



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## การประเมินหลักนิติธรรมโดยผู้อยู่ใต้การปกครอง

จัดทำโดย ศาสตราจารย์พิเศษ อธิก อัครวานันท์  
รหัส 590447

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# การประเมินหลักนิติธรรมโดยผู้อยู่ใต้การปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษ อธิก อัศวานันท์<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อ

เอกสารนี้เป็นการรายงานเรื่องนิติธรรม โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการพัฒนาหลักนิติธรรมที่สำคัญครั้งหนึ่งในภาษาอังกฤษที่เกิดจากความไม่พอใจการใช้อำนาจของพระเจ้าจอห์นจนนำไปสู่การทำเอกสารสำคัญคือ Magna Carta ซึ่งเป็นการจำกัดและตั้งกติกากการใช้อำนาจของรัฐบาลิปไตย ซึ่งหลักการเหล่านี้ถูกพัฒนามาแปดร้อยปี และรายงานถึงการที่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐทำการประเมินนิติธรรมของแต่ละประเทศโดยให้ประชาชนในแต่ละประเทศเป็นผู้ให้คะแนน

### คำสำคัญ

เพลโต (Plato), อริสโตเติล (Aristotle) พระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์, ซาลาดิน, โรบินฮู้ด, พระเจ้าจอห์น, Magna Carta, บิล เกตส์, World Justice Project, กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปากเกร็ด

<sup>1</sup> รองประธานกรรมการ (Vice Chairman) และหัวหน้าคณะผู้บริหารด้านกฎหมาย (Group General Counsel) บมจ. ทู คอร์ปอเรชั่น และหัวหน้าคณะผู้บริหารด้านกฎหมาย (Group General Counsel) บจ. เครือเจริญโภคภัณฑ์. อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นศาสตราจารย์พิเศษด้านกฎหมาย นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 74 ง เมื่อ 6 กรกฎาคม 2554 , Master of Law Specialized in International Legal Studies, Law School, New York University, นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อดีตกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม, อดีตผู้พิพากษาสมทบศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง และอดีต Capital Partner ของ Baker & McKenzie

## ความนำ

ชนชาติต่างๆ รู้จักคิดค้นและนำกฎหมายมาใช้บังคับกันเพื่อความสงบสุขของชนในชาตินั้นๆ มาแต่สมัยโบราณกาล และนักปราชญ์ (ปัจจุบัน เรียกว่านักวิชาการ) ก็พยายามหาวิธีการที่จะให้ระบบกฎหมายบรรลุผลในการสร้างความสุขความเจริญในสังคมของเขา เพลโต (Plato) นักปราชญ์ในยุคประมาณ 2900 ปีมาแล้ว สนับสนุนทฤษฎีการปกครองโดยกษัตริย์นักปราชญ์ ผู้ทรงอยู่เหนือกฎหมาย ตามหลักการปกครองว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยคนที่ดีที่สุด แต่อริสโตเติล (Aristotle) ในยุค 2900 ปีมาแล้ว ผู้เป็นลูกศิษย์ของเพลโตไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีดังกล่าว ได้เสนอความคิดที่ว่า ผู้ปกครองสูงสุดผู้ใช้กฎหมายต้องรักษาและรับใช้กฎหมายด้วย และเรียกทฤษฎีนี้ว่า Rule of Law ซึ่งต่อมานักวิชาการก็พยายามหาทางที่จะตีความทฤษฎี Rule of Law เพื่อนำมาใช้กัน ในประเทศไทย นิยมเรียก Rule of Law นี้ว่า นิติธรรม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าหลักนิติธรรมนี้นักวิชาการต่างๆ นิยมที่จะพัฒนาขึ้นเพื่อความสงบสุขของประชาชนในชาติ แต่บ่อยครั้งที่นักวิชาการต่างๆ จะพยายามพัฒนาหลักนิติธรรมนี้โดยใช้วิธีการ Top-down คือ มองจากความรู้สึกลึกซึ้งของชนชั้นผู้ใช้อำนาจปกครองและนักวิชาการว่าควร จะพัฒนาหลักนี้อย่างไร ชนชั้นผู้ถูกปกครองจึงจะมีความสุข

หากเราศึกษาแง่มุมมองความเชื่อ (Perception) ของชนชั้นผู้ถูกปกครองว่าเขาเห็นว่าหลักนิติธรรมที่ดีนั้นควรจะเป็นอย่างไร เราอาจจะสามารถพัฒนาหลักนิติธรรมที่ดี ในมุมมองและความเชื่อ (Perception) ของชนส่วนมาก เพื่อใช้ในการปกครองตัวเขาได้ดียิ่งขึ้น

## เนื้อหา

การพัฒนาการหลักนิติธรรมครั้งสำคัญของโลกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นหลังยุคตำนานโรบินฮู้ดแห่งป่าเซอร์วู้ดในอังกฤษ เมื่อแปดร้อยกับหนึ่งปีมาแล้ว

อังกฤษมีกฎหมายใช้มานานแล้ว แต่กฎหมายเหล่านี้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อมีคดีความขึ้นก็จะนำเอาจารีตประเพณีและคำตัดสินในคดีอื่นๆ (precedent) มาปรับเข้ากับคดีความที่เกิดขึ้นใหม่ การตีความนี้จะทำโดยผู้ที่นั่งอยู่บนเก้าอี้ยาว (ที่ปัจจุบันเรียกว่า Bench) ปัจจุบันจะทำโดยผู้พิพากษา เมื่อคู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาขึ้นไป การนำจารีตประเพณีและคำตัดสินในคดีอื่นๆ มาปรับใช้ในคดีที่อุทธรณ์ก็จะทำโดยกษัตริย์และบรรดาที่ปรึกษาของพระองค์ ในเวลาเดียวกันพระมหากษัตริย์ก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสิทธิขาดในการออกกฎหมายต่างๆ ตลอดจนกำลังทหารและผู้ใช้อำนาจในท้องถิ่นก็ต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จในพระองค์เดียว

โดยที่อังกฤษในอดีตมีความมั่งคั่งจากการค้าขาย และมีเสถียรภาพเพราะสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะช่วยคุ้มครองป้องกันอังกฤษจากการถูกรุกรานจากชาติอื่นๆ กฎหมายและสังคมของอังกฤษจึงมีความต่อเนื่องมาอย่างมีเสถียรภาพ

พระเจ้าริชาร์ดที่ 1 (ค.ศ.1157-1199) ผู้ที่นักประวัติศาสตร์ขนานนามว่า พระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์ (Richard the Lionhearted) หลังจากขึ้นครองราชย์เมื่อ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1189 ได้ไม่นานได้นำกองทัพจากอังกฤษเดินทางไปร่วมรบกับกองกำลังอื่นๆ ไปตะวันออกกลางเพื่อรบกับกองกำลังศาสนาอิสลามซึ่งนำโดยสุลต่านซาลาดินนักรบชื่อเสียงโด่งดัง (Salah ad-Din Yusuf ค.ศ.1137-1193 ขึ้นเป็นสุลต่าน ค.ศ.1174) ในสงครามครูเสดที่สามเป็นเวลานาน พระเจ้าริชาร์ดพระองค์นี้คิดว่าการเป็นกษัตริย์อังกฤษนั้นพระองค์ไม่มีพันธะที่ต้องอยู่ในอังกฤษเพื่อปกครองประชาราษฎร์ที่นั่น แต่ปล่อยให้พระอนุชา คือ เจ้าชายจอห์น รักษาราชบัลลังก์แทน และทรงใช้อังกฤษเป็นเครื่องมือทำเงินใช้บำรุงกองทัพของพระองค์ในการทำศึกสงครามในต่างแดน ซึ่งในยุคของพระเจ้าริชาร์ดนั้น ปรากฏตามประวัติศาสตร์ว่าชาวอังกฤษเห็นพระเจ้าริชาร์ดเป็นวีรบุรุษของเขา ซึ่งอาจจะเป็นเพราะชื่อเสียงจากความกล้าหาญและชัยชนะเป็นครั้งคราวที่พระเจ้าริชาร์ดได้รับจากการศึกในสงครามครูเสดระหว่างสองกษัตริย์นักรบหนุ่มทั้งสอง

