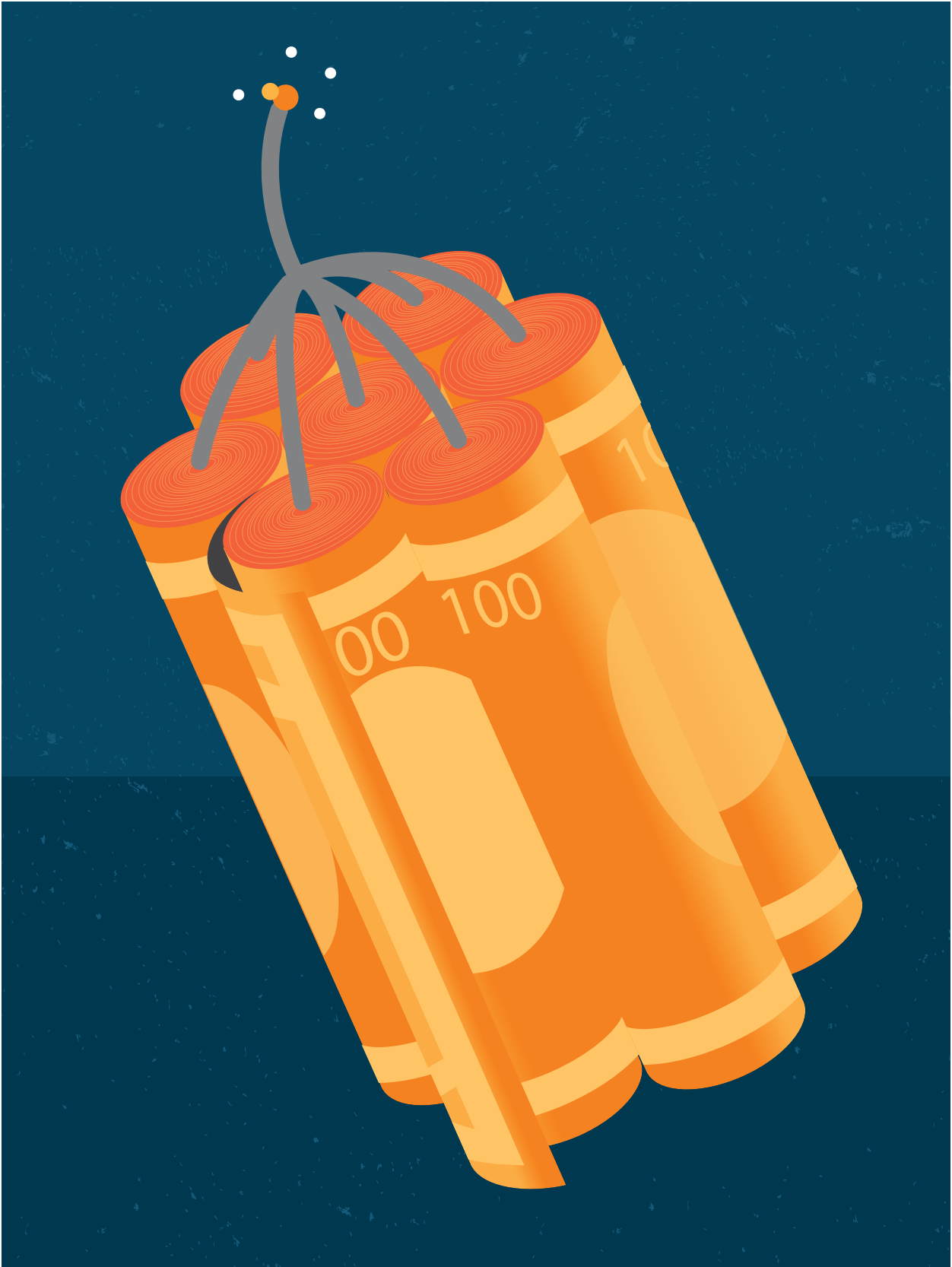
2. การกำหนดกรอบการจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม หลักการสำคัญคือแนวทางการผสมผสานการใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน พระราชบัญญัติป่าสงวนฯ และระเบียบกรมอุทยานฯ ซึ่งให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา และบำรุงป่าสงวน รวมถึง กติกาชุมชนและข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน สามารถร่วมกันสร้างกฎเกณฑ์ในการดูแลป่าได้โดยอาศัยฐานกฎหมายเรื่อง สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ยังมีกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนเพื่อให้เข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอน และมีการกำหนดเขตพื้นที่ร่วมกันโดย จัดทำแผนที่และพิกัดต่างๆ ซึ่งจะต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เหมาะสม เช่น GPS-GIS ฯลฯ อันจะนำไปสู่แผนที่กลางที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทั้งนี้ มีแนวทางการจัดการพื้นที่จากบ้านห้วยปลาหลด จังหวัดตาก เป็นตัวอย่าง

3. การดำเนินการ การติดตาม และการกำกับดูแลร่วมกัน โดยนำเสนอ แผนงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบพื้นที่เพื่อพิจารณาอนุมัติและเริ่ม ดำเนินโครงการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งชุมชน หน่วยงานรัฐ องค์กร สันนิษฐานอื่นๆ จะร่วมกันดำเนินโครงการตามแผนงานในส่วนที่ตนรับผิดชอบ มีการประชุมร่วมกันเพื่อติดตามความคืบหน้าของการดำเนินโครงการและ กำกับดูแลการทำงานให้เป็นไปตามกำหนด

4. การจัดการความรู้ และสรุปบทเรียนเพื่อการขยายผล ประกอบด้วย การถอดบทเรียนความสำเร็จและอุปสรรคจากการดำเนินโครงการ การแลกเปลี่ยน บทเรียนระหว่างกลุ่มผู้ปฏิบัติในส่วนต่างๆ การสรุปบทเรียนเชิงวิชาการอย่าง ต่อเนื่อง และการนำเสนอบทเรียนต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการขยายผลอย่าง กว้างขวางไปสู่พื้นที่อื่นๆ ที่ประสบปัญหาใกล้เคียงกัน



Case Study

02 :

การพัฒนาระบบหนี้ที่ เป็นธรรมในสังคมนิติธรรม

ชีวิตคนจะมีความสุขได้อย่างไรหากมีหนี้สิน
ล้นพ้นตัว หรือมีหนี้สินมากเกินไปจนแบกรับได้

คลายรัฐบาลพยายามแก้ปัญหาหนี้ในระบบ และในระบบของกลุ่มรากหญ้าผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกร แต่ทำได้แค่บรรเทาผลพวงการเป็นหนี้ และเยียวยาชั่วคราว เพราะเหตุที่ทำให้คนเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว เกิดจากการมีรายได้น้อยไม่พอรายจ่าย ซึ่งไม่ใช่รายจ่ายที่สุรุ่ยสุร่าย แต่เป็นรายจ่ายประจำ รายจ่ายฉุกเฉิน เช่น ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ

แม้ว่ากฎหมายจะมีความสำคัญ แต่การใช้กฎหมายอย่างเดียวอาจไม่ได้ผลในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเสมอไป จึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมืออื่นๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรายได้ การสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เป็นธรรม โดยนำหลักนิติธรรมมาช่วยในการพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้และเจ้าหนี้ไปสู่วัฏจักรของความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนได้

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงมีหลักความเป็นธรรมของการใช้กฎหมาย นั่นคือหลักนิติธรรม หมายถึงการใช้กฎหมายที่จะไม่ก่อให้เกิดการกดขี่ มีความยืดหยุ่น

วางอยู่บนความเชื่อสัจธรรม มิได้วางอยู่บนผลประโยชน์แอบแฝง เป็นการให้กฎหมายอย่างละเอียดลออ อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็นธรรมและยั่งยืน

สำหรับพระองค์นั้น *กฎหมายแท้ คือหลักนิติธรรม คือธรรมะของกฎหมาย ที่ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายที่แท้และกระบวนการที่ใช้ นั้น ต้องมีความยืดหยุ่น เข้าใจถึงหลักความเป็นธรรมและโอกาสของการเข้าถึงความยุติธรรมของทุกคน*

ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงเรื่องระบบหนี้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม ก็มีความเชื่อมโยงกันว่าถ้าคนขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสม มีความเหลื่อมล้ำที่หลากหลาย เราจะทำอย่างไรให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมและลดช่องว่างดังกล่าว

หากกล่าวถึงสถานการณ์หนี้ครัวเรือนไทยอย่างรวบรัดที่สุดใน พ.ศ. 2559 หนี้ครัวเรือนไทยอยู่ในระดับร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) หากดูจากสัดส่วนแล้วถือว่าเป็นตัวเลขที่สูงเกือบเป็นที่สุดในโลก คิดเป็นมูลค่า 11.5 ล้านบาท เป็นหนี้ในระบบร้อยละ 90 หนี้นอกระบบร้อยละ 8 โดยอาชีพเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยเป็นหนี้มากที่สุดซึ่งเป็นการกู้ยืมมาเพื่อลงทุน และผู้มีรายได้ขั้นต่ำ 15,000 บาทต่อเดือนเกือบทั้งหมดเป็นหนี้

โดยภาพรวมหนี้ครัวเรือนกู้มาเพื่อบริโภคอุปโภคมากที่สุด รองลงมาเป็นการกู้ซื้อที่ดิน นอกจากนี้มีการกู้เงินเพื่อการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาล

จากข้อมูลหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นหนี้อยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จะมีลูกหนี้ 3 แบบ ได้แก่

เมื่อกล่าวถึงเรื่องระบบหนี้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม ก็มีความเชื่อมโยงกันว่าถ้าคนขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสม มีความเหลื่อมล้ำที่หลากหลาย เราจะทำอย่างไรให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมและลดช่องว่างดังกล่าว

1. **กลุ่มคนไม่มีรายได้ประจำ** เช่น พ่อค้าแม่ค้า วินมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ลูกจ้างต่างๆ กลุ่มนี้จะ เป็นหนี้นอกระบบประเภทเงินกู้รายวัน การปล่อยเงินกู้ อาจคิดดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อ 24 วัน คิดเป็นร้อยละ 300 บาทต่อปี หรือที่เคยเจอมากที่สุดคือ ร้อยละ 1-3 ต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 1,000 บาทต่อปี ปัญหาของลูกหนี้กลุ่มนี้คือ ไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินได้หรือไม่มี ความรู้ความสามารถ
2. **คนที่มีรายได้ประจำ** เช่น พนักงานโรงงาน กลุ่มนี้มักมีปัญหาหนี้ เช่น เงินกู้รายวัน การทำ สัญญาที่เสียเปรียบ และเจ้าหนี้จะใช้วิธีรับ ชำระหนี้โดยการยึดบัตร ATM เป็นต้น หรือกลุ่ม พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทั้งมีความรู้ และมีเงิน แต่กลับตกอยู่ในวังวนของหนี้นอกระบบ
3. **กลุ่มเกษตรกร** โดยเฉพาะชาวนาชาวไร่ กลุ่มนี้ นำศึกษาตรงที่เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนในพื้นที่ จะรับซื้อทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยการผลิต เครื่องมือการผลิต สินค้า และให้กู้ยืมเงิน วิธี

การกู้เงินง่ายมาก ให้ลูกหนี้เซ็นสัญญากู้เงิน
เปล่า หนังสือมอบอำนาจเปล่า และเอาโฉนด
ที่ดินมาวางไว้ เคยมีคดีที่เข้าตรวจค้นและพบ
โฉนดประมาณ 400 ใบ สัญญากู้เซ็นเป็นแบบ
เปล่าทั้งหมด

สะท้อนให้เกิดคำถามว่าทำไมชาวบ้านต้องไปกู้เงิน
จากนายทุน ทั้งที่มีหน่วยงานของรัฐมากมาย เช่น
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
(ธ.ก.ส.) ปัญหาของกลุ่มนี้ค่อนข้างรุนแรง เนื่องจาก
เจ้าหนี้คือ นายทุนในพื้นที่ นายทุนเป็นผู้มีบทบาท
ในการสนับสนุนผู้บริหารท้องถิ่น และรูปแบบการ
กู้เงินในกลุ่มเกษตรกรที่พบได้อีก คือ การถูก
หลอกลวงให้ทำสัญญาในรูปแบบที่เสียเปรียบ
เช่น สัญญาขายฝาก

มีข้อสังเกตว่า นายทุนต้องการที่ดินมาก จึงเน้นการ
ทำสัญญาขายฝาก จึงมีนายทุนที่รับขายฝากที่ดิน
ทั่วราชอาณาจักร ทำให้ชาวบ้านประชาชนเสี่ยงต่อ
การสูญเสียที่ดิน ทั้งที่ชาวบ้านไม่ทราบว่ามีเมื่อครบ
กำหนดระยะเวลาไถ่แล้ว ทรัพย์สินจะตกเป็นของ
เจ้าหนี้ (นายทุน)

