



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย
ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙)

จัดทำโดย นายชัยวัฒน์ ทองคำคูณ
รหัส ๖๒๐๗๐๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙)

นายชัยวัฒน์ ทองคำคูณ

บทคัดย่อ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ระยะ ๒๐ ปี ภายใต้ ๕ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การบูรณาการระบบคมนาคมขนส่ง เช่น การพัฒนาระบบรางเชื่อมต่อ ท่าอากาศยานและท่าเรือ การบริหารจัดการเส้นทางเดินรถประจำทาง ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบริการของภาคคมนาคมขนส่ง เช่น ศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า จุดพักรถบรรทุก สถานีขนส่งผู้โดยสาร การปรับปรุงพัฒนาโครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินเท้า การขี้อายาน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายและปฏิรูปองค์กร เช่น การจัดตั้งกรมราง การปรับปรุงกฎหมายด้านการเดินอากาศ การแยกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนโยบายและกำกับดูแล ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาบุคลากร เช่น การพัฒนาบุคลากรด้านการบินพาณิชย์นาวี การฝึกอบรมบุคลากรด้านขนส่ง และยุทธศาสตร์ที่ ๕ การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวอยู่ภายใต้แนวคิดการขนส่งที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green and Safe Transport) การขนส่งที่มีประสิทธิภาพ (Transport Efficiency) และระบบคมนาคมขนส่งที่เข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม (Inclusive Transport) ซึ่งสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างในด้านการมีเหตุผล การนำไปสู่ความเป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน การมีความทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกไม่ชักช้าด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และยังสอดคล้องต่อหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีในหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในด้านหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness) รวมทั้งยังสอดคล้องต่อหลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ทั้ง ๔ หลัก คือ ได้แก่ หลักการรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ หลักย่อยความเปิดเผยโปร่งใส หลักนิติธรรม และหลักความเสมอภาค ตลอดจนยังสอดคล้องต่อหลักประชาธิปไตย (Participatory State) ในด้านหลักการมีส่วนร่วมการมุ่งเน้นฉันทามติ และความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ในด้านคุณธรรมจริยธรรม และยังเป็นกำหนดยุทธศาสตร์ที่รองรับต่อแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโดยยึดถือการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศเป็นสำคัญ (Ecocentric or biocentric philosophy)

คำสำคัญ นิติธรรม การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การพัฒนาอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ ระบบคมนาคม

ความนำ

กระทรวงคมนาคมได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยในระยะยาว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนไปในทิศทางและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ตลอดจนการก้าวสู่การเป็นประเทศไทย ๔.๐ ที่มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในอนาคตของประเทศในระยะยาวเกิดการบูรณาการแผนงานโครงการร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้สำเร็จ โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ๕ ด้าน ดังนี้^๑

๑. ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การบูรณาการระบบคมนาคมขนส่ง (Integrated Transport Systems) ประกอบด้วย

๑.๑ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกรูปแบบการขนส่งและบริการ โดยบูรณาการแผนงาน/โครงการกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนจนถึงขั้นตอนการก่อสร้างให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทั้งระบบและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ให้มีโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป้าหมายสำคัญ ประกอบด้วย การเชื่อมโยงโครงข่าย (Connectivity) การเข้าถึง (Accessibility) และความคล่องตัวในการจราจร (Mobility) โดยมีการบูรณาการระหว่างรูปแบบการขนส่ง (Intermodal transport) มุ่งเน้นให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบการขนส่งหลักของประเทศ ระบบการขนส่งทางถนนเป็นระบบเสริม (Feeder Systems) เพื่อขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้า คำนึงถึงการเชื่อมต่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อลดต้นทุนการขนส่ง พัฒนาศูนย์การเปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า เช่น Inland Container Depot (ICD) หรือ Container Yard (CY) เป็นต้น รวมทั้งการพัฒนาจุดเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง (เช่น ท่าเรือสาทร ที่เป็นจุดเชื่อมต่อเรือด่วนเจ้าพระยา รถไฟฟ้า BTS และระบบขนส่งสาธารณะ) และการพัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสาร เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเดินทาง

๑.๒ การบริหารจัดการ (Management) ระบบคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การบริหารจัดการจราจรในทุกรูปแบบการบูรณาการการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานและทรัพยากรห้วงอากาศชาติ ส่งเสริมลดการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคคมนาคมขนส่ง ส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ โดยปรับเปลี่ยนเป็นโครงสร้างเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมการผลิตและเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ และการพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพที่จะส่งเสริมให้เกิดการขยายการลงทุนในประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์ความได้เปรียบในเชิงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งให้เชื่อมต่อกับนานาชาติ และเป็นจุดเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างประเทศที่สำคัญของภูมิภาค โดยเร่งรัดพัฒนาทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน บริการ และกฎ ระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการค้าการลงทุนและความต้องการในการเดินทางที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต

^๑ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม, แผนงานในภารกิจหลักของกระทรวงคมนาคม ภายใต้(ร่าง)ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙), (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.), ๒๕๕๙, หน้า ๑๐-๑๒.

๒. ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบริการของภาคคมนาคมขนส่ง (Transport Services) ประกอบด้วย

๒.๑ การขนส่งสินค้า การยกระดับการให้บริการและการบริหารจัดการในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้า (Logistics) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ส่งเสริมการขนส่งสินค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้ใช้การขนส่งทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบหลักซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่าการขนส่งทางถนน มีความปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการได้อย่างทันที่

๒.๒ การขนส่งผู้โดยสาร การจัดให้มีบริการภาคคมนาคมขนส่ง เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชนทั้งปริมาณและคุณภาพ ได้มาตรฐานสากลและสามารถให้บริการแก่ประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึง เพียงพอ มีค่าโดยสารที่เหมาะสมผู้ใช้บริการสามารถจ่ายได้ และมีคุณภาพ (ตรงต่อเวลาน่าเชื่อถือ สะอาด สะดวก และปลอดภัย)

๓. ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมาย กำกับดูแล และปฏิรูปองค์กร (Regulations and Institution) ประกอบด้วย

๓.๑ การปรับโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้านคมนาคมขนส่ง ให้มีบทบาทที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานด้านนโยบาย กำกับดูแล และประกอบการด้านการขนส่ง เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละด้านมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากล รวมทั้งการปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านคมนาคมทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ (เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)) โดยแยกหน่วยงานด้านกำกับดูแลและหน่วยปฏิบัติงานด้านการขนส่งทางน้ำ และการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เป็นต้น

๓.๒ กฎหมายและการบังคับใช้ เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุม กำกับและส่งเสริมการดำเนินงานด้านคมนาคมขนส่ง การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม บริบทการค้าการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดได้

๓.๓ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริหารจัดการด้านคมนาคมขนส่ง (Public Private Partnership: PPP) มุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) การดำเนินโครงการมีความโปร่งใส (Transparency) และความเท่าเทียม (Equity) ในทุกขั้นตอนกระบวนการ ตั้งแต่การจัดทำข้อกำหนดขอบเขตโดยละเอียดของงาน การประกวดราคา บริหารจัดการ และการให้บริการคมนาคมขนส่งตลอดจนการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล

๔. ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การผลิตและพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development) การผลิตและพัฒนาบุคลากรจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อให้มีบุคลากรด้านการคมนาคมขนส่งในด้านต่างๆ ที่มีคุณภาพ เพียงพอ รองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมด้านคมนาคมขนส่งทั้งภายในประเทศและในระดับภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น การจัดตั้งสถาบัน

การพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรด้านการขนส่งในภาพรวม เป็นต้น เพื่อให้การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งและการให้บริการเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