ในระหว่างที่พระเจ้าริชาร์ดใช้เวลาอยู่ในสนามรบนั้น เจ้าชายจอห์นพระอนุชาของพระเจ้าริชาร์ดผู้รักษาราชบัลลังก์แทน ได้ใช้อำนาจของพระองค์ในทางที่พระองค์เชื่อว่าพระองค์มีสิทธิ์ใช้โดยบัญชาของสวรรค์แต่เป็นวิถีทางที่ประชาราษฎร์ไม่ชอบ จนเกิดการต่อต้านขึ้นในหมู่ชาวบ้านและเกิดเป็นตำนานของจอมโจรโรบินฮู้ดแห่งป่าเซอร์วู้ด ผู้นำชาวบ้านต่อต้านเจ้าชายจอห์นเพื่อรอการกลับมาของพระเจ้าริชาร์ด

เมื่อพระเจ้าริชาร์ดทรงทราบข่าวว่าน้องชายของพระองค์คือเจ้าชายจอห์นวางแผนจะยึดราชบัลลังก์ พระเจ้าริชาร์ดจึงหย่าศึกกับสุลต่านซาลาดินแล้วเสด็จกลับอังกฤษ แต่ในระหว่างการเดินทางกลับจากการศึก พระเจ้าริชาร์ดถูกคู่อริคือกษัตริย์ออสเตรียและองค์จักรพรรดิแห่งโรมจับตัวเพื่อเรียกค่าไถ่จากราชวงศ์อังกฤษ เมื่อราชวงศ์อังกฤษระดมเรียกเก็บเงินภาษีประเภทต่างๆและขอเรียไร จนมีเงินพอที่จะสามารถทำการจ่ายค่าไถ่ได้แล้ว พระเจ้าริชาร์ดจึงได้เสด็จกลับอังกฤษ

เมื่อสิ้นพระเจ้าริชาร์ดแล้วใน ค.ศ.1199 เจ้าชายจอห์นขึ้นครองราชย์แทนเป็นพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1166-1216) ปรากฏว่าหลานชายของพระเจ้าจอห์น (ชื่อ อาร์เธอร์ บุตรของพี่ชายของพระเจ้าจอห์นซึ่งมีสิทธิ์ในราชบัลลังก์ในลำดับเดียวกันกับพระเจ้าจอห์น) ได้หายไปอย่างลึกลับโดยที่เป็นที่เชื่อกันว่าถูกกำจัดโดยพระเจ้าจอห์น หลานชายของพระเจ้าจอห์นพระองค์นี้เป็นที่โปรดปรานของกษัตริย์ฝรั่งเศส กษัตริย์ฝรั่งเศสจึงเข้ายึดทรัพย์สินของพระเจ้าจอห์นในฝรั่งเศส พระเจ้าจอห์นจึงเริ่มทำสงครามกับฝรั่งเศสตั้งแต่ ค.ศ.1202 เป็นต้นมาเพื่อพยายามทวงเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในฝรั่งเศสของพระเจ้าจอห์นคืน

การสงครามกับฝรั่งเศสของพระเจ้าจอห์นนี้ต้องใช้เงินมาก พระเจ้าจอห์นเรียกเก็บภาษีและเร่งหาเงินโดยวิธีต่างๆเพื่อระดมทุนจำนวนมหาศาลในอังกฤษเพื่อใช้ทำสงครามกับฝรั่งเศส อังกฤษซึ่งพึ่งผ่านพ้นจากการชำระค่าใช้จ่ายในสงครามครูเสดของพระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์และจากการจ่ายค่าไถ่ตัวพระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์มาไม่นานก็ต้องแบกภาระทางการเงินใหม่เพื่อสนับสนุนสงครามเพื่อทวงคืนทรัพย์สินส่วนพระองค์ในฝรั่งเศสของพระเจ้าจอห์น

การสงครามของพระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์องค์ที่ผู้ล่วงลับไปแล้วเป็นการศึกเพื่อศาสนาในการชิงกรุงเยรูซาเลมอันศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้าคืนจากนักรบชาวอิสลาม ซึ่งเชื่อกันว่าผู้ร่วมรบจะได้ขึ้นสวรรค์ บรรดาขุนศึกและขุนนางจึงรู้สึกเต็มใจที่จะไปร่วมสงครามครูเสดด้วยมากกว่าการที่จะไปร่วมกับพระเจ้าจอห์นผู้น้องทำการรบกับฝรั่งเศสเพื่อแย่งทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระเจ้าจอห์น การรบในฝรั่งเศสนี้จึงขาดการสนับสนุนจากเหล่าพวกขุนศึกและขุนนาง จึงต้องจ้างทหารรับจ้างเข้าทำการรบกับฝรั่งเศส ส่วนสามัญชนที่ต้องจ่ายภาษีเพื่อสนับสนุนสงครามนั้น การจ่ายภาษีในสมัยพระเจ้าริชาร์ดผู้ล่วงลับเป็นเรื่องจ่ายเงินสนับสนุนสงครามเพื่อพระเจ้า เพื่อศาสนา ชาวอังกฤษอาจจะบ่นไม่ค่อยออกเพราะกลัวบาป และพระเจ้าริชาร์ดก็ได้สร้างวีรกรรมสงครามสู้รบกับสุลต่านซาลาดินผู้เกรียงไกร แต่ครั้งในสมัยพระเจ้าจอห์นผู้น้องฯ กลับกลายเป็นว่าสามัญชนต้องจ่ายภาษีสนับสนุนการศึกษาเพื่อผลประโยชน์ส่วนพระองค์ จึงเกิดความไม่พอใจมากขึ้นในหมู่สามัญชน

ปรากฏในบันทึกในสมัยนั้นถึงการปกครองในยุคนั้นว่า คดีความต่างๆจะยืดเยื้ออย่างมากจนขนาดปรากฏในบันทึกรายรับค่าปรับ (Fine Roll) ของพระเจ้าจอห์นที่รายรับของพระเจ้าจอห์นได้รับจากคู่ความผู้จ่ายเพื่อเร่งคดีให้เร็วขึ้น หรือจ่ายเพื่อให้ศาลตัดสินไปในทางหนึ่งทางใด ความยุติธรรมสามารถซื้อได้<sup>2</sup>

ใน ค.ศ.1204 ปรากฏรายรับที่ชาวเมือง Devon ยื่นฎีกาเสนอเงินต่อพระเจ้าจอห์นเพื่อขอให้ตรากฎหมายกำหนดเขตที่ดินที่เป็นป่าสงวนของหลวงให้ชัดเจนและบังคับให้ Shire Reeves (ซึ่งต่อมาแผลงเป็น Sheriff) ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในแต่ละ Shire (ในปัจจุบันน่าจะเทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย) ต้องยอมให้ผู้ต้องหาประกันตัวได้ และห้ามไม่ให้ Sheriff คุมขังผู้ใดเพราะเพียงว่า Sheriff ไม่ชอบผู้นั้น และถ้า Sheriff ยังดื้อดึงขัดคำสั่ง ก็ขอให้ลงโทษ Sheriff ผู้นั้นและให้แต่งตั้ง Sheriff คนใหม่มาทำหน้าที่<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vincent, Nicholas, 2015, "Magna Carta: The Foundation of Freedom 1215-2015", Third Millennium Publishing, London หน้า 60

<sup>3</sup> Vincent, อั้งแล้ว

ชาวเมือง Cornwall ก็ยื่นฎีกาเสนอเงินมาเพื่อขอแลกกับสิทธิเช่นเดียวกันกับชาวเมือง Devon แต่มีข้อพิเศษขอมาว่าในการแต่งตั้ง Sheriff นายอำเภอใหม่นั้น ขอให้พระเจ้าจอห์นคัดเลือก Sheriff ใหม่จากกลุ่มบุคคลที่ชาวเมืองได้เลือกสรรมาให้พระเจ้าจอห์นเลือก<sup>4</sup>