จากลูกหนี้ทั้ง 3 ประเภทนี้ เป็นปัญหาหลักๆ ที่
สะท้อนให้เห็นถึงความอยุติธรรมในสังคม ซึ่ง
ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ
สังคมมาโดยตลอด เช่น เหตุการณ์ฆาตกรรม 8 ศพ
ที่เกิดขึ้น หรือการฆ่าตัวตายโดยการเผาตัวเอง ที่
จังหวัดลพบุรี เนื่องจากปัญหาหนี้สิน

ความเหลื่อมล้ำลูกหนี้-เจ้าหนี้- กฎหมาย

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า หนี้ในปัจจุบันไม่ใช่
แค่รูปแบบการยืมกู้เงินเท่านั้น ยังมีการกู้เงินใน
ลักษณะการเชื่อปัจจัยการผลิต ซึ่งพบในภาค
การเกษตร เนื่องจากคนเหล่านี้ไม่มีเงินทุน ไม่มีเงิน

ออม จึงเชื่อปัจจัยการผลิต เมื่อมีผลผลิตค่อยนำไป
คืนแก่นายทุนให้หักกลบลบหนี้กันไป การเป็นหนี้
จึงมีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะรูปแบบนี้ไม่ใช่แค่
ภาระผูกพันปกติ แต่เป็นการตกอยู่ในวงจรของการ
การถูกรวบงำ เป็นวงจรที่น่าเป็นห่วงของไทย ซึ่ง
เป็นประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำระหว่างลูกหนี้
กับเจ้าหนี้

ดังนั้นหากตั้งประเด็นเรื่อง “หนี้ที่เป็นธรรม” โดย
เอาเรื่องความเหลื่อมล้ำเป็นตัวตั้ง จะมีใครที่มี
บทบาทมาปกป้องดูแลให้ความเป็นธรรมกับลูกหนี้
ในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในรูปแบบต่างๆ หรือ
กระบวนการที่ตามมาหลังจากเป็นหนี้แล้ว เช่น
กระบวนการทวงหนี้ ก็สามารถตั้งคำถามในเรื่อง
ความเป็นธรรมได้ เช่น การทวงหนี้ที่คุกคามความ
เป็นส่วนตัว หรือทำร้ายร่างกาย รวมถึงคำถามเชิง
โครงสร้างอื่นๆ เช่น ทำไมเช็คเด็ง จึงเป็นคนดีอาญา
หรือทำไมบุคคลธรรมดาเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่
สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูโดยสมัครใจได้เช่น
เดียวกับบริษัททั่วไป

ปัจจุบันมาตรฐานสากลได้ตื่นตัวกับเรื่องบริการ
ทางการเงินที่เป็นธรรมกับผู้บริโภค ตั้งแต่ทำ
อย่างไรให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง เที่ยงตรง
ทันเวลา ครบถ้วน สมบูรณ์ ทำอย่างไรให้ประชาชน
สามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้โดยไม่เสียค่าบริการ แต่
ให้เจ้าหนี้คำนึงถึงความสามารถในการชำระเงิน
ของลูกหนี้เป็นหลัก ไม่คำนึงถึงความคิด ความเชื่อ
เพศ ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีฐานข้อมูลบางอย่างที่นำมา
เทียบเคียงกับเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากความเหลื่อมล้ำระหว่าง
ลูกหนี้กับเจ้าหนี้แล้ว ยังมีความเหลื่อมล้ำทาง
กฎหมาย นั่นคือความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการ
สู้คดี เช่น กรณีดอกเบี้ยยตามสัญญาไม่เป็นธรรม
กรณีไม่มีสัญญาลายลักษณ์อักษร หรือกรณียอด
เงินในสัญญาไม่ตรงโดยมากกว่ายอดหนี้ที่แท้จริง

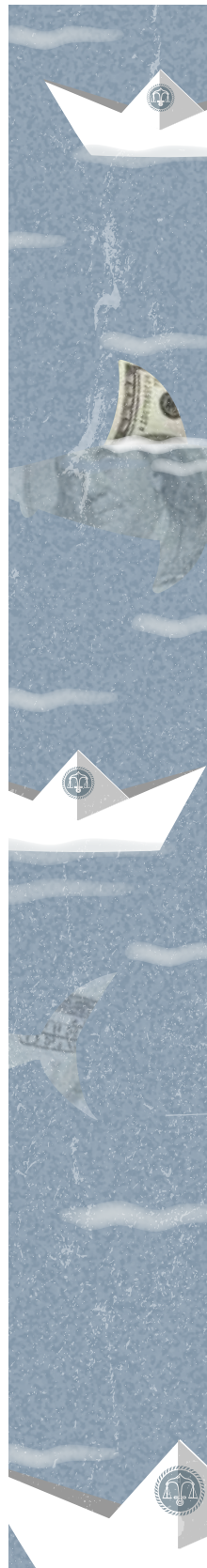


จะมีกี่คนที่รู้ว่าต้องสู้คดีอย่างไร และจะใช้โอกาสในการฟ้องร้องอย่างไร ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศหนึ่งที่มีกระบวนการช่วยเหลือทางคดีมากที่สุด ในปัญหาเรื่องนี้ ก็มีหน่วยงานช่วยแก้ปัญหามากมาย เช่น ศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์ช่วยเหลือหนี้ของกระทรวงเกษตรฯ หรือหน่วยงานภายในกระบวนการยุติธรรมที่ทุกองค์กรบอกว่า ตนมีศูนย์ช่วยเหลือ เช่น ยุติธรรมจังหวัด ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการ ฯลฯ คำถามคือ ทำไมถึงไม่ตอบโจทก์ ทำไมหน่วยงานเหล่านี้จึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) บอกว่า การปฏิรูปต้องทำเป็นระบบ จึงอาจสรุปได้ว่า การปฏิรูปทุกวันนี้ยังไม่เป็นระบบ

ขณะที่ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในปัจจุบัน มีความคุ้มครองทางกฎหมายเพียงพอหรือไม่ แท้จริงแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหากฎหมายไม่ เป็นธรรมไม่คุ้มครองประชาชน หรือเป็นปัญหาที่ตัวองค์กร หรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ดีพอ

ถ้ามองแค่เรื่องสัญญาไม่เป็นธรรม กรณีที่สัญญาไม่เป็นธรรมอย่างมาก กฎหมายไทยเขียนว่า “สัญญานั้นไม่มีผลบังคับ” แล้วใครที่จะมาตีความว่า สัญญานี้ไม่เป็นธรรมอย่างรุนแรง โดยหลักการเป็นหน้าที่ของศาล แต่ถามว่าศาลจะทำงานเชิงรุกในการเข้ามาตีความสิ่งเหล่านี้เพียงใดก็เป็นอีกเรื่อง

ส่วนเรื่องตัวบทกฎหมาย ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เรามีกฎหมายพร้อม แต่การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่เพียงพอ การเข้าช่วยเหลือลูกหนี้ในกระบวนการยุติธรรมยังไม่เพียงพอ



จุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาหนี้ อยู่ตรงไหน

การ “ปฏิรูป” ที่ว่าด้วยหนี้ที่เป็นธรรม อาจทำได้ 2 แนวทาง แนวทางแรก คือ ทำศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้แบบ one stop service เบ็ดเสร็จทีเดียว ที่กรุงเทพฯ รวมทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง เป็นเสมือนการสร้างกองปราบเรื่องนี้

แนวทางที่สอง คือ สร้างศูนย์กระจายลงไปในพื้นที่ เนื่องจากหากมีเพียงศูนย์เดียวในกรุงเทพฯ อาจไม่รับรู้ปัญหาของพื้นที่ต่างๆ แต่คงไม่สามารถตอบได้ในทันทีว่าใครต้องรับผิดชอบหลัก สิ่งสำคัญที่สุดคือ การที่ทุกคนมองเห็นร่วมกันว่าเป็นปัญหา

ในแง่มุมมองการทำงานในศาล คำว่า “หนี้นอกระบบ” เป็นคำที่ไม่น่าเข้ามาอยู่ในศาล ผู้พิพากษาอาจไม่รู้ว่า ที่จังหวัดชัยภูมิมีเจ้าหนี้รายหนึ่งชื่อโกงเงิน ชาวบ้านทั้งสิ้น 300 รายการ เนื่องจากผู้พิพากษา จะเห็นเป็นรายคดี (case by case) นอกจากกรณี ที่หัวหน้าศาลทำงานเชิงรุก อาจมีการให้สำรวจว่า ในศาลมีคดีลักษณะนี้เท่าไร แต่ต่อให้เป็นเช่นนั้น ในบางกรณีปัญหากระจายไปหลายอำเภอหรือหลายภูมิภาค ดังนั้น จะทำอย่างไรให้เกิดกระบวนการที่มองปัญหาแบบเบ็ดเสร็จ ทำอย่างไรให้รวมคนที่ทำเรื่องนี้มาอยู่ที่เดียวกัน ทำอย่างไรให้ทุกฝ่ายเห็นปัญหาร่วมกันและแบ่งงานกันทำ ทำอย่างไรให้เราแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด และทำอย่างไรให้เราลงไปแก้ปัญหาให้เราสามารถตอบสนองและสื่อสารกับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ขณะที่ปัญหานี้สลับซับซ้อน ไม่สามารถมีคำตอบที่สำเร็จรูปได้ เพราะสถานการณ์ของลูกหนี้แต่ละปัจเจกนั้นแตกต่างกัน เช่น เหตุที่ไปกู้ เหตุที่ผิดนัดชำระหนี้ บางคนตอนกู้ก็มีรายได้ แต่อาจเกิดเหตุฉุกเฉินบางอย่างที่เปลี่ยนแปลงชีวิตไป (เช่น สามีรถคว่ำ) ทำให้จุดเริ่มต้นของวงจรการเป็นหนี้ต่างกัน

ออกไป วิธีการแก้ปัญหานี้ที่เป็นสำเร็จรูปนั้นจึงอาจไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหานี้สุดท้ายก็ไม่พ้นกระบวนการปรับโครงสร้าง การประนอมหนี้ การเอื้อให้ลูกหนี้มีเวลาในการผ่อนหนักเป็นเบา

มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์การเงินชุมชน กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน ค้นพบว่า มีหมู่บ้านจำนวนมากที่อยากช่วยสมาชิกตัวเองแก้ปัญหานี้นอกกระบวน เมื่อตั้งข้อสังเกตว่า กลุ่มที่สามารถแก้ปัญหานี้นอกกระบวนหรือปลดหนี้ได้จริงมีลักษณะอย่างไร จึงพบว่ามีลักษณะที่น่าสนใจ ดังนี้

1. **มีวิธีการในการผ่อนปรน** เนื่องจากคนที่เป็นนอกกระบวนจนถึงจุดที่แก้ไขไม่ได้หรือไม่มีทางไปแล้ว จะยึดว่า คนเหล่านี้ต้องชำระหนี้ตรงเวลาเช่นเดิมนั้นเป็นไปได้ เพราะฉะนั้นเรื่องของการผ่อนปรน อะลุ่มอล่วย จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง
2. **ต้องเห็นภาพรวมทั้งหมด** ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่า ลูกหนี้ที่มีปัญหานี้จำนวนมากไม่ยอมมาบอกปัญหาของตนเองให้คนอื่นฟัง และไม่กล้าที่จะบอกว่าตนเองมีหนี้กับเจ้าหนี้คนใดบ้าง ดังนั้น จึงต้องใช้ความไว้วางใจเพื่อให้ลูกหนี้แจ้งข้อมูลทั้งหมด เนื่องจากหากลูกหนี้มีหนี้หลายก้อน แต่เรามองเห็นเพียงเสี้ยวเดียว เราจะไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาคได้ ดังนั้น ต้องเห็นภาพรวมของสถานการณ์ของลูกหนี้ก่อน จึงจะคิดวิธีการผ่อนหนักเป็นเบาได้ บางครั้งกลุ่มออมทรัพย์ก็กลับกลายเป็นคนไปช่วยเจรจากับนายทุนนอกระบวนให้ จะเห็นได้ว่า การแก้ปัญหาลูกหนี้แต่ละรายนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ค่อนข้างมาก จึงหนีไม่พ้นการให้ความสำคัญกับปัจเจกอย่างแท้จริง

ปัญหานี้สิ้นล้นพันตัว ไม่สามารถมีคำตอบที่สำเร็จรูปได้ เพราะสถานการณ์ของลูกหนี้แต่ละปัจเจกนั้นแตกต่างกัน เช่น เหตุที่ไปกู้ เหตุที่ผิดนัดชำระหนี้ บางคนตอนกู้ก็มีรายได้ แต่อาจเกิดเหตุฉุกเฉินบางอย่างที่เปลี่ยนแปลงชีวิตไป ทำให้จุดเริ่มต้นของวงจรกิจการเป็นหนี้ต่างกันออกไป วิธีการแก้ปัญหานี้ที่เป็นสำเร็จรูปนั้นจึงอาจไม่ถูกต้อง





