



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักนิติธรรม

เรื่อง : ความท้าทายและการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม

จัดทำโดย  
นายพิริยะ เข็มพล  
รหัส ๕๘๐๓๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความท้าทายและการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม

## บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้จะอธิบายที่มาและความหมายของหลักนิติธรรม ซึ่งปัจจุบันได้ยึดถือกันว่าเป็นหลักการสำคัญในทางการเมืองการปกครองในบริบทภายในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์การใช้กำลังหรือความรุนแรงในหลายพื้นที่ในหลายประเทศทั่วโลก ตลอดจนจนพฤติกรรมทางลบของมนุษย์ได้กลายมาเป็นอุปสรรคและความท้าทายสำคัญต่อความมีอยู่และความมีประสิทธิภาพของหลักนิติธรรมในระดับรัฐ

การสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมในระดับรัฐจึงเป็นประเด็นที่สมควรแก่การนำมาศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อให้นำไปสู่การดำเนินการให้เป็นรูปธรรมและเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยเอกสารฉบับนี้จะนำเสนอการดำเนินการของสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความเป็นสากลที่สุดและเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและเสริมความเข้มแข็งของหลักดังกล่าวในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวอย่างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยพิจารณานำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

ผู้เขียนขอขอบคุณท่านวิทยากรทุกท่านที่ได้ให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้แรงบันดาลใจในการเขียนบทความนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมต่อไป

\*\*\*\*\*

## ความเป็นมาและความหมายของหลักนิติธรรม

เมื่อได้ยินคำว่า “Rule of Law” คนทั่วไปคงพอจะคาดเดาได้ว่าต้องมีความหมายเกี่ยวข้องกับกฎหมาย บางคนอาจจะคิดไปได้ว่าหมายถึงการมีอยู่ของกฎหมายซึ่งเป็นกรอบกำหนดการดำเนินชีวิตและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคม ในขณะที่บางคนอาจจะตั้งคำถามว่า หลักการนี้เกี่ยวข้องและมีความสำคัญอย่างไรกับตนและ/หรือกับสังคมโดยรวม

จากการสตั้บรับฟังการอภิปรายและการศึกษาบทความของนักวิชาการในแวดวงการเมืองการปกครอง ทำให้รู้ว่า “Rule of Law” หมายถึง “หลักนิติธรรม” และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”

คำนี้มี ความหมายลึกซึ้งและมีความเป็นมาที่ยาวนานตั้งแต่สมัยโบราณกาล โดยเริ่มต้นมาจากยุคที่นักปรัชญาสมัยกรีกโบราณได้พยายามคิดค้นรูปแบบการปกครองที่จะสร้างความเท่าเทียมกันของประชาชน และสร้างสังคมที่เป็นธรรมและสงบสุข แต่แม้กระนั้น หลักนิติธรรมยังถูกมองว่าเป็นแนวความคิดแบบนามธรรมซึ่งยากจะอธิบาย และขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความคิดเห็นของนักกฎหมายและนักวิชาการแต่ละคนที่จะพิจารณาองค์ประกอบและความสำคัญของหลักดังกล่าว จึงยังไม่มี การกำหนดนิยามหรือความหมายที่ชัดเจนที่นำไปเป็นบรรทัดฐานได้

## หลักนิติธรรมในยุคแรกเริ่ม

เพลโต (Plato 429-348 B.C.) และอริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) เป็นนักปรัชญาสมัยกรีกโบราณที่มีการกล่าวถึงเป็นประจำและเป็นที่ยกย่องในการศึกษาที่มาและความหมายของหลักนิติธรรม

เพลโตเคยคิดว่าผู้ปกครองที่ดีและมีคุณธรรมเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองที่ดี แต่เมื่อในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถหาบุคคลเช่นว่ามาทำหน้าที่ได้ เพลโตจึงได้หันไปพิจารณาหาแนวคิดใหม่ จนกระทั่งมาได้ข้อสรุปว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างความเป็นธรรมในแก่สังคมและทำให้สังคมมีความสงบสุข โดยได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด การปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่ความชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน<sup>๑</sup> และต่อมา อริสโตเติลได้ขยายความความคิดของนักปราชญ์ผู้เป็นครูของเขาผู้นี้และนำเสนอไว้ในหนังสือชื่อ “Law should govern” ว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะผู้ใดก็ตาม (...the rule of law,... is preferable to that of any individual.)<sup>๒</sup>

หลักนิติธรรมมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อปรากฏอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งเป็นตราสารที่แสดงให้เห็นว่ากษัตริย์อังกฤษยอมจำกัดอำนาจของตนลง นำไปสู่แนวคิด

<sup>๑</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”, *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, กรุงเทพมหานคร, เอกมัยการพิมพ์และสติเกอร์, หน้า ๒.

<sup>๒</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว หน้า ๒.

ที่ว่าทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกปกครอง โดยข้อ ๓๙ ของกฎบัตรแมกนาคาร์ตาฯ ระบุว่า “จะไม่มีผู้ที่เป็นไทคนใดต้องถูกคุมขังหรือถูกยึดทรัพย์ หรือถูกเนรเทศ หรือถูกทำลายในทางใด และเราจะไม่กระทำการหรือส่งผลให้มีการดำเนินการกับเขาผู้นั้น เว้นแต่โดยคำพิพากษาของผู้เสมอกันหรือโดยกฎหมายของแผ่นดิน” (*No freeman shall be taken or imprisoned or disseised or exiled or in anyway destroyed, nor will we go upon him nor send upon him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land*)<sup>๑</sup>

ดังนั้น หลักการเริ่มต้นของหลักนิติธรรมที่สามารถสรุปได้จากแนวคิดของนักปราชญ์ทั้งสองและกฎบัตรดังกล่าว คือ รัฐต้องปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ด้วยตัวบุคคล ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกันกับผู้ถูกปกครอง และกฎหมายต้องประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

### หลักนิติธรรมที่เป็นที่รู้จักกันในปัจจุบัน

Act of Athens ซึ่งเป็นผลของการประชุมหลักนิติธรรมที่กรุงเอเธน เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๕ วางหลักนิติธรรมไว้ว่า ๑) รัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ๒) รัฐบาลควรเคารพสิทธิต่าง ๆ ของเอกชนตามนัยแห่งหลักนิติธรรมและช่วยให้เอกชนได้สิทธิอย่างจริงจัง ๓) ตุลาการต้องดำเนินตามครรลองของหลักนิติธรรมเพื่อปกป้องและบังคับให้เป็นไปตามหลักนั้น และไม่ยินยอมให้มีการแทรกแซงจากการเมืองหรือก้าวก่ายในอิสระของการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต่อมา ในการประชุม International Congress of Juries ที่กรุงเจนีวา เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๙ ได้ขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมจากการเมืองการปกครองให้ครอบคลุมถึงเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม<sup>๔</sup>

ศาสตราจารย์ A.V. Dicey ของ Oxford University ได้รับการขนานนามว่าเป็นผู้ที่ทำให้หลักนิติธรรมเริ่มเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในปัจจุบัน โดยได้เน้นว่าเป็นเรื่องของอำนาจและความสำคัญของศาลยุติธรรม ศาลจะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร จึงได้สรุปไว้ว่าหลักนิติธรรมประกอบไปด้วย ๑) การเมืองคกรยุติธรรมที่ทำหน้าที่ดูแลสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ๒) จะต้องไม่มีบุคคลใดที่จะถูกลงโทษโดยปราศจากตัวบทกฎหมาย (ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ) ๓) บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรม ๔) รัฐธรรมนูญไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย แต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพราะมีศาลยุติธรรมบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

ต่อมา สหประชาชาติได้มีบทบาทในการตอกย้ำความสำคัญของหลักนิติธรรม เมื่อนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ได้เสนอนิยามของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง “หลักการธรรมาภิบาลที่ทุกคนสถาบัน และองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อ

<sup>๑</sup> American Bar Association Division for Public Education, “What is the Rule of Law” [Online], Available: [www.americanbar.org](http://www.americanbar.org)

<sup>๔</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ หัวข้อวิชา “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย” วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐.