๕. ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง (Technology and Innovation) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา เพื่อนำเทคโนโลยี นวัตกรรมและระบบเทคโนโลยีอัจฉริยะต่างๆ ที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วมาปรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริหารจัดการด้านคมนาคมขนส่งให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการให้บริการ การบริหารจัดการบริการขนส่ง สนับสนุนนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และส่งเสริมการผลิตของภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม

๑. แนวคิดและทฤษฎี ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑.๑ หลักนิติธรรม หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง^๒ หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

๑.๑.๑ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็น เพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งโต้เถียงต่อไปในการใช้การตีความกฎหมายอย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาโดยไม่ให้มีการตีความเสมอไป ในบางกรณีการบัญญัติกฎหมายอาจจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้การตีความในอนาคตเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามกาลสมัยก็ได้ อาทิ การที่กฎหมายใช้ถ้อยคำทำนองที่ว่า “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

๑.๑.๒ กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มิใช่กฎหมายมาตราหนึ่งขัดหรือแย้งกันเองกับอีกมาตราหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นข้อยกเว้น หรือบทบัญญัติในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่งแต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้เป็นอีกอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกันหรือไม่สอดคล้องกัน เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายได้

๑.๑.๓ กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีเหตุผล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น หากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนแต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลอันยอมรับได้ และความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้นๆ ได้ จะทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนัก ปราศจากความน่าเชื่อถือ ความไม่มีเหตุผลจะทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

^๒ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน), รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย), ๒๕๕๙, หน้า ๑-๒๔-๑-๒๘.

๑.๑.๔ กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม หมายความว่า เป้าหมายของการมีกฎหมายในท้ายที่สุด คือ ความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมายซึ่งเป็นเพียงวิธีการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมบัญญัติโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

๑.๑.๕ กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่า กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดไม่สมควรที่รัฐหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายจะพรากสิทธิดังกล่าวไปจากผู้นั้น เช่น สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดต่อสื่อสาร สิทธิผู้พิการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิบางประการหากมีความจำเป็นในบางสถานการณ์ บางพื้นที่ รัฐสามารถบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิบางประการได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ เช่น การห้ามผู้ต้องขังในเรือนจำใช้อุปกรณ์สื่อสารเพื่อป้องกันการติดต่อในการค้ายาเสพติด เป็นต้น

๑.๑.๖ กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นจะต้องไม่เพียงแต่สามารถสนองต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้น ๆ ได้ หากแต่ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่างๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

๑.๑.๗ กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ หมายความว่า ในการบัญญัติกฎหมายโดยหลักการจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ก็ต้องนำเข้ามาพิจารณารับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้ง หรือฝ่ายบริหารที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น เพื่อใช้ในทางบริหารโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

๑.๑.๘ กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล หมายความว่า กฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นผลร้าย หรือผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลไว้สำหรับการกระทำความผิด เพราะหากให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้วจะทำให้บุคคลต่างๆ ในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันซึ่งชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต เช่น การเพิกถอนสัญชาติย้อนหลัง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง เป็นต้น

๑.๑.๙ กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด หมายความว่า บทลงโทษที่จำเลย หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ละเมิด กฎหมายจะได้รับจะต้องได้สัดส่วนหรือมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ กล่าวคือ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับจะต้องรุนแรง แต่หากเป็น

ความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากบทลงโทษก็จะต้องลดหลั่นลงไป การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้นจะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย

๑.๔.๑๐ กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นๆ สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การกำหนดให้มีการเรียนการสอน และให้ความรู้ด้านกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมในหลักสูตรการศึกษาในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมาย ตระหนัก และเห็นความสำคัญของกฎหมาย และหลักนิติธรรม อันจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๔.๑๑ กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ หมายความว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดชอบตามกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ การเปิดเผยอาจกระทำได้โดยการเผยแพร่เนื้อหาสาระและกระบวนการนิติบัญญัติให้ประชาชนได้ทราบด้วยช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารเผยแพร่ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงเนื้อหาสาระและกรอบเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