มีเรื่องอื้อฉาวกรณีของ William de Braoses ขุนนางคนสนิทผู้ร่ำรวยผู้ซึ่งอยู่ในสถานที่เกิด เหตุขณะที่ อาร์เธอร์ผู้เป็นหลานคนสำคัญของพระเจ้าจอห์นหายตัวไปจนเป็นเหตุให้พระเจ้าจอห์นต้องรบกับฝรั่งเศส ปรากฏว่าภรรยาและบุตรของขุนนางท่านผู้นี้ปลั่งปากพุดอะไรบางอย่างเกี่ยวกับคืนวันที่อาร์เธอร์หายตัวไป ทั้งภรรยาและบุตรของ Braoses จึงถูกคุมขังจนมีผู้ไปพบวาทังแม่ลูกตายแล้ว เพราะขาดอาหาร พระเจ้าจอห์นทำเอกสารชี้แจงว่าครอบครัวนี้ติดหนี้พระเจ้าจอห์นอยู่จึงถูกคุมขัง<sup>5</sup> จะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในไม่ได้อยู่ที่ตัวกฎหมาย แต่ปัญหาอยู่ที่การบริหารการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม<sup>6</sup>

เมื่อพระเจ้าจอห์นแพ็คในฝรั่งเศสในปี ค.ศ.2014 จนต้องเสด็จกลับอังกฤษเพื่อมารวบรวมกำลังกลับไปรบใหม่ พระเจ้าจอห์นพบว่าบรรดาขุนนางผู้มีบรรดาศักดิ์ต่างพากันกระด้างกระเดื่องต่อพระราชอำนาจ ซึ่งนำไปสู่การเจรจาเพื่อหลีกเลี่ยงการนองเลือดที่ตำบล Runnymede นอกกรุงลอนดอน และที่นั่นพระเจ้าจอห์นพบกองกำลังต่างๆของบรรดาขุนนางที่กระด้างกระเดื่อง เป็นผลให้พระเจ้าจอห์นต้องยอมประทับตราในเอกสารที่ยกร่างมาโดยขุนนางผู้ไม่พอใจในการใช้พระราชอำนาจของพระองค์<sup>7</sup> เป็นพระบรมราชโองการโดยมีชื่อของขุนนางต่างๆ ผู้กระด้างกระเดื่องและอัศวินของพระเจ้าจอห์น เอกสารนี้นักประวัติศาสตร์บางท่านก็เรียกว่าเป็นสัญญาสงบศึก แต่ในปัจจุบันเรียกกันว่า Magna Carta ซึ่งมีอยู่ 63 ข้อ<sup>8</sup> ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร เอกสารนี้ทุกบทจำกัดการใช้อำนาจของกษัตริย์ลง เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้น

Magna Carta เป็นกติกากฎการใช้อำนาจของกษัตริย์ ผู้เป็นรัฐอธิปัตย์ (ผู้ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย ทั้งสามอำนาจ) เป็นสิ่งที่นักกฎหมายของอังกฤษและอเมริกันถือเป็น Rule of Law นิติธรรมของการใช้อำนาจของรัฐบาล

ในทางประวัติศาสตร์หลังจากประทับตราสำคัญประจำพระองค์ใน Magna Carta พระเจ้าจอห์นขอให้องค์สันตะปาปาประกาศยกเลิก Magna Carta ดังกล่าวด้วยเหตุว่าพระเจ้าจอห์นต้องทำสัญญาดังกล่าวภายใต้ภาวะจำยอม (under duress) ซึ่งการประกาศยกเลิก Magna Carta เป็นเหตุให้ขุนนางต่างๆ ไม่พอใจก่อการกบฏเกิดเป็นสงครามกลางเมืองจนพระเจ้าจอห์นสิ้นพระชนม์ด้วยอาการลึกลับในปีต่อมา เมื่อรัชทายาทอายุ 9 พรรษาของพระเจ้าจอห์นขึ้นครองราชย์ เป็นพระเจ้า

<sup>4</sup> Vincent, อ้างแล้ว, หน้า 61

<sup>5</sup> Vincent, อ้างแล้ว, หน้า 62

<sup>6</sup> Vincent, อ้างแล้ว, หน้า 61

<sup>7</sup> เชื่อกันว่ามีการเจรจาต่อรองแก้ไขกันบ้าง

<sup>8</sup> Magna Carta เขียนโดยใช้ภาษาลาตินสมัยกลาง มีฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษปัจจุบันหลายฉบับซึ่งหาอ่านได้ทั่วไปใน internet และฉบับแปลฉบับที่น่าสนใจฉบับหนึ่งคือฉบับของ The British Library ซึ่งอ่านได้จาก website ของ The British Library ([www.bl.co.uk](http://www.bl.co.uk))

เฮนรี่ที่ 3 จึงได้นำ Magna Carta มาประกาศใช้ใหม่สืบต่อมาโดยมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาเป็นครั้งคราวจนเป็นต้นแบบของกติกากฎการใช้อำนาจของทั้งสามสาขา คือ บริหาร นิติบัญญัติ และศาล<sup>9</sup>

Magna Carta นี้มีด้วยกันทั้งหมด 63 ข้อ ซึ่งตามกาลเวลาที่ผ่านไป สังคมและกฎหมายได้พัฒนาขึ้นไปเรื่อย ข้อความของ Magna Carta ถูกนำไปปฏิบัติจนไม่ต้องมีการเขียนไว้เป็นหลักกฎหมายอีก และอีกหลายข้อก็กลายเป็นหลักกฎหมายที่ยึดปฏิบัติกันทั่วไป เช่น

เมื่อ ค.ศ.1776 อังกฤษเรียกเก็บภาษีจากชาวอาณานิคมอังกฤษในอเมริกา ชาวอเมริกันจึงต่อต้านการปกครองของอังกฤษซึ่งนำไปสู่การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาขึ้น โดยอ้างว่ารัฐบาลอังกฤษทำผิดหลักนิติธรรมของ Magna Carta เพราะข้อ 12 ของ Magna Carta กำหนดไว้ว่าการจะเรียกเก็บภาษีจากใครได้ก็ต้องมีการหารือเป็นการทั่วไปก่อน เนื่องจากชาวอาณานิคมอังกฤษในอเมริกาไม่มีผู้แทนนั่งอยู่ในรัฐสภาที่อังกฤษ รัฐสภาอังกฤษจะมาเรียกเก็บภาษีจากชาวอาณานิคมอังกฤษในอเมริกาไม่ได้ (แม้ว่ารัฐบาลอังกฤษจะเถียงว่าชาวอาณานิคมในอเมริกามีผู้แทนทางอ้อมในสภาแล้วก็ตาม) โดยคำกล่าวอ้างนี้เป็นคำขวัญที่ใช้กันมาทุกวันนี้ว่า No Taxation Without Representation ซึ่งกลายเป็นหลักทั่วไปในการเก็บภาษีว่าภาษีต้องผ่านเป็นกฎหมายที่ออกหรือรับรองโดยรัฐสภาเท่านั้น

นอกจากนั้นแล้ว ข้อ 29 ของ Magna Carta ก็กลายเป็นข้อที่มีความโดดเด่นมากในโลกเสรีปัจจุบัน กล่าวคือ

ประโยคแรกของข้อ 29 นั้น กล่าวว่าจะไม่มีการลงโทษหรือควบคุมตัว หรือยึดทรัพย์ หรือทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ หรือทำให้เป็นคนนอกกฎหมาย หรือเนรเทศ เว้นแต่โดยผลของกฎหมาย และต่อมากลายเป็นหลัก Habeas Corpus ของ Common Law ของอังกฤษ<sup>10</sup> ของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ การกระทำข้างต้น (ลงโทษ ควบคุมตัว ยึดทรัพย์ ทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ ทำให้เป็นคนนอกกฎหมาย หรือ เนรเทศ) ต้องทำโดยผู้พิพากษาเท่านั้น

ส่วนประโยคที่ 2 ของข้อ 29 ของ Magna Carta ซึ่งกล่าวว่า เราจะไม่ขายความยุติธรรมและเราจะไม่ปฏิเสธความยุติธรรมแก่ผู้ใด และเราจะไม่ให้ความยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้า กลายมาเป็นหลักนิติธรรมที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง

หลักนิติธรรมได้มีการพัฒนาขึ้นมาจากหลายแห่งหลายมุมในประวัติศาสตร์กฎหมาย และ Magna Carta ก็มีส่วนในการเสริมสร้างหลักนิติธรรมนั้นมาจนปัจจุบันนี้

ในโลกปัจจุบันก็ได้มีการตีความ นิติธรรม กันทางวิชาการตลอดมา

เมื่อเราหันมาดูการตีความขององค์กรนิติธรรมหนึ่งคือ The World Justice Project (“WJP”) ซึ่งตั้งอยู่ที่ 1025 Vermont Avenue NW, Suite 1200, Washington, D.C. 20005 USA และที่ 1411 Fourth Avenue, Suite 920, Seattle, WA 98101 USA ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและประกอบไปด้วยคนในหลากหลายสาขาอาชีพ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเผยแพร่พัฒนานิติธรรมไปทั่วโลก ตั้งขึ้นในปี

<sup>9</sup> ในความเป็นจริงแล้วในยุคเมื่อ 800 ปีที่แล้ว Magna Carta เป็นเพียงกติกาคู่ครองผลประโยชน์ของขุนนางผู้มีอำนาจในสมัยนั้นซึ่งเป็นยุค Feudal เท่านั้น พวกไพร่ตืดที่ดินของขุนนางมิได้รับสิทธินั้นและสตรีก็ยังมีสิทธิด้อยกว่าเป็นรองสิทธิของผู้ชาย ต่อมาเมื่อมีการปรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เสมอภาคกัน กฎกติกานั้นก็ถูกพัฒนามตามยุคสมัยไปด้วย

<sup>10</sup> Breyer, Claire and Harrison, Julian Editors, 2015, “Magna Carta: Law, Liberty, Legacy”, The British Library, London, Page 211

ค.ศ.2006 โดยอดีตนายกเนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนหลักสำคัญหลายราย เช่น มูลนิธิ Bill and Melinda Gates Foundation, มูลนิธิ Neukom Family Foundation, มูลนิธิ GE Foundation, บริษัท Microsoft, กระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

องค์กรนี้มีความอุตสาหะในการประเมินความเป็นนิติธรรม หรือ Rule of Law มาทุกปีตั้งแต่ปี ค.ศ.2008 ในปี ค.ศ.2015 WJP ได้ประเมิน 102 ประเทศทั่วโลกโดยตั้งเป้าว่านิติธรรมควรจะมีผลต่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมอย่างไรบ้าง แล้วจัดเป็นคำถามให้บริษัทสำรวจความเห็น (Poll) ในแต่ละประเทศไปสัมภาษณ์คนในท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ คือ **ประเมินนิติธรรมของแต่ละประเทศ โดยใช้ มุมมองและความเชื่อ (Perception) ของผู้ถูกปกครองในประเทศนั้นๆ**

WJP ประเมินว่าในสายตาของประชาชนในแต่ละประเทศ เขาคิดว่าประเทศเขามีหลักนิติธรรมมากน้อยเพียงไร ข้อสรุปจากมุมมองจากสายตาประชาชนนี้น่าจะเป็นเครื่องชี้นำที่ดีของผู้ใช้อำนาจปกครองและนักวิชาการในประเทศนั้นๆ ให้สามารถนำไปศึกษาต่อยอดเพื่อการพัฒนานิติธรรมในประเทศนั้นๆ ได้

ในยุคเมื่อ 800 ปีเศษมาแล้ว พระเจ้าจอห์นก็พัฒนาระบบการปกครองต่างๆ ตามที่ตนเชื่อว่าเป็นวิธีการปกครองที่ดีโดยไม่ได้ทราบถึงความคิดอ่านและความต้องการของประชาชนและขุนนาง ภายใต้การปกครองของตน จนกระทั่งขุนนางเหล่านั้นลุกขึ้นเรียกร้องสิ่งที่ตนต้องการเอง กว่าพระเจ้าจอห์นจะเข้าใจว่านิติธรรมในสายตาของพระองค์ต่างกับนิติธรรมของเหล่าขุนนาง (และสามัญชน) ก็สายไปเสียแล้ว เมื่อพระองค์จำต้องประกาศใช้ Magna Carta พระองค์ก็ถูกลดพระราชอำนาจที่เดิมมีอยู่เหลือเพื่อและถูกจำกัดพระราชอำนาจที่เหลืออยู่

การศึกษานิติธรรมจากสายตาของสามัญชนซึ่งไม่ใช่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงน่าจะเป็นประโยชน์บ้าง

WJP ได้สำรวจความคิดเห็นในสองจังหวัดใหญ่ในประเทศไทย (เขต กทม. นนทบุรี และปากเกร็ด) และประกาศผลออกมาเป็น Rule of Law Index 2015 โดยที่ในปี ค.ศ.2015 ประเทศไทยได้คะแนนเฉลี่ย 0.52 ถือเป็นประเทศที่มีนิติธรรมดีเป็นอันดับที่ 56 ของโลก<sup>11</sup> ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดต่างๆ ขององค์กรนี้ รวมถึงรายงานการประเมิน Rule of Law นี้ได้ที่ “worldjusticeproject.org”

WJP นี้จำกัดความของคำว่า Rule of Law หรือ นิติธรรม นี้ว่าเป็นคือระบบการปกครองที่ยึดถือหลักการสี่ประการนี้ กล่าวคือ

**หลักที่หนึ่ง** ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมตลอดถึง รัฐบาล ข้าราชการ ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน ต้องมีความรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย ทั้งสิ้น

**หลักที่สอง** กฎหมาย

(ก) มีความชัดเจน มีการประกาศใช้อย่างเปิดเผย มีเสถียรภาพ และยุติธรรม

(ข) ถูกใช้บังคับอย่างเสมอภาค และ

<sup>11</sup> ได้แนบสำเนาภาพถ่ายเอกสารหน้า 145 ของรายงานมาด้วย



(ค) คุ้มครองสิทธิพื้นฐาน ความปลอดภัย ทรัพย์สินและสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ

**หลักที่สาม** บุคคลทั่วไปต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติ การบริหารกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการดังกล่าวเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

**หลักที่สี่** กระบวนการยุติธรรมสามารถให้ความยุติธรรมได้ทันเวลาโดยตัวแทนผู้มีความสามารถ มีจรรยาบรรณ และเป็นอิสระจากอิทธิพลทั้งปวง ทั้งนี้ผู้ให้ความยุติธรรมนี้ต้องมีจำนวนที่มากเพียงพอ มีทรัพยากรที่เพียงพอ และมีองค์ประกอบที่ตอบสนองชุมชน

WJP ก็ทำการประเมินลำดับของนิติธรรมของ 102 ประเทศโดยประเมินในปัจจัยต่างๆดังนี้

## 1. ประเมินระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ

เป็นการประเมินทั้งตัวบทกฎหมายและหน่วยงานผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครอง การใช้อำนาจโดยภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีจำกัดการใช้อำนาจเพียงใด และผู้ใช้อำนาจดังกล่าวต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเพียงใดต่อการใช้อำนาจนั้น และประเมินการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น สื่อมวลชนที่เป็นอิสระจากการครอบงำ

การประเมินนี้จะวิเคราะห์ในหลายมิติ เช่น การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (นิติบัญญัติ บริหาร และศาล) อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการยึดถือตามจารีตการปกครองที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อสำคัญคือต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน เพื่อไม่ให้หน่วยงานหนึ่งใดสามารถใช้อำนาจที่ไม่สามารถตรวจสอบได้