ทางเลือก – การสร้างสถาบันการเงินทางชุมชน

อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวไม่ได้ช่วยในการจัดการกับปัญหาอย่างแท้จริง เพราะไม่ใช่การแก้ปัญหาจากต้นเหตุ แต่เป็นการแก้ไขและบรรเทาผลพวงที่ตามมาจากการเป็นหนี้เท่านั้น

คำตอบกรณีประเทศไทยคือ “การสร้างสถาบันการเงินทางชุมชนในทุกชุมชนเพื่อเป็นทางเลือก” เนื่องจากเป็นการสร้างการเข้าถึงเงินทุน โดยในปัจจุบันมี 120,000 แห่ง แบ่งเป็น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 80,000 แห่ง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ 30,000 แห่ง และสหกรณ์ประเภทต่างๆ 5,000 แห่ง ดูแลและส่งเสริมโดยสำนักกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรมพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามลำดับ

ตัวอย่างสถาบันการเงินชุมชน

1. สถาบันการเงินชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี : ไม่จำเป็นต้องใช้พื้นที่ทำการใหญ่โต ไม่มีความสลับซับซ้อน มีพนักงานเพียง 4 คน มีระบบคอมพิวเตอร์ มีอัตราดอกเบี้ยเทียบเท่ากับธนาคารพาณิชย์ และสามารถให้บริการทางการเงินอย่างสมบูรณ์และครบวงจร โดยหลักเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อขึ้นอยู่กับหลักการทำความดี เช่น การเข้าประชุมครบ 8 ครั้ง การทำบัญชีครัวเรือน ปลูกผักครบ 5 อย่าง เป็นต้น ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเกิดจากคนในชุมชนมีความคุ้นเคยซึ่งกันและกัน โดยวิธีการทวงเงินคือ

- ขาดส่ง 3 เดือน ส่งหนังสือเตือนหนึ่งฉบับ
- ขาดส่ง 5 เดือน ประกาศทางหอกระจายข่าว
- ขาดส่ง 6 เดือน ประกาศทางวิทยุชุมชน
- ขาดส่ง 9 เดือน หมู่บ้านของสมาชิกดังกล่าวไม่สามารถกู้ได้

สถาบันทางการเงินดังกล่าวคือ สถาบันตัวอย่างที่คิดค้นขึ้นโดยประชาชนและมีกฎเกณฑ์ของตัวเอง ก่อตั้งมา 10 ปี มีสมาชิก 3,268 คน ฝากคนละ 1 บาทต่อวัน มีเงินออม 13 ล้านบาท ปล่อยกู้ได้ 42 ล้านบาท ปลดหนี้ในระบบได้ 17 ล้านบาท ประหยัดค่าเดินทางเพื่อเข้าถึงธนาคารในเมืองและอัตราดอกเบี้ย รวมกันสามารถลดต้นทุนของประชาชนได้ถึง ปีละ 17 ล้านบาท

2. สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 จังหวัดนนทบุรี : มีสินเชื่อบริการสินเชื่อรถจักรยานยนต์ โดยการนำสินเชื่อมาค้าประกัน มีการส่งคนเดินเก็บเงิน ณ สถานที่ทำกิน การปล่อยสินเชื่อเกิดจากสาเหตุที่รู้ถึงหนทางการทำมาหากิน และผลผลิตของบุคคลเหล่านั้น ดำเนินการมา 10 ปี มีเงินหมุนเวียน 150 ล้านบาท มีเงินออม 120 ล้านบาท มีสมาชิก 2,300 คน

ความน่าสนใจ คือ ชุมชนนี้ตั้งอยู่ใจกลางนนทบุรีท่ามกลางอาคารพาณิชย์มากมาย แต่ผู้คนต่างใช้บริการสถาบันการเงินดังกล่าว ที่เป็นเช่นนี้เพราะการเข้าถึงธนาคารพาณิชย์ โดยความสามารถดำเนินงานนั้นเกิดขึ้นได้เพราะชุมชนรู้จักคนในชุมชนดี รู้ว่าตั้งใจทำมาหากินหรือไม่ และมีความสามารถในการจ่ายหนี้คืนได้หรือไม่

3. สถาบันการเงินชุมชนสุขสำราญ จังหวัดชุมพร : ความน่าสนใจคือคนวัยหนุ่มสาวเข้ามาช่วยดำเนินการ และในขณะนี้ได้กลายเป็นแรงสำคัญในการปลดหนี้ ทำน้ำ ทำปุ๋ย ก่อตั้งสหกรณ์ทุเรียน และที่สำคัญพัฒนาระบบการเงินในชุมชน มีทุนหมุนเวียน 89 ล้านบาท และมีสมาชิก 3,125 คนจากการก่อตั้งมา 12 ปี

จะเห็นได้ว่า คำตอบเรื่องหนี้ในระบบคือ การสร้างทางออกให้แก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีทางออกดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ควรได้รับการเสริมสร้างศักยภาพ

เพิ่มเติมเท่านั้น เพื่อประโยชน์ต่อไปในอนาคต หากสถาบันการเงินชุมชน มีกำไรจากการดำเนินงานเงินดังกล่าวก็จะถูกนำไปพัฒนาสวัสดิการต่างๆ เช่น การคลอดบุตร การเข้าเรียน และการรักษาพยาบาล เพื่อคนในชุมชนเอง

ดังนั้น การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ใช่สิ่งที่ถูกนิยามใหม่ หากเป็นเพียงการนำเสนอกรอบคิดใหม่ที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งช่วยให้เกิดการคิดอย่างเป็นระบบ นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกลุ่มคนต่างๆ เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่และเวลา ด้วยความเชื่อว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเรื่องของการพัฒนาคน มุ่งเน้นที่ประชาชนจะได้อะไรจากการพัฒนา การที่เราจะสร้างคนที่มีคุณภาพ จะต้องเริ่มจากปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีวิต ซึ่งหมายถึงอาหารที่เพียงพอ สุขอนามัยที่ดีและการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน ไปสู่ความพอเพียงและการพึ่งพาตนเองที่มีปัจจัยของการเข้าถึงการศึกษา การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ ที่จะสร้างความยั่งยืนในชุมชน และเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้สังคมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา



คำตอบเรื่องหนี้ในระบบคือ การสร้างทางออกให้แก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีทางออกดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ควรได้รับการเสริมสร้างศักยภาพเพิ่มเติมเท่านั้น เพื่อประโยชน์ต่อไปในอนาคต



Case Study

03 :

ทางเลือกสำหรับ เทคโนโลยีก้าวกระโดด ด้วยหลักนิติธรรมและ Regulatory Sandbox

เราจะอยู่อย่างไรในโลกแห่งเทคโนโลยี

นับเป็นโจทย์ใหญ่ของการจะอยู่อย่างรู้เท่าทัน และใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อสร้างความยั่งยืนให้โลก ประเทศ และชุมชนที่เราอยู่ ซึ่งประเด็นสำคัญคือเราต้องสร้างหลักประกันว่าทุกคนจะสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านั้นได้

แต่ด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดด หรือ disruptive technology สามารถมองได้ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวกระโดดหรืออาจจะมองเป็นการทำลายล้างก็ได้ จึงเป็นจุดที่น่าสนใจว่า disruptive technology จะมาตอบสนองการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างไร เพราะคำว่า disrupt ก็แปลว่า “ไม่ต่อเนื่อง” แล้วเทคโนโลยีจะนำเราไปสู่เป้าหมายได้อย่างไร

ในความเป็นจริง ความต้องการของสังคมกับกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถไปด้วยกันได้ เนื่องจาก disruptive technology มีหลายประเภทอย่างมาก

ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของการเดินทาง เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัว โดยเฉพาะการจราจรในกรุงเทพฯ ที่ค่อนข้างติดขัดและบริการแท็กซี่ก็เป็นเรื่องยุ่งยาก

ผู้โดยสารมักถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลมากมาย หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนก็ไม่มีประสิทธิภาพในสายตาประชาชน เมื่อสิ่งที่มีอยู่ไม่ดีพอ จึงเกิดสิ่งใหม่ๆ ขึ้นมาแข่งขันเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างกรณี Uber ที่เป็นปัญหาเพราะกฎหมายขนส่งของไทยไม่ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ปี 2522 กฎหมายจึงไม่เท่าทันยุคสมัยและตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงเกิดภาวะ disruptive technology ยิ่งในอนาคตยิ่งจะมี disruptive technology เข้ามาเรื่อยๆ

ดังนั้น การทำ sandbox จึงไม่ใช่แค่การดูที่ความสัมพันธ์เชิงธุรกิจเท่านั้น แต่ควรดูความเป็นธรรมชาติทั้งระบบ และมองให้ครอบคลุมว่ามีใครบ้างในระบบและแต่ละฝ่ายได้รับการคุ้มครองอย่างไร

กรณี Uber ที่เป็นปัญหาเพราะกฎหมายขนส่งของไทยไม่ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ปี 2522 กฎหมายจึงไม่เท่าทันยุคสมัยและตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงเกิดภาวะ disruptive technology ยิ่งในอนาคตยิ่งจะมี disruptive technology เข้ามาเรื่อยๆ

Regulatory Sandbox สานมทดลองรับมือนวัตกรรมใหม่

เรื่อง regulatory sandbox ที่เสนอกันนั้นเป็นข้อเสนอทั่วโลกเพื่อการรับมือกับนวัตกรรมหรือรูปแบบการให้บริการใหม่ๆ แต่มันก็ไม่ใช่ว่าออกหากแต่เป็นสนามทดลองเพื่อทดลองว่าบริการหรือนวัตกรรมที่เกิดขึ้นมานั้นสามารถอยู่ได้ไหม จะเกิดปัญหาอะไร และถ้าจะกำกับดูแลต้องออกแบบกฎระเบียบอย่างไร

นอกจากนี้ประเด็นเรื่อง regulatory sandbox นั้นเป็นเรื่องนวัตกรรม ยังเป็นสิ่งที่มาไม่ถึง **ประเด็นการพูดคุยจึงมองในเรื่องการวางระบบและกฎเกณฑ์เพื่อรองรับสิ่งที่ยังมาไม่ถึง ซึ่งเครื่องมือที่ดีที่สุดในการกำกับดูแลคือการแข่งขันและการสร้างทางเลือก**

เนื่องจากการแข่งขันจะนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพและเกิดความเป็นธรรมทางด้านราคา ทั้งนี้ การพัฒนาอาจทำให้คนบางกลุ่มเสียผลประโยชน์และไม่สามารถแข่งขันได้จนต้องล้มหายตายจาก จึงเป็นคำถามว่าการพัฒนาที่มีคนบางกลุ่มเสียผลประโยชน์นั้นต้องออกไปจากธุรกิจนั้นเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ ผู้อภิปรายมองว่าธรรมชาติหรือแก่นของการพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงในทางกลับกัน ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการพัฒนาดังนั้น สิ่งที่ต้องทำคือการปรับตัวรับกับสิ่งใหม่โดยยึดหลักความยุติธรรม

กรณีธุรกิจอย่าง Uber หรือ Airbnb ที่เริ่มมาจากการเอาเวลาว่างและรถที่ไม่เคยขับมาให้บริการเอาห้องที่ว่างมาให้เช่า ซึ่งแสดงว่าคนกลุ่มนี้ไม่ใช่มีอาชีพ เราก็จะเริ่มเห็นความแตกต่างระหว่างแท็กซี่กับ Uber หรือโรงแรมกับ Airbnb ดังนั้น หากเราใช้กฎหมายและเงื่อนไขเดียวกัน ก็อาจจะไม่ยุติธรรมกับทั้งสองฝ่าย



ออกแบบกฎ (ใหม่) บนความเท่าเทียม

ในเวทีเสวนา “ทางเลือกสำหรับเทคโนโลยีก้าวกระโดดด้วยหลักนิติธรรมและ regulatory sandbox” ซึ่งจัดขึ้นโดย สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย วงเสวนามีการตั้งข้อสังเกตที่สำคัญคือ **ประเด็นเรื่องความเสมอภาคในการแข่งขัน (leveled playing field)** การจะมีเทคโนโลยีใหม่เข้ามาถ้าไม่แบ่งสนามก็ต้องมีสนามที่เท่าเทียมกัน ถ้าอยู่ในสนามเดียวกันแต่การเก็บค่าโดยสารต่างกัน ต้นทุนที่แบกรับต่างกัน ก็เป็นการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน การออกแบบระบบจะต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมทางการแข่งขันด้วย