กฎหมายต่างๆ ที่ได้ประกาศใช้ ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียม และได้มีการใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีการวัดค่า ด้วยว่าได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้ กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ และความโปร่งใสทางกฎหมาย” นิยามนี้เชื่อมโยงกับบริบทแวดล้อมอื่น ๆ โดยเฉพาะหลักธรรมาภิบาล หลักประชาธิปไตย และหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ จะสร้างความเข้มแข็งให้หลักนิติธรรม

จากนั้น นายบัน คี มูน เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ยืนยันความหมายของหลักนิติธรรมที่อดีต เลขาธิการสหประชาชาติได้กล่าวไว้ คือ การเคารพหลักนิติธรรม “มีความหมายโดยนัยถึงการเคารพ สิทธิมนุษยชนและการอดทนต่อความแตกต่างของมนุษย์” ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของเจ้าหน้าที่ สหประชาชาติทั้งสอง คำนิยามดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑) คำนิยามแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ แต่ได้รวบรวมปัจจัยสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้าง การดำเนินการ การประเมิน และการปฏิรูปของสถาบันต่าง ๆ ทั่วโลกที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมาย อาทิต ความเสมอภาค การตรวจสอบได้ การไม่ทำตามอำเภอใจ และมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชน

๒) คำนิยามได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศอย่างกว้างขวาง โดยในการประชุมสุดยอด เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม และประชาธิปไตยอย่างแข็งขัน

๓) แสดงให้เห็นถึงคำนิยามสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ ความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ ตลอดจนยับยั้งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายใน ส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคล

๔) หลักนิติธรรมแตกต่างจากความยุติธรรม

นักวิชาการมักจะกล่าวถึงหลักนิติธรรมควบคู่หรือสลับกันไปกับ “หลักนิติรัฐ” (l'état de droit) ซึ่งเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายปกครอง ที่ว่ารัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย เพื่อป้องกันการละเมิด สิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วไป ดังนั้น บรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วย กฎหมาย บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการควบคุม ไม่ให้การกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็น หน้าที่ของฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระ<sup>๕</sup>

นอกจากนั้น ในบางครั้ง หลักนิติธรรมมักจะได้รับการกล่าวถึงในบริบทของการปกครองอื่น ๆ อาทิต “good governance” หรือที่รู้จักกันว่า หลักธรรมาภิบาล หรือ หลักการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใส

<sup>๕</sup> ดร. ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๓) หน้า ๖๔

ภายใต้กฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การปฏิบัติงาน การจัดการ และการพัฒนาองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความสงบสุขในสังคม

การวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมดังที่กล่าวมานั้นนำไปสู่การพัฒนาให้หลักนิติธรรมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในเวลาต่อมาว่า เป็นแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่ใช้กฎหมายเป็นหลัก ไม่ใช่นโยบายหรือการตัดสินใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นการควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองหรือเจ้าพนักงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจในทางมิชอบ และประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงผู้ที่ตรากฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งครอบคลุมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคกับทุกฝ่ายและการเคารพสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นธรรม เมื่อพิจารณาถึงตรงนี้ จึงไม่น่าสงสัยว่าเหตุใดนานาประเทศจึงโยงหลักนิติธรรมเข้ากับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบหรือสร้างกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงสวนทางกับการปกครองระบอบเผด็จการที่ถือเอานโยบายหรือคำสั่งของผู้หนึ่งว่าเป็นที่สุดและละเมิดมิได้<sup>๖</sup>

การยึดถือและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมไม่ได้ส่งผลดีในแง่การเมืองการปกครองเท่านั้น แต่จะเป็นพื้นฐานที่ดีและมั่นคงให้ประชาชนได้มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในแง่เศรษฐกิจและลดปัญหาสังคม โดยจะเป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเสมอภาคกัน และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