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ในเวลาที่ยกร่าง Magna Carta นั้น บรรดาขุนนางผู้ก่อการคงมีปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การยกร่าง Magna Carta ให้พระมหากษัตริย์ประกาศใช้ พระมหากษัตริย์ก็ยังคงทรงเป็นรัฐอธิปัตย์ จะทรง ละเลย ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลง Magna Carta ที่ประกาศใช้อย่างไรก็ได้ บรรดาขุนนางจึงเขียนในข้อ 61 ของ Magna Carta ให้พระเจ้าจอห์นโปรดเกล้าให้อำนาจบรรดาขุนนางเลือกตั้งคณะกรรมการประกอบไปด้วยขุนนาง 25 คนเป็นผู้พิทักษ์กฎหมาย Magna Carta ในโลกปัจจุบัน โครงสร้างดังกล่าวอาจเปรียบเทียบได้ว่าพระเจ้าจอห์นคือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหาร ส่วนขุนนาง 25 คนที่ได้รับเลือกมาพิทักษ์กฎหมายนั้น อาจจะเป็นกลไกของสภาผู้แทนผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ

ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นตามวิธีการประเมินนี้ ในหลายประเทศก็ยังมีปัญหาว่า การแบ่งแยกอำนาจ บริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจศาล ก็ไม่เป็นอิสระออกจากกัน เพราะในหลายประเทศพรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี ดังนั้นอำนาจฝ่ายบริหารจึงยังผูกพันอยู่กับเสียงข้างมากในสภา โดยเกณฑ์การประเมินหลักนิติธรรมเช่นนี้ หน่วยงานที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่างๆ อาจจะต้องไปอยู่ที่หน่วยงานที่เป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายผู้ใช้อำนาจต่างๆ หรือมีฉันทันแล้ว

ก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีหลุดพ้นจากความเกี่ยวข้องกัฝ่ายการเมืองเมื่อเข้ารับตำแหน่งและหลังจากพ้นตำแหน่งฝ่ายบริหาร (แบบเดียวกับจารีตของสหรัฐอเมริกา)

ในการประเมินข้อนี้ เราจะวิเคราะห์ปัจจัยที่ย่อยลงมาดังนี้

**ปัจจัยที่ 1** กฎหมายพื้นฐานกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆของรัฐอย่างชัดเจนหรือไม่

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เข้าใจว่าขณะทำการสำรวจนั้น เรายังไม่มีรัฐธรรมนูญ WJP จึงยังไม่ประเมินข้อนี้

**ปัจจัยที่ 2** กระบวนการนิติบัญญัติกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆของรัฐอย่างได้ผลหรือไม่

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมแล้วต่ำมาก นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายไทยกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆของรัฐไม่เพียงพอ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** การที่พระราชบัญญัติต่างๆของไทยกำหนดให้ภาคเอกชนจะต้อง ‘ขออนุญาต’ จากหน่วยราชการต่างๆก่อนจะทำการต่างๆโดยให้ข้าราชการใช้ดุลพินิจต่างๆในการ ‘อนุญาต’ หรือ ‘ไม่อนุญาต’ นั้นเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง จนยากที่จะทำการตรวจสอบได้

**ปัจจัยที่ 3** กระบวนการยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆของรัฐอย่างได้ผลหรือไม่

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมแล้ว 0.59 นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆของรัฐได้ระดับเพียงหนึ่ง แต่ก็สูงกว่าการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระจากภาครัฐ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** หลักสากลถือกันว่า กระบวนการยุติธรรมนั้นรวมตลอดตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนของตำรวจ การส่งฟ้องโดยอัยการ การพิพากษาอรรถคดี การลงทัณฑ์โดยกรมราชทัณฑ์ และการลดและบรรเทาโทษ การที่ในประเทศไทยการสืบสวนยังอยู่ที่ตำรวจ และการลงทัณฑ์และการลดโทษบริหารโดยกรมราชทัณฑ์ซึ่งยังสามารถแทรกแซงโดยทางการเมือง จึงยากที่จะการประเมินจะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยทั้งระบบจะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างได้ผล

**ปัจจัยที่ 4** หน่วยงานตรวจสอบอิสระทำการตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆของรัฐอย่างได้ผลหรือไม่

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมต่ำมากคือให้เพียง 0.4 นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ได้ผล และต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ในอดีตหน่วยงานตรวจสอบมักจะทำหน้าที่ภาครัฐที่พ้นจากตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ไปแล้ว โดยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่เกิดขึ้นไม่

บ่อยนัก ในขณะนี้ในประเทศไทย หน่วยงานตรวจสอบอิสระเช่น ปปช. และ สตง. เริ่มมีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในขณะที่ผู้ใช้อำนาจของรัฐยังอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งต้องคอยดูคะแนนข้อนี้ในการประเมินคร่าวหน้า

### **ปัจจัยที่ 5 มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการประพฤติมิชอบ**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมต่ำมากคือให้เพียง 0.41 นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการประพฤติมิชอบ และต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** การที่บ้านเมืองละเว้นไม่ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำความผิดคงมีมาแต่สมัยโบราณ และจะเป็นที่บาดใจของประชาชน ดังจะเห็นได้จากฎีกาที่ชาวเมือง Devon และ Cornwall ถึงขนาดต้องเสนอเงินทองให้แก่พระเจ้าจอห์นเพื่อให้ตรากฎหมายลงโทษ Sheriff ผู้ทำความผิด<sup>12</sup>

### **ปัจจัยที่ 6 หน่วยงานอิสระที่ไม่ใช่ภาครัฐสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมมากเป็นอันดับสองรองจากความเชื่อมั่นในศาลในหมวดนี้คือให้ 0.56 แสดงถึงความเชื่อถือของประชาชนในหน่วยงานที่ไม่สังกัดรัฐมากกว่าหน่วยงานอื่นของภาครัฐ แต่ก็ยังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เมื่อก้าวถึงหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดภาครัฐนั้น จะเห็นในรายงานว่า WJP กล่าวเน้นถึงสื่อมวลชนที่เป็นอิสระจากภาครัฐ โดยไม่ได้เน้นถึงกลุ่ม NGO ที่รวมตัวกันโดยบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจ

### **ปัจจัยที่ 7 การโอนถ่ายอำนาจ เช่น การแต่งตั้ง และการสืบทอดอำนาจต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมต่ำที่สุดในหมวดนี้คือให้เพียง 0.39 แสดงถึงความไม่ไว้วางใจของประชาชนในภาครัฐในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ และการสืบทอดอำนาจ และเป็นการชี้ว่าประชาชนต้องการการปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน**<sup>13</sup> จะเห็นได้ว่าเมื่อแปดร้อยปีเศษมาแล้ว ชาวเมือง Cornwall ในอังกฤษก้าวหน้าถึงขนาดว่าขอให้พระเจ้าจอห์นเลือก Sheriff (ซึ่งน่าจะมีศักดิ์เท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย) จากบุคคลที่ชาวเมืองเลือกสรรมาให้พระเจ้าจอห์นเลือก เพราะชาวเมืองต้องการเจ้าเมืองที่ตอบสนองต่อชุมชน การที่พระเจ้าจอห์นตั้งเจ้าเมืองเอง เจ้าเมืองก็จะตอบสนองต่อนโยบายส่วนกลางมากกว่าชุมชน เพราะเจ้าเมืองมาแล้วก็ไป ถ้าไม่ต้องสนองตอบกับชุมชนแล้ว ก็อาจไม่สร้างความเจริญต่อชุมชนเลย

<sup>12</sup> ตามที่อ้างแล้วที่ footnotes 2 และ 3

<sup>13</sup> ตามที่อ้างแล้วที่ footnote ที่ 4

ในสมัยพระเจ้าจอห์นมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และวิธีขายตำแหน่ง โดยมีเทคนิคขายตำแหน่งในราคาสูงแต่ไม่เก็บเงินจนครบ ให้ผู้ซื้อตำแหน่งติดค้ำงหนี้สินและหนี้บุญคุณต่อพระเจ้าจอห์นตลอดเวลา เพื่อให้สามารถเรียกใช้ในเรื่องนอกเหนือหน้าที่ได้<sup>14</sup>

## 2. ประเมินการปราศจากคอร์รัปชัน

ประเมินการปราศจากการคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐในสามมิติ คือ (ก) การให้หรือการรับสินบน (ข) การใช้อิทธิพลที่มีขอบครอบงำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือของเอกชนบางคน และ (ค) การใช้งบของรัฐหรืองบอื่นโดยมิชอบ