ประเด็นต่อมาคือ เวลากล่าวถึงผู้กำกับดูแล หรือการกำกับดูแล ที่จริงคือระบบกำกับดูแลซึ่งต่างจากระบบกฎหมายซึ่งเป็นแบบการบังคับและควบคุม (command and control) ระบบกำกับดูแลนั้นจะมีความยืดหยุ่นกว่าโครงสร้างการออกแบบกฎหมายที่หวังพึ่งพระราชบัญญัติเป็นกลไกในการควบคุมดูแล เพราะระบบการควบคุมดูแลล้าสมัยและไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ต่อไปพระราชบัญญัติจะเป็นแค่กรอบ โดยการกำกับดูแลอาจจะเป็นรูปแบบประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อเราพูดถึงประเด็นเรื่องความเป็นธรรม นั้นหมายถึงการปรับตัวทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และผู้ได้รับผลกระทบ

นิติธรรม ความเป็นธรรม และความเท่ากันของกฎหมาย

ในอีกด้านหนึ่งถึงแม้จะไม่มีเทคโนโลยีก้าวกระโดดเข้ามา แต่กฎหมายที่ไม่ได้มีการแก้ไขนั้น เมื่อเวลาผ่านไปก็จะล้าสมัย การปล่อยให้กฎหมายถูกบังคับใช้ไปเรื่อยๆ ทั้งที่อาจจะไม่เท่าทันกับสภาพปัจจุบันแล้ว หรือการปล่อยให้เป็นเรื่องของดุลยพินิจของ

ศาลว่าจะบังคับใช้กฎหมายนั้นหรือไม่ไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องหลักนิติธรรมได้ เพราะกฎหมายด้วยตัวของมันเองนั้นไม่เท่ากับหลักนิติธรรม หรือการมีกฎหมายที่ไม่ได้แก้ไขให้ทันต่อความเป็นธรรมในช่วงเวลานั้นก็ไม่ถือว่าเป็นหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมไม่ได้อยู่ในตัวกฎหมายเท่านั้น กระบวนการแสวงหาหลักนิติธรรมสามารถหาได้จากการหาวิธีที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเป็นธรรม แท้ที่จริงที่อยู่ในระบบนั้นอาจจะทำถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถ้าหากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมประสิทธิภาพก็ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคและผู้ประกอบการบริการร่วมเดินทาง (ride-sharing) ที่ต้องการเข้ามาแข่งขันเช่นกัน



มีการตั้งข้อสังเกตที่สำคัญคือ **ประเด็นเรื่องความเสมอภาคในการแข่งขัน (leveled playing field)** การจะมีเทคโนโลยีใหม่เข้ามาถ้าไม่แบ่งสนามก็ต้องมีสนามที่เท่าเทียมกัน ถ้าอยู่ในสนามเดียวกันแต่การเก็บค่าโดยสารต่างกัน ต้นทุนที่แบกรับต่างกัน ก็เป็นการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน การออกแบบระบบจะต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมทางการแข่งขันด้วย

ทำตามกฎหมายอาจไม่เท่ากับความเป็นธรรม

ที่ผ่านมากฎหมายกลายเป็นกลไกเดียวที่มีอยู่ และถูกหยิบยกขึ้นมา แต่ต้องยอมรับว่าภายใต้เทคโนโลยีก้าวกระโดดการทำตามกฎหมายนั้นอาจไม่ได้เท่ากับความเป็นธรรมเสมอไป จึงควรจะต้องมีกลไกในการช่วยค้นหาว่าทำอย่างไรถึงจะเกิดความ เป็นธรรมโดยมองจากหลายมุมมอง

เหมือนในกรณี Uber และ Airbnb ที่บอกว่าเป็น การเอาเวลาว่างของรถและที่อยู่อาศัยมาใช้ให้เกิด ประโยชน์ เป็นทรัพยากรที่เข้าร่วมกันตามหลักการ sharing economy นั้น อาจจะมีมุมมองจากหลายมุม ในทางหนึ่งต้องคำนึงถึงประเด็นที่ว่าสามารถใช้ รถได้กี่ชั่วโมงเพื่อไม่ให้ไปกระทบต่ออาชีพของคนอื่น หรือการที่จะมีหุ่นยนต์ หรือเครื่องเก็บค่าโดยสาร บนรถเมล์ที่จะทำให้กระเป๋ารถเมล์ตักงานนั้น อาจ จะต้องร่วมกันแสวงหากระบวนการเปลี่ยนแปลง อย่างเป็นธรรมเพื่อที่จะช่วยให้คนจำนวนหนึ่งที่จะ อาจ จะไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันที่สามารถรักษา ความมั่นคงในชีวิตของพวกเขาไว้ได้

การค้นหาหลักนิติธรรมมีตั้งแต่การคิดทางนโยบาย การใช้กฎหมายในการบังคับนโยบาย การปรับปรุง และการเลิกใช้กฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยมี ทั้งตัวกฎหมายและอนุบัญญัติทั้งหมดรวมกว่า 100,000 ฉบับ ซึ่งคงสิ้นเกินคำว่าหลักนิติธรรมแล้ว ในปัจจุบันจึงเริ่มมีการพูดถึงประเด็นเรื่อง Regulatory Guillotine ดังนั้น กระบวนการที่เราจะเอาแนว พระราชดำริมาใช้ในเรื่องหลักนิติธรรมนั้น จึงไม่ได้ จำกัติดอยู่กับเรื่องเทคโนโลยีก้าวกระโดดหรือโมเดล การพัฒนาเศรษฐกิจไทยแลนด์ 4.0 เท่านั้น แท้จริง แล้วหลักนิติธรรมมีความเชื่อมโยงกับทุกเรื่อง



ทางออกรับมือเทคโนโลยีก้าวกระโดด

อย่างไรก็ดี การรับมือกับเทคโนโลยีก้าวกระโดดนั้น ไม่มีทางออกที่รวบรัด แต่มีขั้นตอนและกลไกที่สามารถสร้างได้ ที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการหาทางออกกว่าจะทำให้ Uber ถูกกฎหมายได้อย่างไร แท้ก็จะได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือไม่และในความเป็นจริงยังมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) มากมายที่อาจนึกไม่ถึง ดังนั้นจึงควรจะมีตัวกลไกที่กำกับด้วยหลักนิติธรรม เป็นเครื่องมือในการสร้างพื้นที่สนทนาหาทางออก ที่ยุติธรรมกับทุกฝ่ายก่อนแล้วจึงค่อยแก้กฎหมาย ที่หลัง

บทเรียนที่ได้เรียนรู้จากวงเสวนา ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง disruptive technology ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ และก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง ปัญหาเหล่านี้ก็อาจแก้ไขไม่ได้หากกฎหมายไม่เข้าใจที่จะเปลี่ยนแปลงตาม ทำให้ประชาชนต้องเดินไป ในทางที่เป็นปัญหา และเมื่อต้องไปแก้ปัญหาที่ปลาย เหตุก็อาจจะไม่สามารถแก้ไขได้

เพราะฉะนั้น ทุกคนไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย นักพัฒนา นักธุรกิจ สื่อมวลชน นายธนาคาร หรือคนที่ทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมใดก็ตาม ควรคำนึงอยู่เสมอว่าเรื่องกฎหมายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพวกเราทุกคนโดยตรง ถ้าไม่มีการ พัฒนากฎหมายให้ดีขึ้น ประเทศไทยก็คงไม่สามารถดำรงอยู่และเดินต่อไปได้ ∞

บทสรุป

จากการจัดเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมที่ยั่งยืน (TIJ Public Forum on the Rule of Law and Sustainable Development) โดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ใน พ.ศ. 2560 ทั้ง 3 เวที ได้แก่ 1. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน “การส่งเสริมหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030” เมื่อวันพุธที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2560 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ 2. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมที่ยั่งยืน “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาชุมชน” วันพุธที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ณ สำนักงานสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย และ 3. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9” เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

ในมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในระดับสากลและผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ต่างยอมรับร่วมกันถึง “หลักนิติธรรม” กับความเชื่อมโยงที่มีต่อ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยเฉพาะในประเด็นของการพัฒนาบนหลักนิติธรรมที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งจะต้องครอบคลุมทั้ง กฎหมาย กระบวนการและระบบในการออกกฎหมายที่ต้องเป็นธรรม ที่ในมิตินี้รวมไปถึงการปรับปรุงเสมอเมื่อกฎหมายมีความล้าสมัย รวมไปถึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่อำนวยความสะดวก และสร้างหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการ

ในอดีต แม้ว่าการกฎหมายจะมีการกล่าวถึงหลักนิติธรรมในฐานะ “กฎของกฎหมาย” (Rule of Law) ว่ากฎหมายจะต้องมีความชอบธรรม เป็นธรรมและนำไปสู่ธรรม แต่ในเวลาที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องนี้มีมักเป็นการกล่าวถึงในเชิงนามธรรม อย่างไรก็ตาม เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ (Sustainability Development Goals : SDGs) ทำให้การเชื่อมโยงหลักนิติธรรมจากแนวคิดสู่การปฏิบัติมีความชัดเจนมากขึ้น และนี่คือจุดเริ่มต้นสำคัญของกรอบคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาวงการกฎหมายที่จะช่วยให้เข้าใจได้ว่า กฎหมายสามารถเป็นปัจจัยเอื้อให้เกิดการพัฒนา เพราะในทางกลับกัน กฎหมายก็อาจจะเป็นตัวเหนี่ยวรั้งและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาได้

กรณีศึกษาในเชิงพื้นที่ แสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ หากกฎหมายไม่มีความเป็นธรรมในตัวเอง ความยุติธรรมที่สอดคล้องกฎหมายนั้นจะสร้างผลกระทบร้ายแรง คล้ายกับกรณีการถูกกล่าวหาว่าบุกรุกป่าของชาวบ้านเนื่องจากถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่า ทั้งที่เขาทำกินอยู่ในที่ดินของตัวเอง

อาจจะอย่างกับผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน ที่ได้มาร่วมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมที่ยั่งยืน เช่น **ศาสตราจารย์ เอ็ดเวิร์ด เอ็ม. เปญาลแวร์** คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยคอร์เนลล์ **ดร.เดวิด เคนเนดี** ผู้อำนวยการสถาบันกฎหมายและนโยบายระดับโลก มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Institute for Global Law and Policy, Harvard Law School) ต่างมองว่าหลักนิติธรรมนั้นไม่ได้มีรูปแบบเดียวและรูปแบบตายตัว และไม่ได้เป็นเรื่องง่ายสำหรับทุกประเทศ แต่ละสังคมต้องการ

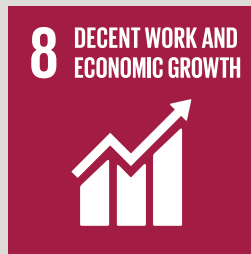
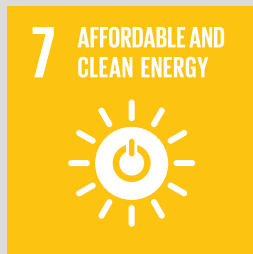
สถาบันกฎหมายและวัฒนธรรมการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเทศที่รายได้ปานกลาง การใช้หลักกฎหมายที่เด็ดขาดเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งมักไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในระยะยาว เนื่องจากหลักกฎหมายจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาต่อเมื่อสามารถเอื้อให้สังคมสามารถที่จะยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง

การขับเคลื่อนหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจึงยังมีความท้าทาย และยังมีอีกหลายเรื่องที่ต้องหาคำตอบร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมของการเคารพกฎหมาย การผลักดันให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนและสร้างเครื่องมือที่จะช่วยชี้วัดความสำเร็จของความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรม

เวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมที่ยั่งยืนนับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการก้าวไปข้างหน้าในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมในประเทศไทย และการเชื่อมโยงแนวคิดสากลที่ว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนมาสู่ประเทศไทยและภูมิภาค TIJ จะยังมุ่งมั่นที่จะเดินหน้าเรื่องนี้ต่อไป เพื่อยกระดับและพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมสำหรับเราทุกคน

ภาคผนวก

Understanding the SDGs



Sustainable Development

Goal 1 :
End poverty
in all its forms
everywhere



TARGETS

- 1.1 By 2030, eradicate extreme poverty for all people everywhere, currently measured as people living on less than \$1.25 a day
- 1.2 By 2030, reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions
- 1.3 Implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the vulnerable
- 1.4 By 2030, ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including microfinance
- 1.5 By 2030, build the resilience of the poor and those in vulnerable situations and reduce their exposure and vulnerability to climate-related extreme events and other economic, social and environmental shocks and disasters
- 1.A Ensure significant mobilization of resources from a variety of sources, including through enhanced development cooperation, in order to provide adequate and predictable means for developing countries, in particular least developed countries, to implement programmes and policies to end poverty in all its dimensions
- 1.B Create sound policy frameworks at the national, regional and international levels, based on pro-poor and gender-sensitive development strategies, to support accelerated investment in poverty eradication actions