## หลักนิติธรรมโดยสรุป

ความเห็นข้างต้นเน้นหลักนิติธรรมในระดับรัฐที่ต้องปกครองโดยกฎหมาย อนึ่ง การใช้กฎหมายเป็นที่ตั้งเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ แต่ต้องเป็นการใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และไม่รุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักพื้นฐานและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมในระดับรัฐที่เป็นที่ยอมรับและรวบรวมได้ คือ ๑) รัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ๒) การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ๓) กฎหมายต้องออกโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ประกาศอย่างเปิดเผย แน่นอน ชัดเจน ไม่ย้อนหลัง ๔) การดำเนินการของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ในกรอบกฎหมาย และต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ๕) มีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ๖) ประกันความเคารพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อาทิ ในการนับถือศาสนา การพูด การชุมนุม ๗) การใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสามารถตรวจสอบควบคุมได้ ๘) มีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระควบคุมการตรวจสอบ

<sup>๖</sup> ศาสตราจารย์ กิตติคุณ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “นิติธรรมนั้น สวนทางกับระบอบเผด็จการโดยสิ้นเชิง”, *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, อมร วานิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

การใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ๙) การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย

## หลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศ

หลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศมีองค์ประกอบและพื้นฐานเช่นเดียวกับหลักนิติธรรมในระดับรัฐ คือ การมีกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐและองค์การระหว่างประเทศต้องปฏิบัติตาม โดยเริ่มแรก หลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศได้รับการรับรองในอารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของสังคมระหว่างประเทศในการปกป้องและต่อต้านการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และในที่สุดหลักนิติธรรมถูกสอดแทรกอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติและสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

อนึ่ง ข้อแตกต่างที่สำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับหลักนิติธรรมในระดับรัฐ คือ กฎหมายระหว่างประเทศไม่มีลำดับชั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายภายในของรัฐที่มีลำดับชั้นของการบังคับใช้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น แต่ละรัฐมีอธิปไตยเป็นของตนเองและเท่าเทียมกัน ไม่มีรัฐบาลโลก ดังนั้น บ่อเกิดและการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศจึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจหรือความยินยอม (consent) ของรัฐเป็นสำคัญ

หลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก การส่งเสริมความเสมอภาคและอธิปไตยของรัฐ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของมนุษยชน และการแก้ไขปัญหาในระดับภูมิภาคและระดับโลก เช่น อาชญากรรมระหว่างประเทศ การก่อการร้ายสากล การผูกขาดทางการค้า และการคุกคามสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

มาตรฐานและอุปสรรคที่ทำทลายหลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศอาจสรุปได้ ๔ ประการ ดังนี้

๑) การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Peaceful settlement of disputes) เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวดในการคงไว้ซึ่งสันติภาพของโลก โดยแนวคิดนี้ได้รับการบรรจุไว้แล้วในข้อ ๓๓ ของกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) ดังนั้น ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจึงต้องตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินการให้กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

๒) กฎหมายระหว่างประเทศต้องเป็นการทั่วไป เข้าถึงได้ ชัดเจน และคาดหมายได้ กล่าวคือ กฎหมายระหว่างประเทศต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งที่มาจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศและ/หรือเป็นแนวคิดที่รัฐเห็นพ้องร่วมกันให้รวมรวมไว้เป็นสนธิสัญญา (treaty) หรือความตกลงระหว่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้นจะขึ้นอยู่กับความยินยอมของแต่ละรัฐที่จะต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันและนำกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไปบังคับใช้ภายในรัฐของตน ซึ่งเป็นไปตามหลักอธิปไตยแห่งรัฐและความสัมพันธ์ทางการทูต ทั้งนี้ ปัจจุบัน การรับรู้และเข้าถึงกฎหมายระหว่างประเทศไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไป เนื่องจากมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถนำมาใช้ในการค้นหากฎหมายได้