๑.๔.๑๒ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ หมายความว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยมีการนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในกระบวนการยุติธรรมแล้ว และเมื่อมีคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง กฎหมายควรจะบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้อุทธรณ์ คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้น ทั้งนี้ ตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

๑.๔.๑๓ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้าด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม หมายความว่า เมื่อประชาชนมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยกระบวนการยุติธรรม หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก เช่น สามารถฟ้องคดีต่อศาลที่มีได้ตั้งอยู่ห่างไกลจนเกินสมควร สามารถฟ้องคดีเล็กน้อยด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปอย่างไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุด และเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมในส่วนของค่าใช้จ่ายจะต้องไม่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะมิฐานะทางเศรษฐกิจเช่นใด เพราะประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากถูกโต้แย้งสิทธิ หรือหน้าที่ หรือต้องการจะใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมาย ดังนั้น หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควรแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ จึงต้องมีช่องทางให้ เช่น การดำเนินคดีในศาลแรงงานที่ไม่มีค่าฤชาธรรมเนียม

การดำเนินคดีผู้บริโภคที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง หรือการดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งที่มีคู่ความร้องขอตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

๑.๔.๑๔ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายความว่า การยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันนำไปสู่คดีความนั้น นอกจากกระบวนการยุติธรรมโดยปกติแล้วควรส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาท อันจะสร้างความปรองดองให้แก่คู่พิพาททำให้การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ลดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เช่น การระงับข้อพิพาททางเลือกการเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

๑.๔.๑๕ นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายไม่อยู่ภายใต้อาณัติ การสั่งการ และแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชา หรือผู้อื่นเพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดี การส่งคำร้องคำขอต่างๆ การออกคำสั่งทางปกครอง โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

๑.๔.๑๖ นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้อง ซื่อสัตย์สุจริตยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีจะต้องบัญญัติกฎหมาย ใช้ ตีความกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรมด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญ ทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม

๑.๒ หลักการสำคัญและหลักการย่อยของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในปี ๒๕๕๕ รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๔ หลัก และหลักการย่อยอีก ๑๐ หลัก ดังนี้^๓

๑.๒.๑ หลักที่ ๑ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย หลักย่อย ๓ หลักได้แก่

๑) หลักย่อยที่ ๑ ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

๒) หลักย่อยที่ ๒ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์องค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชน

^๓ ปธาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๕๘, หน้า ๖๓-๖๕.

๓) **หลักย่อยที่ ๓ การตอบสนอง** หมายถึงการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการแล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

๑.๒.๒ หลักที่ ๒ ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักการย่อย ๔ หลักได้แก่

๑) **หลักย่อยที่ ๑ ภาระรับผิดชอบ /สามารถตรวจสอบได้** หมายถึงการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ

๒) **หลักย่อยที่ ๒ ความเปิดเผย/โปร่งใส** หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้แก่ประชาชน

๓) **หลักย่อยที่ ๓ หลักนิติธรรม** หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และ

๔) **หลักย่อยที่ ๔ หลักความเสมอภาค** หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกชาย หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางสังคม ศาสนาและอื่นๆ

๑.๒.๓ หลักที่ ๓ ประชากรรัฐ (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ หลักได้แก่

๑) **หลักย่อยที่ ๑ กระจายอำนาจ** หมายถึง การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมรวมถึงมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม และ

๒) **หลักย่อยที่ ๒ การมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ** หมายถึงการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๔ หลักที่ ๔ ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักการย่อย ๑ หลักได้แก่ คุณธรรม/จริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรม คุณธรรมและตรงตามความคาดหวังของสังคม

๑.๓ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ในปีค.ศ.๑๙๗๒ องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม เพื่อพิจารณาร่วมกันในการจัดทำข้อเสนอแนะทั้งหมด ๑๐๖ ข้อ รวมทั้งร่วมกันจัดทำแผนดำเนินการและร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Declaration of the Human Environment and the Action Plan for the Human Environment หรือ The Stockholm Declaration) ที่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ และได้มีการจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อม

^๔ วติน อิงคพัฒนากุล, นิเวศวิทยาสังแวดล้อม, (นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๔๘, หน้า ๒๑.