INDICATORS

- 1.1.1 Proportion of population below the international poverty line, by sex, age, employment status and geographical location (urban/rural)
- 1.2.1 Proportion of population living below the national poverty line, by sex and age
- 1.2.2 Proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions
- 1.3.1 Proportion of population covered by social protection floors/systems, by sex, distinguishing children, unemployed persons, older persons, persons with disabilities, pregnant women, newborns, work-injury victims and the poor and the vulnerable
- 1.4.1 Proportion of population living in households with access to basic services
- 1.4.2 Proportion of total adult population with secure tenure rights to land, with legally recognized documentation and who perceive their rights to land as secure, by sex and by type of tenure
- 1.5.1 Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people
- 1.5.2 Direct disaster economic loss in relation to global gross domestic product (GDP)
- 1.5.3 Number of countries with national and local disaster risk reduction strategies
- 1.A.1 Proportion of resources allocated by the government directly to poverty reduction programmes
- 1.A.2 Proportion of total government spending on essential services (education, health and social protection)
- 1.B.1 Proportion of government recurrent and capital spending to sectors that disproportionately benefit women, the poor and vulnerable groups

Sustainable Development

Goal 2 :
**End hunger,
achieve food
security and
improved
nutrition and
promote
sustainable
agriculture**



TARGETS

- 2.1 By 2030, end hunger and ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round
- 2.2 By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons
- 2.3 By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment
- 2.4 By 2030, ensure sustainable food production systems and implement resilient agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters and that progressively improve land and soil quality
- 2.5 By 2020, maintain the genetic diversity of seeds, cultivated plants and farmed and domesticated animals and their related wild species, including through soundly managed and diversified seed and plant banks at the national, regional and international levels, and promote access to and fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources and associated traditional knowledge, as internationally agreed
- 2.A Increase investment, including through enhanced international cooperation, in rural infrastructure, agricultural research and extension services, technology development and plant and livestock gene banks in order to enhance agricultural productive capacity in developing countries, in particular least developed countries
- 2.B Correct and prevent trade restrictions and distortions in world agricultural markets, including through the parallel elimination of all forms of agricultural export subsidies and all export measures with equivalent effect, in accordance with the mandate of the Doha Development Round
- 2.C Adopt measures to ensure the proper functioning of food commodity markets and their derivatives and facilitate timely access to market information, including on food reserves, in order to help limit extreme food price volatility

INDICATORS

- 2.1.1 Prevalence of undernourishment
- 2.1.2 Prevalence of moderate or severe food insecurity in the population, based on the Food Insecurity Experience Scale (FIES)
- 2.2.1 Prevalence of stunting (height for age <-2 standard deviation from the median of the World Health Organization (WHO) Child Growth Standards) among children under 5 years of age
- 2.2.2 Prevalence of malnutrition (weight for height $>+2$ or <-2 standard deviation from the median of the WHO Child Growth Standards) among children under 5 years of age, by type (wasting and overweight)
- 2.3.1 Volume of production per labour unit by classes of farming/pastoral/forestry enterprise size
- 2.3.2 Average income of small-scale food producers, by sex and indigenous status
- 2.4.1 Proportion of agricultural area under productive and sustainable agriculture
- 2.5.1 Number of plant and animal genetic resources for food and agriculture secured in either medium or long-term conservation facilities
- 2.5.2 Proportion of local breeds classified as being at risk, not-at-risk or at unknown level of risk of extinction
- 2.A.1 The agriculture orientation index for government expenditures
- 2.A.2 Total official flows (official development assistance plus other official flows) to the agriculture sector
- 2.B.1 Producer Support Estimate
- 2.B.2 Agricultural export subsidies
- 2.C.1 Indicator of food price anomalies

Sustainable Development

Goal 3 : **Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages**



TARGETS

- 3.1 By 2030, reduce the global maternal mortality ratio to less than 70 per 100,000 live births
- 3.2 By 2030, end preventable deaths of newborns and children under 5 years of age, with all countries aiming to reduce neonatal mortality to at least as low as 12 per 1,000 live births and under-5 mortality to at least as low as 25 per 1,000 live births
- 3.3 By 2030, end the epidemics of AIDS, tuberculosis, malaria and neglected tropical diseases and combat hepatitis, water-borne diseases and other communicable diseases

INDICATORS

- 3.1.1 Maternal mortality ratio
- 3.1.2 Proportion of births attended by skilled health personnel
- 3.2.1 Under-five mortality rate
- 3.2.2 Neonatal mortality rate
- 3.3.1 Number of new HIV infections per 1,000 uninfected population, by sex, age and key populations
- 3.3.2 Tuberculosis incidence per 1,000 population
- 3.3.3 Malaria incidence per 1,000 population
- 3.3.4 Hepatitis B incidence per 100,000 population
- 3.3.5 Number of people requiring interventions against neglected tropical diseases

3.4	By 2030, reduce by one third premature mortality from non-communicable diseases through prevention and treatment and promote mental health and well-being	3.4.1 Mortality rate attributed to cardiovascular disease, cancer, diabetes or chronic respiratory disease
		3.4.2 Suicide mortality rate
3.5	Strengthen the prevention and treatment of substance abuse, including narcotic drug abuse and harmful use of alcohol	3.5.1 Coverage of treatment interventions (pharmacological, psychosocial and rehabilitation and aftercare services) for substance use disorders
		3.5.2 Harmful use of alcohol, defined according to the national context as alcohol per capita consumption (aged 15 years and older) within a calendar year in litres of pure alcohol
3.6	By 2020, halve the number of global deaths and injuries from road traffic accidents	3.6.1 Death rate due to road traffic injuries
3.7	By 2030, ensure universal access to sexual and reproductive health-care services, including for family planning, information and education, and the integration of reproductive health into national strategies and programmes	3.7.1 Proportion of women of reproductive age (aged 15–49 years) who have their need for family planning satisfied with modern methods
		3.7.2 Adolescent birth rate (aged 10–14 years; aged 15–19 years) per 1,000 women in that age group
3.8	Achieve universal health coverage, including financial risk protection, access to quality essential health-care services and access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all	3.8.1 Coverage of essential health services (defined as the average coverage of essential services based on tracer interventions that include reproductive, maternal, newborn and child health, infectious diseases, non-communicable diseases and service capacity and access, among the general and the most disadvantaged population)
		3.8.2 Proportion of population with large household expenditures on health as a share of total household expenditure or income
3.9	By 2030, substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water and soil pollution and contamination	3.9.1 Mortality rate attributed to household and ambient air pollution
		3.9.2 Mortality rate attributed to unsafe water, unsafe sanitation and lack of hygiene (exposure to unsafe Water, Sanitation and Hygiene for All (WASH) services)
		3.9.3 Mortality rate attributed to unintentional poisoning
3.A	Strengthen the implementation of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control in all countries, as appropriate	3.A.1 Age-standardized prevalence of current tobacco use among persons aged 15 years and older
3.B	Support the research and development of vaccines and medicines for the communicable and non-communicable diseases that primarily affect developing countries, provide access to affordable essential medicines and vaccines, in accordance with the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, which affirms the right of developing countries to use to the full the provisions in the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights regarding flexibilities to protect public health, and, in particular, provide access to medicines for all	3.B.1 Proportion of the population with access to affordable medicines and vaccines on a sustainable basis
		3.B.2 Total net official development assistance to medical research and basic health sectors
3.C	Substantially increase health financing and the recruitment, development, training and retention of the health workforce in developing countries, especially in least developed countries and small island developing States	3.C.1 Health worker density and distribution
3.D	Strengthen the capacity of all countries, in particular developing countries, for early warning, risk reduction and management of national and global health risks	3.D.1 International Health Regulations (IHR) capacity and health emergency preparedness

Sustainable Development

Goal 4 :
Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all



TARGETS

- 4.1 By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes
- 4.2 By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education
- 4.3 By 2030, ensure equal access for all women and men to affordable and quality technical, vocational and tertiary education, including university

INDICATORS

- 4.1.1 Proportion of children and young people: (a) in grades 2/3; (b) at the end of primary; and (c) at the end of lower secondary achieving at least a minimum proficiency level in (i) reading and (ii) mathematics, by sex
- 4.2.1 Proportion of children under 5 years of age who are developmentally on track in health, learning and psychosocial well-being, by sex
- 4.2.2 Participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age), by sex
- 4.3.1 Participation rate of youth and adults in formal and non-formal education and training in the previous 12 months, by sex

-
- | | | | |
|-----|---|-------|---|
| 4.4 | By 2030, substantially increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills, for employment, decent jobs and entrepreneurship | 4.4.1 | Proportion of youth and adults with information and communications technology (ICT) skills, by type of skill |
| 4.5 | By 2030, eliminate gender disparities in education and ensure equal access to all levels of education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations | 4.5.1 | Parity indices (female/male, rural/urban, bottom/top wealth quintile and others such as disability status, indigenous peoples and conflict-affected, as data become available) for all education indicators on this list that can be disaggregated |
| 4.6 | By 2030, ensure that all youth and a substantial proportion of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy | 4.6.1 | Percentage of population in a given age group achieving at least a fixed level of proficiency in functional (a) literacy and (b) numeracy skills, by sex |
| 4.7 | By 2030, ensure that all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture's contribution to sustainable development | 4.7.1 | Extent to which (i) global citizenship education and (ii) education for sustainable development, including gender equality and human rights, are mainstreamed at all levels in: (a) national education policies, (b) curricula, (c) teacher education and (d) student assessment |
| 4.A | Build and upgrade education facilities that are child, disability and gender sensitive and provide safe, non-violent, inclusive and effective learning environments for all | 4.A.1 | Proportion of schools with access to: (a) electricity; (b) the Internet for pedagogical purposes; (c) computers for pedagogical purposes; (d) adapted infrastructure and materials for students with disabilities; (e) basic drinking water; (f) single-sex basic sanitation facilities; and (g) basic handwashing facilities (as per the WASH indicator definitions) |
| 4.B | By 2020, substantially expand globally the number of scholarships available to developing countries, in particular least developed countries, small island developing States and African countries, for enrolment in higher education, including vocational training and information and communications technology, technical, engineering and scientific programmes, in developed countries and other developing countries | 4.B.1 | Volume of official development assistance flows for scholarships by sector and type of study |
| 4.C | By 2030, substantially increase the supply of qualified teachers, including through international cooperation for teacher training in developing countries, especially least developed countries and small island developing States | 4.C.1 | Proportion of teachers in: (a) pre-primary; (b) primary; (c) lower secondary; and (d) upper secondary education who have received at least the minimum organized teacher training (e.g. pedagogical training) pre-service or in-service required for teaching at the relevant level in a given country |

Sustainable Development

Goal 5 :
**Achieve gender
equality and
empower all
women and
girls**



TARGETS

- 5.1 End all forms of discrimination against all women and girls everywhere
- 5.2 Eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation
- 5.3 Eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation
- 5.4 Recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies and the promotion of shared responsibility within the household and the family as nationally appropriate
- 5.5 Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life
- 5.6 Ensure universal access to sexual and reproductive health and reproductive rights as agreed in accordance with the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform for Action and the outcome documents of their review conferences
- 5.A Undertake reforms to give women equal rights to economic resources, as well as access to ownership and control over land and other forms of property, financial services, inheritance and natural resources, in accordance with national laws
- 5.B Enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology, to promote the empowerment of women
- 5.C Adopt and strengthen sound policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels

INDICATORS

- 5.1.1 Whether or not legal frameworks are in place to promote, enforce and monitor equality and non-discrimination on the basis of sex
- 5.2.1 Proportion of ever-partnered women and girls aged 15 years and older subjected to physical, sexual or psychological violence by a current or former intimate partner in the previous 12 months, by form of violence and by age
- 5.2.2 Proportion of women and girls aged 15 years and older subjected to sexual violence by persons other than an intimate partner in the previous 12 months, by age and place of occurrence
- 5.3.1 Proportion of women aged 20–24 years who were married or in a union before age 15 and before age 18
- 5.3.2 Proportion of girls and women aged 15–49 years who have undergone female genital mutilation/cutting, by age
- 5.4.1 Proportion of time spent on unpaid domestic and care work, by sex, age and location
- 5.5.1 Proportion of seats held by women in national parliaments and local governments
- 5.5.2 Proportion of women in managerial positions
- 5.6.1 Proportion of women aged 15–49 years who make their own informed decisions regarding sexual relations, contraceptive use and reproductive health care
- 5.6.2 Number of countries with laws and regulations that guarantee women aged 15–49 years access to sexual and reproductive health care, information and education
- 5.A.1 (a) Proportion of total agricultural population with ownership or secure rights over agricultural land, by sex; and (b) share of women among owners or rights-bearers of agricultural land, by type of tenure
- 5.A.2 Proportion of countries where the legal framework (including customary law) guarantees women's equal rights to land ownership and/or control
- 5.B.1 Proportion of individuals who own a mobile telephone, by sex
- 5.C.1 Proportion of countries with systems to track and make public allocations for gender equality and women's empowerment