การประเมินนี้มุ่งเน้นเฉพาะคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายทหาร ตำรวจ และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยย่อยดังนี้

### ปัจจัยที่ 1 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 แสดงว่ายังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายกระบวนการยุติธรรมไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.61 สูงสุดในหมวดนี้ ซึ่งแสดงถึงความเชื่อมั่นของประชาชนในศาลว่าไม่มีคอร์รัปชันระดับหนึ่ง แต่ยังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 3 เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและตำรวจไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.54 แสดงว่ายังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 4 เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.41 ต่ำที่สุดในหมวดนี้ แสดงถึงความเชื่อมั่นของส่วนใหญ่ของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** การที่สภานิติบัญญัติเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีนั้นกลายเป็นช่องทางสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติบางท่านให้ใช้ต่อรองกับฝ่ายบริหารเพื่อผลประโยชน์บางอย่างได้ จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภานิติบัญญัติหลายท่านละเว้นไม่ทำหน้าที่ ‘นิติบัญญัติ’ แต่ใช้สภานิติบัญญัติเป็นสภากาการเมืองแทน จึงอาจเป็นเหตุให้ขาดความไว้วางใจในสมาชิกสภานิติบัญญัติจากประชาชนผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นกับ WJP

<sup>14</sup> Danziger, Danny and Gillingham, John, 2004, “1215 the year of Magna Carta”, Hodder & Stoughton, printed and bound by CPI Group (UK) Ltd, Croyton, p 179

### 3. ประเมินความโปร่งใส

#### **ปัจจัยที่ 1 การเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐ**

ประเมินการเผยแพร่ของตัวบทกฎหมาย สิทธิประโยชน์ ข้อมูลสาธารณะและข้อมูลอื่นของภาครัฐ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.47 ซึ่งต่ำมาก ตามรายงานของ WJP มีคนจำนวนมากไม่ทราบถึงข้อมูลต่างๆ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ในยุคสมัยพระเจ้าจอร์จที่ห้าที่อังกฤษพัฒนาระบบกฎหมายเป็น common law คือผู้พิพากษาสร้างกฎหมายขึ้นเองโดยแทนที่จะยึดติดตัวบทกฎหมายหรือข้อเขียนต่างๆ เขากลับใช้วิธีตีความจารีตประเพณีและคำพิพากษาที่ตัดสินไปก่อนหน้านี้แล้ว จึงเป็นอำนาจมหาศาสตร์และการตีความต่างๆนั้นต้องทำในนามของกษัตริย์<sup>15</sup> ในสมัยนั้นจึงเป็นการยากที่สามัญชนจะรู้ว่ามีความหมายอะไรบ้าง ปรากฏในบันทึกคำพิพากษาคณะผู้พิพากษาจะไปปรึกษากับกษัตริย์<sup>16</sup>

#### **ปัจจัยที่ 2 สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ**

ประเมินการที่รัฐตอบสนองต่อคำร้องขอของภาคเอกชนที่จะเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยคำนึงถึง ระยะเวลาที่รัฐตอบสนอง ค่าใช้จ่าย และความสำคัญของภาคเอกชนถึงสิทธิของตนในการร้องขอนี้

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.43 ต่ำที่สุดในหมวดนี้ แสดงว่าส่วนใหญ่ของผู้ร่วมแสดงความเห็นต่อ WJP เห็นว่าต้องปรับปรุงเรื่องนี้

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เมื่อศึกษาจากรายงานการประเมินของ WJP ปี ค.ศ.2015 ในเรื่องนี้ ปรากฏว่าจำนวนประชากรที่รู้ว่าตนมีสิทธินี้ยังต่ำอยู่มาก

#### **ปัจจัยที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน**

ประเมินความสามารถของภาคเอกชนที่จะมีส่วนร่วม เช่น ร่วมกันพิจารณา นโยบายของรัฐบาล ลงนามในคำร้องขอต่อภาครัฐ การจัดการประท้วงอย่างสงบ การแสดงความกังวลต่อนโยบายสาธารณะ รวมถึงตลอดถึงมาตรการเผยแพร่ข่าวสารที่ชัดเจนและการแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือถูกผลกระทบ และการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวของชุมชน

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 ซึ่งแสดงว่ามีคนจำนวนมากที่เห็นว่าควรปรับปรุง

#### **ปัจจัยที่ 4 การร้องทุกข์**

ประเมินการเปิดช่องทางให้มีการร้องทุกข์ร้องเรียนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนดังกล่าว

<sup>15</sup> Vincent, p 39

<sup>16</sup> Vincent, p 60

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 ซึ่งแสดงว่ามีคนจำนวนมากที่เห็นว่าควรปรับปรุง

#### 4. ประเมินสิทธิขั้นพื้นฐาน

เป็นการประเมินเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยพิจารณาจากปัจจัยย่อยดังนี้

##### ปัจจัยที่ 1 การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.6 ซึ่งถือว่ามีความหมายมากพอใช้ แต่ก็ยังแสดงว่ายังมีผู้เห็นว่าควรปรับปรุง

##### ปัจจัยที่ 2 การรับประกันสิทธิในชีวิตและความปลอดภัยของทรัพย์สิน

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.38 ซึ่งต่ำมาก แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐไม่สามารถคุ้มครองสิทธิในชีวิตและความปลอดภัยของทรัพย์สินได้ และควรจะต้องปรับปรุง

ปัจจัยที่ 3 กระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process) ในระบบกฎหมายและสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.35 ซึ่งต่ำเกือบที่สุดในหมวดนี้ แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าระบบกฎหมายขาดกระบวนการที่เป็นธรรมและการเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และต้องปรับปรุง

##### ปัจจัยที่ 4 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.56 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าควรที่จะปรับปรุง

##### ปัจจัยที่ 5 เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.65 สูงที่สุดในหมวดนี้

##### ปัจจัยที่ 6 สิทธิส่วนบุคคลที่ปลอดจากการถูกแทรกแซง

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.28 ต่ำที่สุดในหมวดนี้ แสดงถึงความรู้สึกหวงแหนสิทธิความเป็นส่วนตัวของคนไทยที่มีมาก และมีความรู้สึกที่ถูกแทรกแซงจากภาครัฐ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** หากมองย้อนไปในสิทธิส่วนบุคคลสมัยพระเจ้าจอห์นมีเรื่องข้าชัณจาริกในบันทึกของราชสำนักว่าใน ค.ศ.1200 ภรรยาของคู่สมรสของหัวหน้าเขตอุทยานของกษัตริย์เสนอจ่ายให้พระเจ้าจอห์นเป็นไก่ 200 ตัวเพื่อจะได้รับอนุญาตให้นอนค้างคืนหนึ่งกับสามี่ของนาง<sup>17</sup> ในปัจจุบันยังเป็นทีวิจารณ์อยู่มากว่าเหตุใดนางถึงต้องจ่ายเงินให้กษัตริย์เพื่อแลกกับสิทธิที่จะได้ค้างคืนกับสามี่ของนางเอง บ้างก็ว่านางอาจเป็นนางสนมจึงมีข้อแลกเปลี่ยนที่จะพักราชการบ้าง บ้างก็ว่าพระเจ้าจอห์นใช้สามี่ของนางทำราชการหนักเกินไปจนไม่มีเวลาใช้สิทธิส่วนตัว

**ข้อที่เจ็ด เสรีภาพในการรวมตัวกันและสังคม**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.6 แสดงความพอใจในระดับหนึ่งในเสรีภาพในการรวมตัวกันและสังคม

**ข้อที่แปด การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.6 แสดงความพอใจในระดับหนึ่งในเสรีภาพขั้นพื้นฐานของแรงงาน

**5. ความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม**

ประเมินการรักษาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะสร้างสรรค์ตัวนิติธรรมและเพื่อกำหนดหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐ (ไม่มีความมั่นคงก็ไม่มีนิติธรรม นั่นคือ หากรัฐไม่สามารถรักษาความมั่นคงแล้ว รัฐย่อมไม่สามารถทำหน้าที่อื่นๆของรัฐได้) โดยพิจารณาจากปัจจัยย่อยดังนี้