แห่งสหประชาชาติ (United Nations on Environment Programmed หรือ UNEP) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างประเทศ และในส่วนของร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์นั้นได้มีการกำหนดหลักการไว้ ๒๖ ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมถึงสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การจัดการและการศึกษาอบรมทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ โดยให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในทุกระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชนท้องถิ่น ระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันป้องกัน พิ้นฟูและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการวางรากฐานแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและระหว่างประเทศในเวลาต่อมาในปัจจุบันแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีการประยุกต์เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานในสาขาต่าง ๆ มากขึ้นสามารถจำแนกแนวทางการประยุกต์แนวความคิดดังกล่าวเป็น ๒ แนวทางสำคัญ คือ^๕

๑.๓.๑ แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศเป็นสำคัญ (Ecocentric or biocentric philosophy) โดยให้ความสำคัญกับการพิทักษ์รักษาคุณภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด จัดเป็นกลุ่มนักนิเวศวิทยาแนวโลกโดยอาศัยหลักการที่ว่ามนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกมีชีวิตอยู่ร่วมกันในรูปของประชาคมธรรมชาติและระบบนิเวศจะมีส่วนประกอบที่อยู่ร่วมกันในลักษณะที่เกื้อกูลกันและกันอย่างแน่นแฟ้น หากส่วนใดส่วนหนึ่งถูกทำลายไป ทั้งระบบก็จะถูกทำลายไปด้วย และแต่ละส่วนประกอบของธรรมชาติจึงไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะไปทำลายดุลยภาพดังกล่าวและในขณะเดียวกัน มนุษย์ควรที่จะปฏิบัติต่อธรรมชาติด้วยความเคารพ

๑.๓.๒ แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือหลักการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์เป็นสำคัญ (Anthropocentric philosophy) เป็นแนวความคิดที่ยึดเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งในการดำเนินการใด ๆ มีขึ้นเพื่อตอบสนองหรือรับรองความต้องการของมนุษย์ทั้งสิ้น โดยในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สุขของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผู้ที่ยึดถือแนวทางนี้จัดเป็นนักนิเวศวิทยาแนวต้น โดยมีความเชื่อมั่นการพัฒนาควรอยู่บนพื้นฐานสำคัญ ๓ ประการ คือ การอนุรักษ์ (Conservation) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource use efficiency) และมีการจัดการที่ดี (Good management)

๓. ประเด็นของการวิเคราะห์ เมื่อพิจารณาจากแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

๓.๑ การวิเคราะห์หลักการสำคัญของยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลายประการ ประกอบด้วย

๓.๑.๑ แนวคิดการขนส่งที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green and Safe Transport) โดยมีแนวทางในการสนับสนุนประกอบด้วย

๑) การส่งเสริมการคมนาคมขนส่งที่ปลอดภัยในทุกรูปแบบการขนส่ง โดยมุ่งเน้นการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่ปลอดภัยได้มาตรฐาน การบังคับใช้กฎหมายจราจรและขนส่ง เช่น การกำกับ

^๕ วศิน อิงคพัฒนากุล, นิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อม, หน้า ๘๗.