Sustainable Development

Goal 6 :
**Ensure
availability
and sustainable
management
of water and
sanitation
for all**



TARGETS

- 6.1 By 2030, achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all
- 6.2 By 2030, achieve access to adequate and equitable sanitation and hygiene for all and end open defecation, paying special attention to the needs of women and girls and those in vulnerable situations
- 6.3 By 2030, improve water quality by reducing pollution, eliminating dumping and minimizing release of hazardous chemicals and materials, halving the proportion of untreated wastewater and substantially increasing recycling and safe reuse globally
- 6.4 By 2030, substantially increase water-use efficiency across all sectors and ensure sustainable withdrawals and supply of freshwater to address water scarcity and substantially reduce the number of people suffering from water scarcity
- 6.5 By 2030, implement integrated water resources management at all levels, including through transboundary cooperation as appropriate
- 6.6 By 2020, protect and restore water-related ecosystems, including mountains, forests, wetlands, rivers, aquifers and lakes
- 6.A By 2030, expand international cooperation and capacity-building support to developing countries in water- and sanitation-related activities and programmes, including water harvesting, desalination, water efficiency, wastewater treatment, recycling and reuse technologies
- 6.B Support and strengthen the participation of local communities in improving water and sanitation management

INDICATORS

- 6.1.1 Proportion of population using safely managed drinking water services
- 6.2.1 Proportion of population using safely managed sanitation services, including a hand-washing facility with soap and water
- 6.3.1 Proportion of wastewater safely treated
- 6.3.2 Proportion of bodies of water with good ambient water quality
- 6.4.1 Change in water-use efficiency over time
- 6.4.2 Level of water stress: freshwater withdrawal as a proportion of available freshwater resources
- 6.5.1 Degree of integrated water resources management implementation (0-100)
- 6.5.2 Proportion of transboundary basin area with an operational arrangement for water cooperation
- 6.6.1 Change in the extent of water-related ecosystems over time
- 6.A.1 Amount of water- and sanitation-related official development assistance that is part of a government-coordinated spending plan
- 6.B.1 Proportion of local administrative units with established and operational policies and procedures for participation of local communities in water and sanitation management

Sustainable Development

Goal 7 :
**Ensure access
to affordable,
reliable,
sustainable
and modern
energy for all**



TARGETS

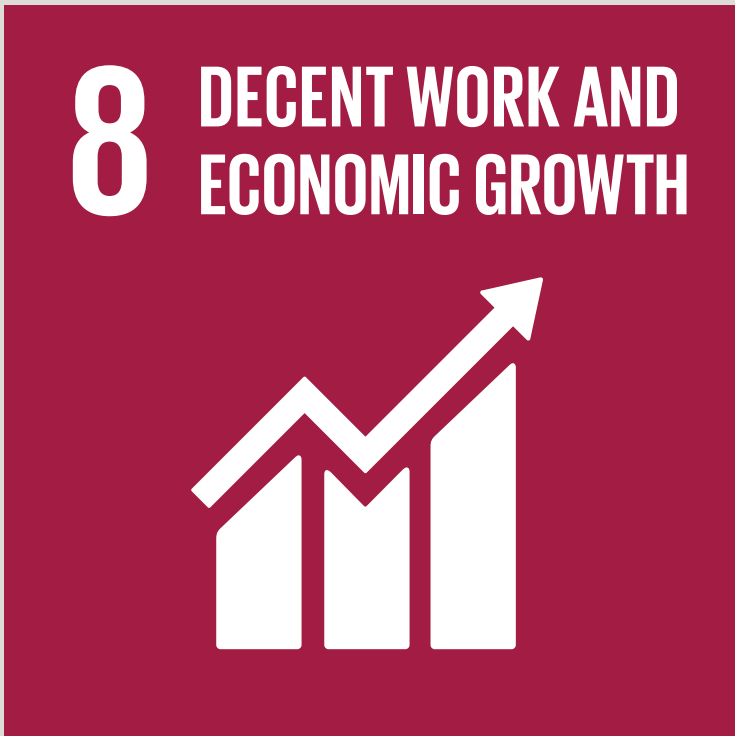
- 7.1 By 2030, ensure universal access to affordable, reliable and modern energy services
- 7.2 By 2030, increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix
- 7.3 By 2030, double the global rate of improvement in energy efficiency
- 7.A By 2030, enhance international cooperation to facilitate access to clean energy research and technology, including renewable energy, energy efficiency and advanced and cleaner fossil-fuel technology, and promote investment in energy infrastructure and clean energy technology
- 7.B By 2030, expand infrastructure and upgrade technology for supplying modern and sustainable energy services for all in developing countries, in particular least developed countries, small island developing States, and land-locked developing countries, in accordance with their respective programmes of support

INDICATORS

- 7.1.1 Proportion of population with access to electricity
- 7.1.2 Proportion of population with primary reliance on clean fuels and technology
- 7.2.1 Renewable energy share in the total final energy consumption
- 7.3.1 Energy intensity measured in terms of primary energy and GDP
- 7.A.1 Mobilized amount of United States dollars per year starting in 2020 accountable towards the \$100 billion commitment
- 7.B.1 Investments in energy efficiency as a percentage of GDP and the amount of foreign direct investment in financial transfer for infrastructure and technology to sustainable development services

Sustainable Development

Goal 8 :
Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all



TARGETS

- 8.1 Sustain per capita economic growth in accordance with national circumstances and, in particular, at least 7 per cent gross domestic product growth per annum in the least developed countries
- 8.2 Achieve higher levels of economic productivity through diversification, technological upgrading and innovation, including through a focus on high-value added and labour-intensive sectors
- 8.3 Promote development-oriented policies that support productive activities, decent job creation, entrepreneurship, creativity and innovation, and encourage the formalization and growth of micro-, small- and medium-sized enterprises, including through access to financial services

INDICATORS

- 8.1.1 Annual growth rate of real GDP per capita
- 8.2.1 Annual growth rate of real GDP per employed person
- 8.3.1 Proportion of informal employment in non-agriculture employment, by sex

8.4	Improve progressively, through 2030, global resource efficiency in consumption and production and endeavour to decouple economic growth from environmental degradation, in accordance with the 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production, with developed countries taking the lead	8.4.1	Material footprint, material footprint per capita, and material footprint per GDP
		8.4.2	Domestic material consumption, domestic material consumption per capita, and domestic material consumption per GDP
8.5	By 2030, achieve full and productive employment and decent work for all women and men, including for young people and persons with disabilities, and equal pay for work of equal value	8.5.1	Average hourly earnings of female and male employees, by occupation, age and persons with disabilities
		8.5.2	Unemployment rate, by sex, age and persons with disabilities
8.6	By 2020, substantially reduce the proportion of youth not in employment, education or training	8.6.1	Proportion of youth (aged 15–24 years) not in education, employment or training
8.7	Take immediate and effective measures to eradicate forced labour, end modern slavery and human trafficking and secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour, including recruitment and use of child soldiers, and by 2025 end child labour in all its forms	8.7.1	Proportion and number of children aged 5–17 years engaged in child labour, by sex and age
8.8	Protect labour rights and promote safe and secure working environments for all workers, including migrant workers, in particular women migrants, and those in precarious employment	8.8.1	Frequency rates of fatal and non-fatal occupational injuries, by sex and migrant status
		8.8.2	Increase in national compliance of labour rights (freedom of association and collective bargaining) based on International Labour Organization (ILO) textual sources and national legislation, by sex and migrant status
8.9	By 2030, devise and implement policies to promote sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products	8.9.1	Tourism direct GDP as a proportion of total GDP and in growth rate
		8.9.2	Number of jobs in tourism industries as a proportion of total jobs and growth rate of jobs, by sex
8.10	Strengthen the capacity of domestic financial institutions to encourage and expand access to banking, insurance and financial services for all	8.10.1	Number of commercial bank branches and automated teller machines (ATMs) per 100,000 adults
		8.10.2	Proportion of adults (15 years and older) with an account at a bank or other financial institution or with a mobile-money-service provider
8.A	Increase Aid for Trade support for developing countries, in particular least developed countries, including through the Enhanced Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries	8.A.1	Aid for Trade commitments and disbursements
8.B	By 2020, develop and operationalize a global strategy for youth employment and implement the Global Jobs Pact of the International Labour Organization	8.B.1	Total government spending in social protection and employment programmes as a proportion of the national budgets and GDP

Sustainable Development

Goal 9 :
**Build resilient
infrastructure,
promote
inclusive and
sustainable
industrializa-
tion and foster
innovation**

9 **INDUSTRY, INNOVATION
AND INFRASTRUCTURE**



TARGETS

- 9.1 Develop quality, reliable, sustainable and resilient infrastructure, including regional and transborder infrastructure, to support economic development and human well-being, with a focus on affordable and equitable access for all
- 9.2 Promote inclusive and sustainable industrialization and, by 2030, significantly raise industry's share of employment and gross domestic product, in line with national circumstances, and double its share in least developed countries
- 9.3 Increase the access of small-scale industrial and other enterprises, in particular in developing countries, to financial services, including affordable credit, and their integration into value chains and markets
- 9.4 By 2030, upgrade infrastructure and retrofit industries to make them sustainable, with increased resource-use efficiency and greater adoption of clean and environmentally sound technologies and industrial processes, with all countries taking action in accordance with their respective capabilities
- 9.5 Enhance scientific research, upgrade the technological capabilities of industrial sectors in all countries, in particular developing countries, including, by 2030, encouraging innovation and substantially increasing the number of research and development workers per 1 million people and public and private research and development spending
- 9.A Facilitate sustainable and resilient infrastructure development in developing countries through enhanced financial, technological and technical support to African countries, least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States
- 9.B Support domestic technology development, research and innovation in developing countries, including by ensuring a conducive policy environment for, inter alia, industrial diversification and value addition to commodities
- 9.C Significantly increase access to information and communications technology and strive to provide universal and affordable access to the Internet in least developed countries by 2020

INDICATORS

- 9.1.1 Proportion of the rural population who live within 2 km of an all-season road
- 9.1.2 Passenger and freight volumes, by mode of transport
- 9.2.1 Manufacturing value added as a proportion of GDP and per capita
- 9.2.2 Manufacturing employment as a proportion of total employment
- 9.3.1 Proportion of small-scale industries in total industry value added
- 9.3.2 Proportion of small-scale industries with a loan or line of credit
- 9.4.1 CO2 emission per unit of value added
- 9.5.1 Research and development expenditure as a proportion of GDP
- 9.5.2 Researchers (in full-time equivalent) per million inhabitants
- 9.A.1 Total official international support (official development assistance plus other official flows) to infrastructure
- 9.B.1 Proportion of medium and high-tech industry value added in total value added
- 9.C.1 Proportion of population covered by a mobile network, by technology

Sustainable Development

Goal 10 :
**Reduce
inequality
within and
among
countries**



TARGETS

- 10.1 By 2030, progressively achieve and sustain income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average
- 10.2 By 2030, empower and promote the social, economic and political inclusion of all, irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status
- 10.3 Ensure equal opportunity and reduce inequalities of outcome, including by eliminating discriminatory laws, policies and practices and promoting appropriate legislation, policies and action in this regard
- 10.4 Adopt policies, especially fiscal, wage and social protection policies, and progressively achieve greater equality
- 10.5 Improve the regulation and monitoring of global financial markets and institutions and strengthen the implementation of such regulations
- 10.6 Ensure enhanced representation and voice for developing countries in decision-making in global international economic and financial institutions in order to deliver more effective, credible, accountable and legitimate institutions
- 10.7 Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies
- 10.A Implement the principle of special and differential treatment for developing countries, in particular least developed countries, in accordance with World Trade Organization agreements
- 10.B Encourage official development assistance and financial flows, including foreign direct investment, to States where the need is greatest, in particular least developed countries, African countries, small island developing States and landlocked developing countries, in accordance with their national plans and programmes
- 10.C By 2030, reduce to less than 3 per cent the transaction costs of migrant remittances and eliminate remittance corridors with costs higher than 5 per cent