**ปัจจัยที่ 1 มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างได้ผล**

ในปีจจุบันนี้ได้แยกอาชญากรรมสามัญออกจากความรุนแรง ซึ่งรวมถึงการก่อการร้าย การขัดแย้งของกองกำลังติดอาวุธ และความขัดแย้งกันทางการเมือง

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.86 แสดงถึงความพึงพอใจที่ค่อนข้างสูง ในการควบคุมอาชญากรรม

**ปัจจัยที่ 2 มีการควบคุมความขัดแย้งทางแพ่งอย่างได้ผล**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.86 แสดงถึงความพึงพอใจที่ค่อนข้างสูงในการควบคุมความขัดแย้งทางแพ่ง

**ปัจจัยที่ 3 การที่ประชาชนใช้วิธีการรุนแรงเพื่อระงับความทุกข์ที่ตนได้รับ**

---

<sup>17</sup> Vincent, p59

เช่น หากชุมชนหนึ่งจับอาชญากรได้ จะทุบตีทำร้ายอาชญากรนั้น หรือจะส่งตัวอาชญากรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลย

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.53 แสดงว่ายังมีจำนวนมากที่เห็นว่ามีโอกาสสูงมากที่ประชาชนจะใช้ความรุนแรงเพื่อระงับความทุกข์ของตนเองเพื่อแสวงหาความยุติธรรมด้วยตนเอง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนที่ได้รับในระดับนี้อาจจะสะท้อนความรู้สึกต่างๆของ ความยุติธรรมที่เขาได้รับหรือไม่ได้รับจากกระบวนการยุติธรรม ดังที่เราจะเห็นได้จากกรณีที่บ้านและญาติของเหยื่ออาชญากรรมกลุ่มมูมทำร้ายผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยในคดีอาชญากรรมรุนแรง หรือกรณีที่ทำร้ายสุนัขข้างถนนที่สงสัยว่าเป็นผู้ทำร้ายคนที่ตนรัก

## 6. การใช้บังคับกฎหมาย

ประเมินการดำเนินการตามและการใช้บังคับกฎหมายข้อบังคับอย่างเป็นธรรมและได้ผล WJP เชื่อว่าระบบนิติธรรมที่เข้มแข็ง ต้องทำให้มีการใช้บังคับกฎหมายระเบียบอย่างได้ผลจริง โดยพิจารณาจากปัจจัยเหล่านี้

### ปัจจัยที่ 1 การใช้บังคับกฎหมายของบ้านเมืองอย่างได้ผล

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.44 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้บังคับกฎหมายยังไม่ได้ผลและยังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนระดับต่ำนี้น่าจะสะท้อนความเป็นจริงของการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ออกมามากมายแต่ไม่มีผู้นำไปใช้บังคับ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามจะเป็นเพราะออกมาแต่กฎหมายแม่ แต่กระทรวงทบวงกรมเจ้าของเรื่องไม่ออกกฎหมายลูกออกมาทำให้ใช้บังคับไม่ได้ หรือกระทรวงทบวงกรมเจ้าของเรื่องไม่เข้าใจกฎหมายเพียงพอที่ไม่ใช้บังคับก็เป็นได้ แต่แม้แต่กรณีของผู้บังคับใช้กฎหมายหลักคือตำรวจนั้น มีตำรวจนับเป็นสัดส่วนที่น้อยมากที่เข้าใจหลักกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีบัญญัติที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่มีโทษอาญาอย่างถ่องแท้ถึงขนาดที่จะปฏิบัติตามได้ถูกต้อง

**ปัจจัยที่ 2** การบริหารและใช้บังคับกฎหมายเป็นไปโดยปราศอิทธิพลอันมิชอบ เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของภาคเอกชน

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.57 แสดงว่าผู้ร่วมรายการนี้จำนวนมากยังเห็นว่าการบริหารและใช้บังคับกฎหมายยังมีการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบ เป็นเรื่องที่ยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 3** กระบวนการบริหารและใช้บังคับกฎหมายจะต้องเป็นไปอย่างทันเวลา และปราศจากการชักช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร



**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.47 แสดงว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการบริหารและใช้บังคับกฎหมายไม่ทันเวลาและมีการชักช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งเป็นเรื่องต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 4** กระบวนการบริหารและใช้บังคับกฎหมายจะต้องคำนึงถึงกระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process)

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.55 แสดงว่าจำนวนมากยังเห็นว่าการบริหารและใช้บังคับกฎหมายไม่คำนึงถึงกระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process) เห็นว่ายังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 5** ไม่มีการเวนคืนทรัพย์สินเอกชนโดยปราศจากการชดเชยที่เพียงพอ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 แสดงว่าจำนวนมากยังไม่พอใจในการชดเชยการเวนคืนของไทย ยังต้องปรับปรุง

## 7. ความยุติธรรมทางแพ่ง

ประเมินความสามารถของสามัญชนที่จะปิดเป่าความทุกข์ของตนโดยวิธีสันติและอย่างได้ผล โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่จัดให้โดยรัฐ เรื่องนี้พิจารณาจากปัจจัยย่อยดังต่อไปนี้

**ปัจจัยที่ 1** สามัญชนสามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้โดยง่ายโดยไม่ต้องสิ้นเปลืองจนเกินไป

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.49 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของไทยนั้นไม่ง่ายและสิ้นเปลืองเงิน ยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 2** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.57 แสดงว่ายังมีคนจำนวนมากที่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งยังมีการเลือกปฏิบัติ ยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 3** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการคอร์รัปชัน

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.66 สูงที่สุดในหมวดนี้ แสดงว่าส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในศาลว่าปราศจากการคอร์รัปชัน แต่คะแนนระดับนี้คงยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 4** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบจากภายในรัฐ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบสวนในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.47 แสดงว่าส่วนเชื่อว่ามีการกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งยังมีการแทรกแซงจากภาครัฐ และยังคงต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 5** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลที่สมควร

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบสวนในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.42 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุอันสมควร ยังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน**<sup>18</sup> มีการบันทึกว่าในสมัยก่อน Magna Carta นั้นคดีความเต็มไปด้วยความล่าช้าอย่างสาหัส (painful delay) เพราะวิธีพิจารณาความที่ล้าสมัย และสามารถซื้อผู้พิพากษากันได้ มีบันทึกใน Fine Roll (บัญชีบันทึกรายได้จากค่าปรับ (fine = ค่าปรับ) ที่ราชวงศ์ได้รับ) ถึงจำนวนเงินต่างๆที่คู่ความจ่ายให้กษัตริย์เพื่อให้เร่งคดีให้เร็วขึ้นหรือเพื่อจูงใจให้คำพิพากษาเป็นคุณต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

**ปัจจัยที่ 6** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องสามารถบังคับได้อย่างเป็นผล

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบสวนในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.13 นับเป็นคะแนนต่ำที่สุดที่ได้จากการสำรวจของประเทศไทย แสดงว่าผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกือบร้อยละ 90 เห็นว่าคำพิพากษาออกมาแล้วไม่มีผลบังคับอย่างจริงจัง เป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนในข้อนี้ต่ำอย่างน่าแปลกใจ แสดงว่าในจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกือบทั้งหมดเห็นว่าการบังคับใช้ทางด้านแพ่งนี้ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรพิจารณาปรับปรุงอย่างเร่งด่วน หากประชาชนสิ้นศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งแล้ว เขาเหล่านั้นอาจจะแสวงหาวิธีการด้านอื่นเพื่อความยุติธรรมในสายตาของเขา

**ปัจจัยที่ 7** การใช้ทางเลือกอื่นในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง เช่น การไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ สามารถทำได้โดยง่าย ปราศจากความลำเอียง และใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบสวนในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.51 แสดงว่าจำนวนมากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวทำได้ไม่ง่าย หรือมีความลำเอียง หรือไม่มีประสิทธิภาพ ยังต้องปรับปรุง