ดูแล ผู้ประกอบการขนส่งในทุกรูปแบบให้เป็นไปตามกฎและระเบียบที่กำหนดไว้ การปลูกฝังวินัยจราจร โดยเฉพาะการใช้รถใช้ถนนซึ่งมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางถนนสูง การบริหารจัดการโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ มาใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการการคมนาคมขนส่งให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หน่วยงานที่ให้บริการด้านคมนาคมขนส่งยังต้องบริหารจัดการบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานตามชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมโดยไม่ก่อให้เกิดความเหนื่อยล้าของผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง (เช่น นักบิน ผู้ควบคุมจราจรทางอากาศ พนักงานขับรถหรือเรือโดยสารสาธารณะ เป็นต้น) ซึ่งอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อความปลอดภัยได้

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวมีความสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมในเรื่องของการบังคับใช้ อย่างมีประสิทธิภาพและการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย เพื่อให้สามารถควบคุมกิจกรรม ในด้านคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวมถึงการส่งเสริมการให้ความรู้ แก่ประชาชน เช่น การกำหนดให้มีการเรียนการสอนและการอบรมให้ความรู้ที่จำเป็นและเหมาะสมในหลักสูตร การศึกษาในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ตระหนัก และเห็นความสำคัญของแนวคิด ของโครงการ อันจะนำไปสู่การดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังมีความ สอดคล้องต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในด้านของความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) โดยคำนึงถึงคุณธรรมและจริยธรรมในการดำเนินโครงการโดยคำนึงถึงการมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรม คุณธรรมและตรงตามความคาดหวังของสังคมต่อ การสร้างมาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยของระบบการขนส่ง

๒) การส่งเสริมการคมนาคมขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการ คมนาคมขนส่งที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ เช่น การใช้จักรยาน การเดิน เป็นต้น การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะหรือ ขนส่งมวลชนในเมืองหลัก เมืองภูมิภาค เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับประชาชนในการเดินทาง โดยเฉพาะการขนส่ง ทางน้ำและทางราง ซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้าน การขนส่งทางถนน เพื่อส่งเสริมการลดใช้รถยนต์ส่วนบุคคล เช่น จุดจอดรถจักรยาน จุดจรแล้วจร (Park and Ride) ทางเดินเท้าที่สะดวกและปลอดภัย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้พลังงาน สะอาดหรือพลังงานทางเลือก และเทคโนโลยีด้านการขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น รถที่ขับเคลื่อนด้วย พลังงานไฟฟ้า (Electric Vehicles) การตรวจสอบสภาพรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่เข้มงวด การเพิ่ม ประสิทธิภาพการปฏิบัติการบิน การใช้สนามบิน และการบริหารจราจรทางอากาศ เป็นต้น

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ตอบสนองต่อหลักนิติธรรมในด้านการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งแนวคิดต่อการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้ว่า รัฐจะสามารถบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้บางประการ แต่ก็เป็นการจำกัดได้เท่าที่จำเป็นและ พอสมควรแก่เหตุ และแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวยังสอดคล้องต่อหลักการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในมิติ ของหลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ทั้งในด้านของหลักการรับผิดชอบต่อสังคมสามารถตรวจสอบได้ โดยการดำเนินการจะสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยในด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดวางระบบ การรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ ตลอดจนยังสอดคล้องต่อ แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศเป็นสำคัญ (Ecocentric or biocentric philosophy) และให้ความสำคัญกับการพิทักษ์รักษาคุณภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จะอยู่ร่วมกันในลักษณะที่เกื้อกูลกันและกันอย่างแน่นแฟ้น

๓.๑.๒ การขนส่งที่มีประสิทธิภาพ (Transport Efficiency) โดยมีแนวทางในการสนับสนุนประกอบด้วย

๑) การเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งและโลจิสติกส์ โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งให้เชื่อมโยงฐานการผลิต แหล่งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ประตุการค้าและสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ เชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่งต่างๆ และเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลักในภูมิภาค มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนโลจิสติกส์ ลดปัญหาคอขวด และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ โดยให้การขนส่งทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบการขนส่งหลัก และมีการขนส่งทางถนนเป็นระบบสนับสนุน (Feeder Systems) และพัฒนาความสามารถในการรองรับ (Capacity) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ของโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เช่น การขนส่งทางรถไฟ ท่าอากาศยาน และท่าเรือ เป็นต้น