อนึ่ง การที่ไม่มีองค์กรกลางเป็นผู้ร่างกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของหลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศ เนื่องจากการร่วมกันยกร่างตราสารทางกฎหมายใด ๆ โดยรัฐ ขึ้นอยู่กับท่าทีและแนวความคิดของรัฐซึ่งมักจะมี ความแตกต่างกันออกไป โดยมากต้องใช้การประนีประนอมเป็นอย่างมากในระหว่างการเจรจา เพื่อให้สามารถหาข้อสรุปและข้อตกลงที่ให้อุดมคล้องกัน เป็นผลให้ในท้ายที่สุดแล้ว สนธิสัญญาที่จัดทำขึ้นมานั้นอาจจะไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานที่เป็นธรรมให้กับทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ การที่บางประเทศได้ร่วมยกร่างและจัดทำสนธิสัญญา แต่ต่อมาปฏิเสธที่จะลงนามหรือแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (อาทิ สหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกับการรับบุตรบุญธรรมจากชาวต่างชาติโดยชาวอเมริกัน และไม่ให้สัตยาบันกฎหมายทะเล รวมทั้งพิธีสารเกียวโต ซึ่งต่อมายกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) เป็นความท้าทายอีกประการหนึ่ง ซึ่งทำให้สนธิสัญญานั้น ๆ ขาดความเป็นสากลและไม่สามารถบังคับใช้กับทุกรัฐ

๓) วิธีการยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศประกอบไปด้วย การเจรจาทางการทูต (diplomacy) และการพิจารณาตัดสินโดยองค์กรตุลาการ (adjudication) ซึ่งประการหลังนั้น ความเป็นอิสระและความเป็นธรรมของฝ่ายตุลาการในทางระหว่างประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice - ICJ) ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court - ICC) และศาลทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal on the Law of the Sea - ITLOS) เป็นองค์กรตุลาการที่มีบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามเขตอำนาจที่แต่ละแห่งได้รับ แต่การดำเนินงานของศาลเหล่านี้ถูกจำกัดด้วยหลักอธิปไตยแห่งรัฐ และความยินยอมของรัฐที่จะต้องแสดงเจตนาที่จะยอมรับเขตอำนาจศาลอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีว่า จำนวนคดีที่ ICJ ได้พิจารณาพิพากษาตัดสินและให้ความเห็นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะคดีในสาขากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) เช่น กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Law) การแบ่งเขตทางทะเล (Maritime Delimitation) ความคุ้มกันจากเขตอำนาจศาล (Jurisdictional Immunities) และสิทธิในการเดินเรือ (Navigation Rights) เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่น่าสนับสนุนและส่งเสริมต่อไป

๔) หลักนิติธรรมระหว่างประเทศจะเข้มแข็งได้ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม แต่ประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ยังรอการแก้ไข เพราะยังไม่มีหน่วยงานกลางที่จะบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศได้อย่างเด็ดขาด

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council - UNSC) ได้รับอาณัติตามกฎหมายบัตรของสหประชาชาติให้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยรวมไปถึงการบังคับให้มีการใช้กฎหมายระหว่างประเทศด้วย แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติและความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เห็นได้ว่า UNSC ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะสมาชิกถาวรทั้ง ๕ ประเทศมีสิทธิในการใช้อำนาจยับยั้ง (Right to veto) ในการลงคะแนนเสียงเพื่อหาข้อสรุปในการดำเนินการใด ๆ และการที่สหประชาชาติไม่มีกองกำลังเป็นของตนเองและต้องอยู่

กับความสนใจของประเทศสมาชิก จนทำให้ UNSC ได้รับการขนานนามว่าเป็น “toothless tiger” และประสบความล้มเหลวในการทำงานเพื่อรักษาและสร้างสันติภาพในโลก

## หลักนิติธรรมในประเทศไทย

ความเข้าใจต่อหลักนิติธรรมทั้งในระดับรัฐและระหว่างประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้นไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่สำหรับประเทศไทย ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวทางจากประเทศตะวันตก มีการแบ่งอำนาจการบริหารบ้านเมืองเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยแต่ละฝ่ายจะมีที่มาจากกฎหมายและมีกฎหมายเป็นกรอบสำหรับการดำเนินการต่าง ๆ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมและได้นำมาปรับใช้ในการปกครองประเทศและปรับเปลี่ยนไปตามประวัติศาสตร์และค่านิยมทางการเมืองของไทยเป็นระยะ และล่าสุด การระบุหลักนิติธรรมไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นก้าวสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความยึดมั่นและการเคารพในหลักดังกล่าวของไทย

สถาบันทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนคนไทยทุกระดับได้ซึมซับและยึดถือหลักนิติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตไม่ว่าจะเข้าใจความหมายทางวิชาการของคำนี้หรือไม่ โดยในทางการปกครองนั้น รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานในการบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันต่าง ๆ ไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และมาตรา ๗๘ (๖) ระบุว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ในระดับบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการของไทยหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ในเวทีเสวนาต่าง ๆ และบทความวิชาการ ยกตัวอย่างเช่น ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี<sup>๗</sup> อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์<sup>๘</sup> ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ<sup>๙</sup> ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน อดีตประธานรัฐสภาและประธานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ<sup>๑๐</sup> ศาสตราจารย์ (พิเศษ) สิทธิโชค ศรีเจริญ<sup>๑๑</sup> และศาสตราจารย์ (พิเศษ) สุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล<sup>๑๒</sup> ซึ่งท่านทั้งหลายได้ช่วยตอก

<sup>๗</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว.

<sup>๘</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”, *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์*, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑.

<sup>๙</sup> สรุปรายการบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”, ณ โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖, [Online], [www.irc.go.th](http://www.irc.go.th)

<sup>๑๐</sup> บทสัมภาษณ์ทางวิชาการ “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”, *จุดนิติ*, ฉบับเดือน ม.ค.-ก.พ. ๒๕๕๕.

<sup>๑๑</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ สิทธิโชค ศรีเจริญ, “หลักนิติธรรม คือ หลักความเป็นธรรมของกฎหมาย”, *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, กรุงเทพมหานคร, เอกมัยการพิมพ์และสติเกอร์.

ย้ำความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องเคารพหลักนิติธรรมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

นอกจากนี้ กล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตของคนไทยทั่วไปอย่างแยกไม่ออก ปัจจุบัน คนไทยรู้สึกหวงแหนในสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมในสังคมที่ตนพึงได้รับ ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น และพร้อมที่จะออกมาแสดงความคิดเห็น ตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลและ/หรือองค์กรปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตน หรือของชุมชน โดยผ่านหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวกันในระดับหมู่บ้านหรือการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ ซึ่งหากดำเนินการอย่างสร้างสรรค์ การกระทำเหล่านี้สามารถนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ปกครองดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมได้

## ปัญหาและ/หรือความท้าทายต่อหลักนิติธรรม

ความไม่สงบภายในประเทศ สงครามกลางเมือง การก่อการร้าย รวมไปถึง การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ นำไปสู่การที่สังคมจะไม่มีกฎระเบียบที่จะเป็นกรอบการดำเนินชีวิตและประกันสิทธิเสรีภาพที่พึงมี ประชาชนกระทำการตามอำเภอใจ สถานภาพของกฎหมายถูกทำลายหรือถูกลดความสำคัญลง รัฐและหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย หรือกฎหมายถูกใช้ไปในทางที่วิตรอนหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาความท้าทายที่กระทบต่อหลักนิติธรรม

ประเทศไทยมีปัจจัยที่เป็นสิ่งท้าทายต่อหลักนิติธรรม ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองภายในของไทยที่ผ่านมา บางคนได้ตั้งคำถามถึงความมีอยู่ของหลักนิติธรรม ตลอดจนการเคารพหลักนิติธรรมในประเทศไทย เนื่องจากในช่วงที่การเมืองไทยไม่มีเสถียรภาพ เต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทางการเมือง ซึ่งต่อมาถูกขยายออกไปถึงระดับประชาชน เกิดการขัดแย้งและเหตุจลาจลในหลายพื้นที่ในประเทศ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ เนื่องจากที่ทำการของรัฐถูกปิดล้อม ในระหว่างนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายและกฎระเบียบบางฉบับถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และในบางครั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งต้องได้รับการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก

## แนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่หลักนิติธรรม

สหประชาชาติตระหนักถึงปัญหาซึ่งกระทบต่อความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมภายในประเทศ และได้พยายามกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนในปัจจุบันได้กลายมาเป็นองค์กรหลักที่ผลักดันและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่หลักนิติธรรม โดยมีสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly - UNGA) เป็นผู้กำกับนโยบาย มีที่มาและพื้นฐานสำคัญจากตราสารที่

---

<sup>๑๒</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ สุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล, “เป็นที่น่าอัศจรรย์ก็คือว่า หลักนิติธรรมเป็นเรื่องที่มีมาแต่ยุคพุทธกาลแล้ว”, *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ กรุงเทพมหานคร, เอ็มยการพิมพ์และสติเกอร์.