INDICATORS

- 10.1.1 Growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population and the total population
- 10.2.1 Proportion of people living below 50 per cent of median income, by age, sex and persons with disabilities
- 10.3.1 Proportion of the population reporting having personally felt discriminated against or harassed within the previous 12 months on the basis of a ground of discrimination prohibited under international human rights law
- 10.4.1 Labour share of GDP, comprising wages and social protection transfers
- 10.5.1 Financial Soundness Indicators
- 10.6.1 Proportion of members and voting rights of developing countries in international organizations
- 10.7.1 Recruitment cost borne by employee as a proportion of yearly income earned in country of destination
- 10.7.2 Number of countries that have implemented well-managed migration policies
- 10.A.1 Proportion of tariff lines applied to imports from least developed countries and developing countries with zero-tariff
- 10.B.1 Total resource flows for development, by recipient and donor countries and type of flow (e.g. official development assistance, foreign direct investment and other flows)
- 10.C.1 Remittance costs as a proportion of the amount remitted

Sustainable Development

Goal 11 : **Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable**



TARGETS

- 11.1 By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums
- 11.2 By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport, with special attention to the needs of those in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older persons
- 11.3 By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries

INDICATORS

- 11.1 Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate housing
- 11.2.1 Proportion of population that has convenient access to public transport, by sex, age and persons with disabilities
- 11.3.1 Ratio of land consumption rate to population growth rate
- 11.3.2 Proportion of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management that operate regularly and democratically

11.4	Strengthen efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage	11.4.1	Total expenditure (public and private) per capita spent on the preservation, protection and conservation of all cultural and natural heritage, by type of heritage (cultural, natural, mixed and World Heritage Centre designation), level of government (national, regional and local/municipal), type of expenditure (operating expenditure/investment) and type of private funding (donations in kind, private non-profit sector and sponsorship)
11.5	By 2030, significantly reduce the number of deaths and the number of people affected and substantially decrease the direct economic losses relative to global gross domestic product caused by disasters, including water-related disasters, with a focus on protecting the poor and people in vulnerable situations	11.5.1	Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people
		11.5.2	Direct disaster economic loss in relation to global GDP, including disaster damage to critical infrastructure and disruption of basic servicesa
11.6	By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management	11.6.1	Proportion of urban solid waste regularly collected and with adequate final discharge out of total urban solid waste generated, by cities
		11.6.2	Annual mean levels of fine particulate matter (e.g. PM2.5 and PM10) in cities (population weighted)
11.7	By 2030, provide universal access to safe, inclusive and accessible, green and public spaces, in particular for women and children, older persons and persons with disabilities	11.7.1	Average share of the built-up area of cities that is open space for public use for all, by sex, age and persons with disabilities
		11.7.2	Proportion of persons victim of physical or sexual harassment, by sex, age, disability status and place of occurrence, in the previous 12 months
11.A	Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas by strengthening national and regional development planning	11.A.1	Proportion of population living in cities that implement urban and regional development plans integrating population projections and resource needs, by size of city
11.B	By 2020, substantially increase the number of cities and human settlements adopting and implementing integrated policies and plans towards inclusion, resource efficiency, mitigation and adaptation to climate change, resilience to disasters, and develop and implement, in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, holistic disaster risk management at all levels	11.B.1	Proportion of local governments that adopt and implement local disaster risk reduction strategies in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030
		11.B.2	Number of countries with national and local disaster risk reduction strategies
11.C	Support least developed countries, including through financial and technical assistance, in building sustainable and resilient buildings utilizing local materials	11.C.1	Proportion of financial support to the least developed countries that is allocated to the construction and retrofitting of sustainable, resilient and resource-efficient buildings utilizing local materials

Sustainable Development

Goal 12 : **Ensure sustainable consumption and production patterns**



TARGETS

- 12.1 Implement the 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production, all countries taking action, with developed countries taking the lead, taking into account the development and capabilities of developing countries
- 12.2 By 2030, achieve the sustainable management and efficient use of natural resources
- 12.3 By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses

INDICATORS

- 12.1.1 Number of countries with sustainable consumption and production (SCP) national action plans or SCP mainstreamed as a priority or a target into national policies
- 12.2.1 Material footprint, material footprint per capita, and material footprint per GDP
- 12.2.2 Domestic material consumption, domestic material consumption per capita, and domestic material consumption per GDP
- 12.3.1 Global food loss index

12.4	By 2020, achieve the environmentally sound management of chemicals and all wastes throughout their life cycle, in accordance with agreed international frameworks, and significantly reduce their release to air, water and soil in order to minimize their adverse impacts on human health and the environment	12.4.1	Number of parties to international multilateral environmental agreements on hazardous waste, and other chemicals that meet their commitments and obligations in transmitting information as required by each relevant agreement
		12.4.2	Hazardous waste generated per capita and proportion of hazardous waste treated, by type of treatment
12.5	By 2030, substantially reduce waste generation through prevention, reduction, recycling and reuse	12.5.1	National recycling rate, tons of material recycled
12.6	Encourage companies, especially large and trans-national companies, to adopt sustainable practices and to integrate sustainability information into their reporting cycle	12.6.1	Number of companies publishing sustainability reports
12.7	Promote public procurement practices that are sustainable, in accordance with national policies and priorities	12.7.1	Number of countries implementing sustainable public procurement policies and action plans
12.8	By 2030, ensure that people everywhere have the relevant information and awareness for sustainable development and lifestyles in harmony with nature	12.8.1	Extent to which (i) global citizenship education and (ii) education for sustainable development (including climate change education) are mainstreamed in (a) national education policies; (b) curricula; (c) teacher education; and (d) student assessment
12.A	Support developing countries to strengthen their scientific and technological capacity to move towards more sustainable patterns of consumption and production	12.A.1	Amount of support to developing countries on research and development for sustainable consumption and production and environmentally sound technologies
12.B	Develop and implement tools to monitor sustainable development impacts for sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products	12.B.1	Number of sustainable tourism strategies or policies and implemented action plans with agreed monitoring and evaluation tools
12.C	Rationalize inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption by removing market distortions, in accordance with national circumstances, including by restructuring taxation and phasing out those harmful subsidies, where they exist, to reflect their environmental impacts, taking fully into account the specific needs and conditions of developing countries and minimizing the possible adverse impacts on their development in a manner that protects the poor and the affected communities	12.C.1	Amount of fossil-fuel subsidies per unit of GDP (production and consumption) and as a proportion of total national expenditure on fossil fuels

Sustainable Development

Goal 13 :
**Take urgent
action to
combat climate
change and its
impacts***



* Acknowledging that the United Nations Framework Convention on Climate Change is the primary international, intergovernmental forum for negotiating the global response to climate change.

TARGETS

- 13.1 Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries

- 13.2 Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning

- 13.3 Improve education, awareness-raising and human and institutional capacity on climate change mitigation, adaptation, impact reduction and early warning

- 13.A Implement the commitment undertaken by developed-country parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change to a goal of mobilizing jointly \$100 billion annually by 2020 from all sources to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation and fully operationalize the Green Climate Fund through its capitalization as soon as possible

- 13.B Promote mechanisms for raising capacity for effective climate change-related planning and management in least developed countries and small island developing States, including focusing on women, youth and local and marginalized communities

INDICATORS

- 13.1.3 Proportion of local governments that adopt and implement local disaster risk reduction strategies in line with national disaster risk reduction strategies
- 13.1.1 Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people
- 13.1.2 Number of countries with national and local disaster risk reduction strategies

- 13.2.1 Number of countries that have communicated the establishment or operationalization of an integrated policy/strategy/plan which increases their ability to adapt to the adverse impacts of climate change, and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development in a manner that does not threaten food production (including a national adaptation plan, nationally determined contribution, national communication, biennial update report or other)
- 13.3.1 Number of countries that have integrated mitigation, adaptation, impact reduction and early warning into primary, secondary and tertiary curricula
- 13.3.2 Number of countries that have communicated the strengthening of institutional, systemic and individual capacity-building to implement adaptation, mitigation and technology transfer, and development actions

- 13.A.1 Mobilized amount of United States dollars per year starting in 2020 accountable towards the \$100 billion commitment

- 13.B.1 Number of least developed countries and small island developing States that are receiving specialized support, and amount of support, including finance, technology and capacity-building, for mechanisms for raising capacities for effective climate change-related planning and management, including focusing on women, youth and local and marginalized communities

Sustainable Development

Goal 14 : **Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development**



TARGETS

- 14.1 By 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution
- 14.2 By 2020, sustainably manage and protect marine and coastal ecosystems to avoid significant adverse impacts, including by strengthening their resilience, and take action for their restoration in order to achieve healthy and productive oceans
- 14.3 Minimize and address the impacts of ocean acidification, including through enhanced scientific cooperation at all levels

INDICATORS

- 14.1.1 Index of coastal eutrophication and floating plastic debris density
- 14.2.1 Proportion of national exclusive economic zones managed using ecosystem-based approaches
- 14.3.1 Average marine acidity (pH) measured at agreed suite of representative sampling stations

14.4	By 2020, effectively regulate harvesting and end overfishing, illegal, unreported and unregulated fishing and destructive fishing practices and implement science-based management plans, in order to restore fish stocks in the shortest time feasible, at least to levels that can produce maximum sustainable yield as determined by their biological characteristics	14.4.1	Proportion of fish stocks within biologically sustainable levels
14.5	By 2020, conserve at least 10 per cent of coastal and marine areas, consistent with national and international law and based on the best available scientific information	14.5.1	Coverage of protected areas in relation to marine areas
14.6	By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the World Trade Organization fisheries subsidies negotiation	14.6.1	Progress by countries in the degree of implementation of international instruments aiming to combat illegal, unreported and unregulated fishing
14.7	By 2030, increase the economic benefits to Small Island developing States and least developed countries from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism	14.7.1	Sustainable fisheries as a percentage of GDP in small island developing States, least developed countries and all countries
14.A	Increase scientific knowledge, develop research capacity and transfer marine technology, taking into account the Intergovernmental Oceanographic Commission Criteria and Guidelines on the Transfer of Marine Technology, in order to improve ocean health and to enhance the contribution of marine biodiversity to the development of developing countries, in particular small island developing States and least developed countries	14.A.1	Proportion of total research budget allocated to research in the field of marine technology
14.B	Provide access for small-scale artisanal fishers to marine resources and markets	14.B.1	Progress by countries in the degree of application of a legal/regulatory/policy/institutional framework which recognizes and protects access rights for small-scale fisheries
14.C	Enhance the conservation and sustainable use of oceans and their resources by implementing international law as reflected in UNCLOS, which provides the legal framework for the conservation and sustainable use of oceans and their resources, as recalled in paragraph 158 of The Future We Want	14.C.1	Number of countries making progress in ratifying, accepting and implementing through legal, policy and institutional frameworks, ocean-related instruments that implement international law, as reflected in the United Nation Convention on the Law of the Sea, for the conservation and sustainable use of the oceans and their resources

Sustainable Development

Goal 15 :
Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss



TARGETS

- 15.1 By 2020, ensure the conservation, restoration and sustainable use of terrestrial and inland freshwater ecosystems and their services, in particular forests, wetlands, mountains and drylands, in line with obligations under international agreements
- 15.2 By 2020, promote the implementation of sustainable management of all types of forests, halt deforestation, restore degraded forests and substantially increase afforestation and reforestation globally

INDICATORS

- 15.1.1 Forest area as a proportion of total land area
- 15.1.2 Proportion of important sites for terrestrial and freshwater biodiversity that are covered by protected areas, by ecosystem type
- 15.2.1 Progress towards sustainable forest management

15.3	By 2030, combat desertification, restore degraded land and soil, including land affected by desertification, drought and floods, and strive to achieve a land degradation-neutral world	15.3.1	Proportion of land that is degraded over total land area
15.4	By 2030, ensure the conservation of mountain ecosystems, including their biodiversity, in order to enhance their capacity to provide benefits that are essential for sustainable development	15.4.1	Coverage by protected areas of important sites for mountain biodiversity
		15.4.2	Mountain Green Cover Index
15.5	Take urgent and significant action to reduce the degradation of natural habitats, halt the loss of biodiversity and, by 2020, protect and prevent the extinction of threatened species	15.5.1	Red List Index
15.6	Promote fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources and promote appropriate access to such resources, as internationally agreed	15.6.1	Number of countries that have adopted legislative, administrative and policy frameworks to ensure fair and equitable sharing of benefits
15.7	Take urgent action to end poaching and trafficking of protected species of flora and fauna and address both demand and supply of illegal wildlife products	15.7.1	Proportion of traded wildlife that was poached or illicitly trafficked
15.8	By 2020, introduce measures to prevent the introduction and significantly reduce the impact of invasive alien species on land and water ecosystems and control or eradicate the priority species	15.8.1	Proportion of countries adopting relevant national legislation and adequately resourcing the prevention or control of invasive alien species
15.9	By 2020, integrate ecosystem and biodiversity values into national and local planning, development processes, poverty reduction strategies and accounts	15.9.1	Progress towards national targets established in accordance with Aichi Biodiversity Target 2 of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020
15.A	Mobilize and significantly increase financial resources from all sources to conserve and sustainably use biodiversity and ecosystems	15.A.1	Official development assistance and public expenditure on conservation and sustainable use of biodiversity and ecosystems
15.B	Mobilize significant resources from all sources and at all levels to finance sustainable forest management and provide adequate incentives to developing countries to advance such management, including for conservation and reforestation	15.B.1	Official development assistance and public expenditure on conservation and sustainable use of biodiversity and ecosystems
15.C	Enhance global support for efforts to combat poaching and trafficking of protected species, including by increasing the capacity of local communities to pursue sustainable livelihood opportunities	15.C.1	Proportion of traded wildlife that was poached or illicitly trafficked