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวมีความสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมในด้านการส่งเสริมให้มีทางเลือก นอกเหนือจากระบบโดยปกติแล้วควรส่งเสริมให้มีทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานและเพิ่มช่องทางในการขนส่งและคมนาคม อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ลดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และยังคงสอดคล้องต่อหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในด้านของหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งการดำเนินโครงการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม และสอดคล้องต่อหลักประสิทธิผล (Effectiveness) ซึ่งการดำเนินโครงการต่างๆจะมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์และกระทรวงคมนาคม โดยมีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชน รวมทั้งยังเป็นไปตามหลักการตอบสนองที่การดำเนินการโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์จะต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพดำเนินการแล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

๒) การใช้ระบบขนส่งอัจฉริยะ (Intelligent Transport Systems: ITS) และเทคโนโลยีในการยกระดับการให้บริการขนส่งและบริหารจัดการระบบคมนาคมขนส่งให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การรายงานสภาพการจราจรแบบทันที (Real time) การควบคุมสัญญาณไฟจราจร การควบคุมความเร็วในการขับขี่ ระบบการคิดค่าบริการอิเล็กทรอนิกส์ ระบบทางหลวงอัจฉริยะ เป็นต้น และการแลกเปลี่ยนข้อมูลการจราจรโดยไม่ต้องผ่านศูนย์ข้อมูลการจราจรอื่นๆ รวมทั้งการใช้ GPS ควบคุมการขับขี่รถโดยสารสาธารณะและรถขนส่งสินค้า

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวมีความสอดคล้องต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ทั้งในด้านของหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม และตอบสนองต่อหลักการตอบสนองที่ตอบสนองความต้องการและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองความคาดหวังความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งยังสอดคล้องต่อแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือหลักการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์เป็นสำคัญ (Anthropocentric philosophy) เป็นแนวความคิดที่ตอบสนองหรือรับรองความต้องการของมนุษย์ โดยอาศัยพื้นฐานสำคัญ ๓ ประการ คือ การอนุรักษ์ (Conservation) การใช้ประโยชน์

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource use efficiency) และมีการจัดการที่ดี (Good management)

๓) ระบบคมนาคมขนส่งที่เข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม (Inclusive Transport) การยกระดับการขนส่งให้สามารถรองรับผู้ใช้งานได้ทุกกลุ่ม (Universal Design/Transport for all) ทั้งกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็ก เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการขนส่งได้อย่างสะดวก (Accessibility) มีค่าโดยสารที่เหมาะสม (Affordability) และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น โดยเริ่มตั้งแต่การออกแบบและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาสังคมไทย เปิดโอกาสในการเดินทางให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะและขนส่งมวลชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ซึ่งต้องมีการพัฒนาทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการ รวมทั้งการพิจารณามาตรการสนับสนุนค่าโดยสาร (Subsidy) แก่นักเรียน นักศึกษา ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นต้น

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมของการนำไปสู่ความเป็นธรรมที่เป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม และยังเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในมิติของค่านิยมประชาธิปไตย โดยอาศัยการคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการดำเนินการที่ต้องให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกชาย หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางสังคม ศาสนาและอื่นๆ