เกี่ยวข้องกับ อาทิจ กฏบัตรสหประชาชาติ (ข้อ 4 (2) และ (7)) ข้อมติ UNGA ที่ 67/1 (วรค 27-36) และ ข้อมติ UNGA ที่ 67/97 ซึ่งรับรองโดยประเทศสมาชิกสหประชาชาติ

The Rule of Law Assistance Unit<sup>๑๓</sup> เป็นหน่วยงานภายในของสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินงานด้านหลักนิติธรรมภายใต้การกำกับดูแลของ UNGA มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและ ส่งเสริมหลักนิติธรรม โดยดำเนินงานร่วมกับประเทศสมาชิกในการให้คำแนะนำเชิงยุทธศาสตร์ สนับสนุนทางเทคนิคเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในการปฏิบัติการรักษา และสร้างเสริมสันติภาพ (Peace Keeping and Peace Building Missions) ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitory period) หลังการเกิดสงครามกลางเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จัดหาบุคลากร ตลอดจน การประเมินและวางแผนกิจกรรมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพหลังความขัดแย้ง

สหประชาชาติได้ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมมาเป็นระยะ โดย สามารถยกตัวอย่างกิจกรรมที่น่าสนใจซึ่งนำมาจากเอกสาร UNGA A/64/298: Annual report on strengthening and coordinating United Nations rule of law activities อาทิจ

**๑) การยกร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution-making)** เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ รัฐและประชาชนในประเทศสมาชิกในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยการสนับสนุนให้มีกระบวนการที่ เหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้น เพื่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (national ownership) เน้นการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส วิธีการดำเนินการประกอบไปด้วย การจัดให้มีการหารือระหว่าง ภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ การจัดให้มีกลไกการติดตามเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ ในด้านสารัตถะ จะดำเนินการในลักษณะการให้ข้อมูลและการแนะนำว่ากฎหมายต้อง สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล อาทิจ มาตรฐานสิทธิมนุษยชน และความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ (ยกตัวอย่าง กรณีเนปาล ซึ่งสหประชาชาติให้การช่วยเหลือและ สนับสนุนการทำงานของ Constituent Assembly เพื่อให้ประชาชนเนปาลได้มีเข้าถึงกระบวนการ จัดทำรัฐธรรมนูญให้กว้างขวาง)

**๒) การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายภายใน (National legal framework)** เป็นการช่วยเหลือ หน่วยงานของรัฐในการพัฒนากฎหมายภายในทั่วไป โดยการประมวลและผนวกหลักการและมาตรฐาน สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองไว้ (ยกตัวอย่าง การจัดทำกฎหมายภายในเกี่ยวกับ สิทธิเด็กสำหรับอียิปต์ ไนจีเรีย อูรุกวัย และ แอฟริกาใต้ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่อง เดียวกันนี้สำหรับแอลเบเนีย แองโกลา มอนเตเนโก โมซัมบิก และไทย) รวมไปถึงกฎหมายการค้า ระหว่างประเทศด้วย

**๓) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันยุติธรรม ธรรมาภิบาล ความมั่นคง และ สิทธิมนุษยชน (Institution of Justice, governance, security and human rights)** โดยเน้น เรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องมีประสิทธิภาพ (ยกตัวอย่างเช่น การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งโครงการ ยุติธรรม (justice program) ในปาเลสไตน์เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม การปรับปรุง การเข้าถึงระบบกฎหมายให้สะดวก ง่าย และมีค่าใช้จ่ายไม่สูง และการสร้างความเชื่อมั่นและ ความมั่นใจระหว่างหน่วยงานด้านยุติธรรมกับภาคประชาชน)

<sup>๑๓</sup> United Nations, “United Nations and the Rule of Law” [Online], Available: [www.un.org/ruleoflaw](http://www.un.org/ruleoflaw)