Sustainable Development

Goal 16 :
Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels



TARGETS

- 16.1 Significantly reduce all forms of violence and related death rates everywhere

- 16.2 End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children

INDICATORS

- 16.1.1 Number of victims of intentional homicide per 100,000 population, by sex and age
- 16.1.2 Conflict-related deaths per 100,000 population, by sex, age and cause
- 16.1.3 Proportion of population subjected to physical, psychological or sexual violence in the previous 12 months
- 16.1.4 Proportion of population that feel safe walking alone around the area they live

- 16.2.1 Proportion of children aged 1-17 years who experienced any physical punishment and/or psychological aggression by caregivers in the past month
- 16.2.2 Number of victims of human trafficking per 100,000 population, by sex, age and form of exploitation
- 16.2.3 Proportion of young women and men aged 18-29 years who experienced sexual violence by age 18

16.3	Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all	16.3.1 Proportion of victims of violence in the previous 12 months who reported their victimization to competent authorities or other officially recognized conflict resolution mechanisms
		16.3.2 Unsented detainees as a proportion of overall prison population
16.4	By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime	16.4.1 Total value of inward and outward illicit financial flows (in current United States dollars)
		16.4.2 Proportion of seized small arms and light weapons that are recorded and traced, in accordance with international standards and legal instruments
16.5	Substantially reduce corruption and bribery in all their forms	16.5.1 Proportion of persons who had at least one contact with a public official and who paid a bribe to a public official, or were asked for a bribe by those public officials, during the previous 12 months
		16.5.2 Proportion of businesses that had at least one contact with a public official and that paid a bribe to a public official, or were asked for a bribe by those public officials during the previous 12 months
16.6	Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels	16.6.1 Primary government expenditures as a proportion of original approved budget, by sector (or by budget codes or similar)
		16.6.2 Proportion of the population satisfied with their last experience of public services
16.7	Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels	16.7.1 Proportions of positions (by sex, age, persons with disabilities and population groups) in public institutions (national and local legislatures, public service, and judiciary) compared to national distributions
		16.7.2 Proportion of population who believe decision-making is inclusive and responsive, by sex, age, disability and population group
16.8	Broaden and strengthen the participation of developing countries in the institutions of global governance	16.8.1 Proportion of members and voting rights of developing countries in international organizations
16.9	By 2030, provide legal identity for all, including birth registration	16.9.1 Proportion of children under 5 years of age whose births have been registered with a civil authority, by age
16.10	Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements	16.10.1 Number of verified cases of killing, kidnapping, enforced disappearance, arbitrary detention and torture of journalists, associated media personnel, trade unionists and human rights advocates in the previous 12 months
		16.10.2 Number of countries that adopt and implement constitutional, statutory and/or policy guarantees for public access to information
16.A	Strengthen relevant national institutions, including through international cooperation, for building capacity at all levels, in particular in developing countries, to prevent violence and combat terrorism and crime	16.A.1 Existence of independent national human rights institutions in compliance with the Paris Principles
16.B	Promote and enforce non-discriminatory laws and policies for sustainable development	16.B.1 Proportion of population reporting having personally felt discriminated against or harassed in the previous 12 months on the basis of a ground of discrimination prohibited under international human rights law

Sustainable Development

Goal 17 :
Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development

17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS



TARGETS

FINANCE

- 17.1 Strengthen domestic resource mobilization, including through international support to developing countries, to improve domestic capacity for tax and other revenue collection
- 17.2 Developed countries to implement fully their official development assistance commitments, including the commitment by many developed countries to achieve the target of 0.7 per cent of ODA/GNI to developing countries and 0.15 to 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries; ODA providers are encouraged to consider setting a target to provide at least 0.20 percent of ODA/GNI to least developed countries

INDICATORS

- 17.1.1 Total government revenue as a proportion of GDP, by source
- 17.1.2 Proportion of domestic budget funded by domestic taxes
- 17.2.1 Net official development assistance, total and to least developed countries, as a proportion of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Development Assistance Committee donors' gross national income (GNI)

-
- | | |
|---|---|
| 17.3 Mobilize additional financial resources for developing countries from multiple sources | 17.3.1 Foreign direct investments (FDI), official development assistance and South–South Cooperation as a proportion of total domestic budget |
| | 17.3.2 Volume of remittances (in United States dollars) as a proportion of total GDP |
| 17.4 Assist developing countries in attaining long-term debt sustainability through coordinated policies aimed at fostering debt financing, debt relief and debt restructuring, as appropriate, and address the external debt of highly indebted poor countries to reduce debt distress | 17.4.1 Debt service as a proportion of exports of goods and services |
| 17.5 Adopt and implement investment promotion regimes for least developed countries | 17.5.1 Number of countries that adopt and implement investment promotion regimes for least developed countries |

TECHNOLOGY

- | | |
|--|--|
| 17.6 Enhance North–South, South–South and triangular regional and international cooperation on and access to science, technology and innovation and enhance knowledge sharing on mutually agreed terms, including through improved coordination among existing mechanisms, in particular at the United Nations level, and through a global technology facilitation mechanism | 17.6.1 Number of science and/or technology cooperation agreements and programmes between countries, by type of cooperation |
| | 17.6.2 Fixed Internet broadband subscriptions per 100 inhabitants, by speed |
| 17.7 Promote the development, transfer, dissemination and diffusion of environmentally sound technologies to developing countries on favourable terms, including on concessional and preferential terms, as mutually agreed | 17.7.1 Total amount of approved funding for developing countries to promote the development, transfer, dissemination and diffusion of environmentally sound technologies |
| 17.8 Fully operationalize the technology bank and science, technology and innovation capacity-building mechanism for least developed countries by 2017 and enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology | 17.8.1 Proportion of individuals using the Internet |

CAPACITY-BUILDING

- | | |
|--|---|
| 17.9 Enhance international support for implementing effective and targeted capacity-building in developing countries to support national plans to implement all the sustainable development goals, including through North–South, South–South and triangular cooperation | 17.9.1 Dollar value of financial and technical assistance (including through North–South, South–South and triangular cooperation) committed to developing countries |
|--|---|

TRADE

- | | |
|---|---|
| 17.10 Promote a universal, rules-based, open, non-discriminatory and equitable multilateral trading system under the World Trade Organization, including through the conclusion of negotiations under its Doha Development Agenda | 17.10.1 Worldwide weighted tariff-average |
| 17.11 Significantly increase the exports of developing countries, in particular with a view to doubling the least developed countries' share of global exports by 2020 | 17.11.1 Developing countries' and least developed countries' share of global exports |
| 17.12 Realize timely implementation of duty-free and quota-free market access on a lasting basis for all least developed countries, consistent with World Trade Organization decisions, including by ensuring that preferential rules of origin applicable to imports from least developed countries are transparent and simple, and contribute to facilitating market access | 17.12.1 Average tariffs faced by developing countries, least developed countries and small island developing States |

SYSTEMIC ISSUES *Policy and Institutional coherence*

- | | | | |
|-------|---|---------|--|
| 17.13 | Enhance global macroeconomic stability, including through policy coordination and policy coherence | 17.13.1 | Macroeconomic Dashboard |
| 17.14 | Enhance policy coherence for sustainable development | 17.14.1 | Number of countries with mechanisms in place to enhance policy coherence of sustainable development |
| 17.15 | Respect each country's policy space and leadership to establish and implement policies for poverty eradication and sustainable development
<i>Multi-stakeholder partnerships</i> | 17.15.1 | Extent of use of country-owned results frameworks and planning tools by providers of development cooperation |
| 17.16 | Enhance the global partnership for sustainable development, complemented by multi-stakeholder partnerships that mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources, to support the achievement of the sustainable development goals in all countries, in particular developing countries | 17.16.1 | Number of countries reporting progress in multi-stakeholder development effectiveness monitoring frameworks that support the achievement of the sustainable development goals |
| 17.17 | Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships
<i>Data, monitoring and accountability</i> | 17.17.1 | Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships |
| 17.18 | By 2020, enhance capacity-building support to developing countries, including for least developed countries and small island developing States, to increase significantly the availability of high-quality, timely and reliable data disaggregated by income, gender, age, race, ethnicity, migratory status, disability, geographic location and other characteristics relevant in national contexts | 17.18.1 | Proportion of sustainable development indicators produced at the national level with full disaggregation when relevant to the target, in accordance with the Fundamental Principles of Official Statistics |
| | | 17.18.2 | Number of countries that have national statistical legislation that complies with the Fundamental Principles of Official Statistics |
| | | 17.18.3 | Number of countries with a national statistical plan that is fully funded and under implementation, by source of funding |
| 17.19 | By 2030, build on existing initiatives to develop measurements of progress on sustainable development that complement gross domestic product, and support statistical capacity-building in developing countries | 17.19.1 | Dollar value of all resources made available to strengthen statistical capacity in developing countries |
| | | 17.19.2 | Proportion of countries that (a) have conducted at least one population and housing census in the last 10 years; and (b) have achieved 100 per cent birth registration and 80 per cent death registration |

อ้างอิง

บทนำ

1. United Nation. (2016) Sustainable Development Goals. Retrieved December 20, 2017 from <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.
2. ชล บุนนาค. (2560) #SDGMove: บทเรียนสำคัญจากการประชุม High-Level Political Forum ต่อประเทศไทย. ค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2560 จาก <https://thaipublica.org/2017/10/hlpf-chol/>.
3. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. (2560) ประวัติองค์กร. ค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2560 จาก <http://www.tijthailand.org>.
4. พัชรินทร์ อรุณรัตติยากร. (2560) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. ค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2560 จาก <http://www.thaicidatabase.net/index.php/menu-article/sustainable-development-goals-sdgs>.

Special Section สืบสานพระราชปณิธาน : นวัตกรรมตามแนวทางพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร.

1. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. (2560). นวัตกรรมพระทรวงธรรม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย.
2. ข้อมูลจาก สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9”. 17 กรกฎาคม 2560.

Special Section ปาฐกถาพิเศษ พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในฐานะทูตสันถวไมตรีด้านหลักนิติธรรมสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1. คัดจากปาฐกถาพิเศษพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในฐานะทูตสันถวไมตรีด้านหลักนิติธรรมสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560 จากสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ 2.

บทที่ 1

1. Oxfam. (2018) Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year - poorest half of humanity got nothing. Retrieved January 22, 2018 from <https://www.oxfam.org>.
2. Sustainable Development Solution Network. (2017) SDGINDEX&-DASHBOARDS2017REPORT. Retrieved December 20, 2017 from www.sdgindex.org.
3. กฎหมายไทยยังไม่ทันโลก ผอ. TIJ แนะนำเปิดทุกฝ่ายมีส่วนร่วมพัฒนา. (11 มกราคม 2561). สำนักข่าวอิศรา. ค้นเมื่อ 20 มกราคม 2561 จาก <https://www.isranews.org/isranews/62657-ruleoflaw.html>.

บทที่ 2

1. ข้อมูลจาก สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน “การส่งเสริมหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030”. 11 มกราคม 2560.

บทที่ 3

1. ข้อมูลจาก สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน “การส่งเสริมหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030”. 11 มกราคม 2560.

บทที่ 4

1. ข้อมูลจาก สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. การประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมที่ยั่งยืน “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาาระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาชุมชน”. 22 กุมภาพันธ์ 2560.

บทที่ 5

1. ข้อมูลจากสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. ประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ครั้งที่ 3 หลักนิติธรรมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9. 17 กรกฎาคม 2560.

ภาคผนวก

1. United Nation. (2018) Sustainable Development Goals. Retrieved June 11, 2018 from <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

TIJ Journal :
หลักนิติธรรมกับ
การพัฒนาที่ยั่งยืน

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



Thailand Institute of Justice
affiliated with the United Nations

Investing in the rule of law for a better future

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

อาคารจีพีเอฟ วิทยุ ทาวเวอร์บี ชั้น 15-16 ถนนวิทยุ
แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. +66 (0) 2118 9400

โทรสาร. +66 (0) 2118 9425, 26

E-mail: info@tijthailand.org

 tijthailand.org

 tijthailand.org

 [JustRightChannelTIJ](https://www.youtube.com/JustRightChannelTIJ)