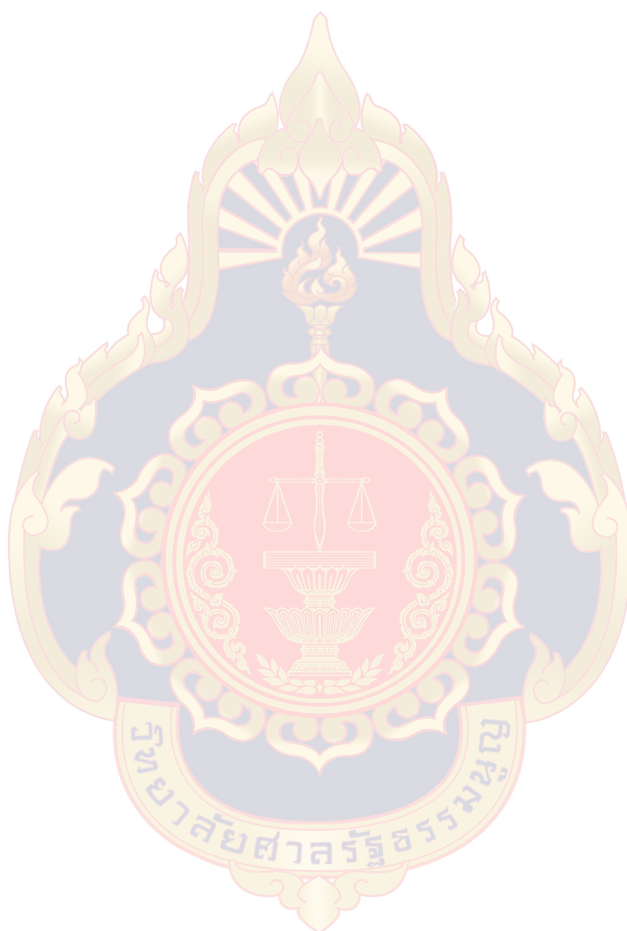
๔) การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา (Research and Development) ในการนำเครื่องมือด้านนวัตกรรม (Innovation) และการบริหารจัดการ (Management) ที่มีประสิทธิภาพ มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและการขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์โครงการ การออกแบบการก่อสร้าง การใช้งานโครงสร้างพื้นฐาน และการติดตามประเมินผล รวมทั้งการมีระบบบริหารจัดการที่ดีในการลงทุนโครงการต่างๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่งในอนาคต

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมในด้านของความทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ที่การดำเนินการของภาครัฐจะต้องไม่เพียงแต่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้น ๆ ได้ หากแต่ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่างๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย รวมทั้งยังจะเป็นส่วนสำคัญต่อการตอบสนองต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในด้านของประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และการตอบสนอง

สรุป

การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) เป็นการดำเนินการโดยการกลยุทธ์ทั้งสามส่วน คือ การทำให้การคมนาคมขนส่งประเทศไทยตอบสนองต่อทั้งมิติของความปลอดภัยและมิติของสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับเรื่องความร่วมมือของประชาชนและมิติของสิ่งแวดล้อมโดยลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันนำไปสู่เรื่องแนวคิดของสภาวะโลกร้อน ส่งผลต่อกลยุทธ์แรกที่เรียกว่า ระบบคมนาคมที่การขนส่งที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green and Safe Transport) เพื่อให้เกิดการขนส่งที่สะอาดและมีความปลอดภัย และในกลยุทธ์ที่ ๒ การพัฒนาการขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (Transport Efficiency) ผนวกกับกลยุทธ์ที่ ๓ ที่การขนส่งจะต้องคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม

(Inclusive Transport) ต้องให้คนทุกกลุ่มสามารถใช้บริการได้ มีบริการพื้นฐานเหมือนกันแต่จะมีแตกต่างที่คุณภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของคนแต่ละกลุ่ม ทั้งสามกลยุทธ์จะต้องอาศัยนวัตกรรม โดยนำนวัตกรรมมาใช้ในระบบคมนาคมขนส่งให้มากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อกลยุทธ์ทั้งสาม และเสริมด้วยปัจจัยทางการบริหารจัดการ โดยการให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและการบริหารจัดการ อันเป็นแนวคิดที่สอดคล้องต่อหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน



บรรณานุกรม

ปธาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๕๘.

วศิน อิงคพัฒนากุล, นิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อม, (นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๔๘.

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน), รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย), ๒๕๕๙.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม, แผนงานในภารกิจหลักของกระทรวงคมนาคม ภายใต้(ร่าง)ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙), (กรุงเทพมหานคร:สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.).

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๕๔๗.