๔) การสนับสนุนความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional justice) เป็นการสนับสนุนกระบวนการและวิธีการเพื่อแก้ไขการใช้ความรุนแรงในประเทศต่าง ๆ โดยวิธีการทางศาลและนอกศาล อาทิ การดำเนินคดีกับตัวบุคคล การชดเชยค่าเสียหาย และการแสวงหาข้อเท็จจริง (ยกตัวอย่างเช่น การปฏิรูปสถาบันในบรูไน สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก เคนยา กัวเตมาลา กินี-บิสเซา ไลบีเรีย ซีเชียร์ราลีโอน โชมเลีย คองโก และยูกันดา)

๕. การสร้างเสริมอำนาจให้แก่ปัจเจกชนและภาคประชาสังคม (Empowering individuals and civil society) สนับสนุนให้ประชาชนในสังคมและชุมชนตระหนักรู้ถึงสิทธิที่พึงได้รับ และรู้วิธีการระงับข้อพิพาทหรือแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและมีความช่วยเหลือด้านกฎหมายได้ ล่าสุด สหประชาชาติได้มีการตีพิมพ์เอกสาร “Justice for the Poor” ซึ่งมีสาระเป็นการวิเคราะห์สถานะของกระบวนการยุติธรรมเพื่อบังคับสิทธิของบุคคลยากจนหรือไร้โอกาส อาทิ ในอินเดีย เคนยา และแอฟริกาใต้ การพัฒนาศักยภาพของภาคประชาสังคมจะช่วยลดการใช้อำนาจในทางที่ผิด และสามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และสอดส่องดูแลและประเมินผลการปฏิรูปที่ดิน ในบางกรณีมีการจัดการเวทีอภิปรายให้ภาคประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็นในการปฏิรูปสถาบันด้านความมั่นคงและยุติธรรม เพื่อให้นโยบายสะท้อนการพูดคุยระหว่างหน่วยงานกับสังคมให้มีความโปร่งใสด้วย

จากรายละเอียดกิจกรรมข้างต้น เห็นได้ชัดเจนว่า สหประชาชาติมุ่งแก้ไขปัญหาแบบครบวงจร ตั้งแต่การตรากฎหมายที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลแก่ประเทศเป้าหมาย การกำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจนให้แก่สถาบันการเมืองการปกครองเพื่อดำเนินการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาความรู้ ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการมีอยู่และการใช้หลักนิติธรรมในสังคมและการดำรงชีวิต และเพื่อพัฒนาหลักดังกล่าวเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมในที่สุด ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยอาจนำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นไปปรับใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมในประเทศไทยต่อไป

\*\*\*\*\*

## บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่ถูกคิดค้นและสร้างขึ้นโดยมนุษย์ และได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนกลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและไม่สามารถแยกออกไปได้ ดังนั้น ในที่สุดแล้ว ความเข้มแข็งและความมีอยู่ของหลักนิติธรรมจึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของมนุษย์เช่นกัน หากประชาชนทุกหมู่เหล่า ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้ถูกปกครอง ยืนหยัดที่จะเคารพและยอมรับหลักการของกฎหมาย หลักนิติธรรมจะยังไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์และจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมต่อไป

\*\*\*\*\*

## บรรณานุกรม

กองบรรณาธิการ, บทสัมภาษณ์ทางวิชาการ “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”, *จุดนิติ* ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”, *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “นิติธรรมนั้น สวนทางกับระบอบเผด็จการโดยสิ้นเชิง”, *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, อมร วานิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, อมร วานิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

สิทธิโชค ศรีเจริญ, “หลักนิติธรรม คือ หลักความเป็นธรรมของกฎหมาย” *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, อมร วานิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

สุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล, “เป็นที่น่าอัศจรรย์ก็คือว่า หลักนิติธรรมเป็นเรื่องที่มีมาแต่ยุคพุทธกาลแล้ว” *ยุติธรรมคู่ขนาน*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, อมร วานิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓, หัวข้อวิชา “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย”, วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐.

American Bar Association Division for Public Education, “What is the Rule of Law”

[Online], Available:

<http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/publiced/features/Part1DialogueROL.authcheckdam.pdf>

United Nations, “United Nations and the Rule of Law” [Online], Available:

[www.un.org/ruleoflaw](http://www.un.org/ruleoflaw)