## 8. ความยุติธรรมทางอาญา

ความยุติธรรมทางอาญาเป็นเรื่องสำคัญของ นิติธรรม เพราะเป็นกลไกที่จะบำบัดความทุกข์ของผู้ที่เป็นเหยื่อหรือได้รับผลจากอาชญากรรม และเป็นการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดต่อสังคม การประเมินจะทำจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

<sup>18</sup> Vincent,p60

### **ปัจจัยที่ 1 ประสิทธิภาพของการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.46 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ ต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ข้อสังเกตเบื้องต้นคือในแต่ละปีศาลต่างๆได้ออกหมายค้นหมายจับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจตามคำขอเป็นจำนวนมากมายแต่เข้าใจว่ามีการรายงานผลการดำเนินการกลับมาที่ศาลน้อยมาก ในเวลาเดียวกันศาลก็ออกหมายจับในแต่ละปีจำนวนมากมาย ก็มีผู้ไปติดตามจับตามคำสั่งของศาลน้อยมาก เห็นได้ว่ามีจุดติดขัดอะไรบางอย่างในกระบวนการทางอาญาบางประการที่พึงต้องแก้ไข

### **ปัจจัยที่ 2 ประสิทธิภาพและระยะเวลาของกระบวนการยุติธรรมด้านกฎหมายอาญา**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.58 ซึ่งสูงกว่าคดีแพ่ง แสดงว่ามีความพึงพอใจในความรวดเร็วของคดีอาญามากกว่าคดีแพ่ง แต่คะแนนนี้บ่งชี้ว่าส่วนใหญ่เห็นว่ายังต้องปรับปรุง

### **ปัจจัยที่ 3 ประสิทธิภาพของทัณฑกรรมในการลดอาชญากรรม**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.44 แสดงว่าส่วนมากเชื่อว่าระบบทัณฑกรรมไม่ลดอาชญากรรม และเห็นว่ายังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** นอกจากที่ปรากฏทางสื่อเป็นครั้งคราวของการพบกิจกรรมต้องห้าม เช่น การค้ายาเสพติด หรือการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ส่งการต่างๆจากในเรือนขังแล้ว ในปัจจุบันระบบกฎหมายของเราเองยังไม่ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ของขบวนการลงโทษของเราคือจะลงโทษทำไม จะลงโทษเพื่อแก้ไขคนทำผิดให้ดีขึ้น จะแยกคนไม่ดีออกจากสังคมให้สังคมปลอดภัย หรือจะแก้แค้นในการกระทำความผิด ฆ่าคนก็ต้องประหารเป็นต้น ความรู้สึกสับสนของประชาชนนี้คงเกิดจากกระบวนการต่างๆเช่น กรณีที่สารภาพบางอย่างก็จะได้รับการลดโทษ การรอกการกำหนดโทษ การรอลงอาญา การพักโทษ และกรณีที่ผู้ต้องโทษประหารแล้วถูกประหารจริง ในขณะที่ผู้ต้องโทษประหารไม่ถูกประหารแต่ถูกลดโทษจนออกมาอยู่นอกคุกได้ ฯลฯ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ หลายกระบวนการก็ไม่มีการประกาศขั้นตอนหลักเกณฑ์เลย แต่ทุกกระบวนการก็ดำเนินการโดยไม่มีส่วนร่วมของพยาน ผู้ให้การในคดีเหล่านั้น ผู้เสียหาย หรือญาติของผู้เสียหายเลย จึงสร้างความไม่เข้าใจและความข้องใจในประสิทธิภาพของระบบทัณฑกรรม

### **ปัจจัยที่ 4 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ปราศจากความลำเอียง**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.25 ต่ำที่สุดของหมวดนี้ แสดงว่าผู้ร่วมรายการส่วนใหญ่เชื่อว่ามีความลำเอียงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความลำเอียงซึ่งต้องปรับปรุง

## ปัจจัยที่ 5 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบจากภาครัฐ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.36 แสดงว่าคนจำนวนมากเชื่อว่าคดีอาญามีการแทรกแซงโดยมิชอบจากภาครัฐ และส่วนใหญ่เห็นว่ายังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนต่ำขนาดนี้น่าจะสะท้อนความรู้สึกของคนทั่วไปที่เชื่อว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบจากภาครัฐ ในงานสังคมครั้งหนึ่งเคยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศถามผู้รายงานว่า เหตุใดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของบ้านเราต้องมีตำรวจติดตามเป็นขบวน เหตุใดตำรวจเหล่านี้ไม่ไปทำงานปราบปรามอาชญากรรม การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้มีอิทธิพลเหนือตำรวจอย่างนี้ ตำรวจเหล่านี้จะกล้าทำคดีที่เกี่ยวข้องกับท่านเหล่านี้ตรงไปตรงมาหรือไม่ การใกล้ชิดกันระหว่างบุคคลในเครื่องแบบกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้จะสร้างมโนภาพขึ้นมาได้ง่ายว่าผู้มีอำนาจภาครัฐมีอิทธิพลเหนือบุคคลในเครื่องแบบ

## ปัจจัยที่ 6 กระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process) และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.35 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าคดีอาญาขาดกระบวนการที่เป็นธรรมและการเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เรื่องที่ฝ่ายสืบสวนสอบสวนและฝ่ายป้องกันไม่แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิที่จะมีทนาย ก็เป็นการไม่เคารพ due process เคยมีการร้องเรียนว่าการนำตัวผู้ต้องหาไปทำแผนประทุษกรรม หรือการนำตัวผู้ต้องสงสัยออกมาแถลงข่าวแสดงผลงานนั้น เป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนเพราะเป็นการทำเสมือนหนึ่งว่าเขาเป็นผู้ทำความผิดแล้วทั้งๆที่ศาลยังไม่ได้ตัดสินเลยว่าเขาผิด เรื่องต่างๆนี้ต้องปรับปรุงแก้ไข

## 9. ความยุติธรรมทางชุมชน

ในบางประเทศมีกระบวนการยุติธรรมทางชุมชนที่ไม่อาศัยกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางชุมชนนี้มาจาก จารีตประเพณี ศาสนา ระบบระงับข้อพิพาทโดยสังคมนหรือชนเผ่า หรืออาจจะเกิดขึ้นจากการที่ชุมชนนั้นอยู่ห่างไกลจากระบบของกฎหมายในเรื่องนี้จะประเมินจากปัจจัยย่อยเหล่านี้

ปัจจัยที่ 1 กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว มีประสิทธิภาพและทันเวลาเพียงใด

ปัจจัยที่ 2 ความไม่ลำเอียงและปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอก

ปัจจัยที่ 3 กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวเคารพและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

**ผลสำรวจของ WJP** ไม่มีกล่าวถึงในเรื่องนี้

## สรุป

การแสวงหาพัฒนานิติธรรมนั้น ก็เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นิติธรรมในสายตาโลก ตะวันตกนั้น ไม่ได้มองแต่ข้อเขียนทางตัวบทกฎหมายเท่านั้น เขามองการนำข้อเขียนและตัวบทกฎหมายนั้นมาปฏิบัติใช้บังคับด้วย องค์การ WJP ประเมินผลงานของการนำนิติธรรมมาปฏิบัติ และประเมินผลการปฏิบัตินิติธรรมจากความเข้าใจและมุมมองของประชาชนว่าเห็นผลงานเหล่านั้นเพียงใด โดยให้คนในชาตินั้นๆลงคะแนนเสียงให้กับนิติธรรมในประเทศของตน

นิติธรรมจะดีเพียงไรหรือไม่นั้น ไม่ได้อยู่ที่ความคิดใจของเราอย่างเดียว ต้องอยู่ที่ว่าในความเข้าใจสายตามุมมอง (Perception) ของผู้อื่นด้วย นอกจากสายตามุมมอง (Perception) ของบรรดาชาวโลกแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ สายตามุมมอง (Perception) ของประชาชนผู้ที่เรามุ่งหวังให้ได้รับประโยชน์จากนิติธรรมที่เราต้องการสร้างขึ้น นั่นคือ ประชาชนของเราเอง

เราอาจจะสร้างค่านิยมเรื่องนิติธรรมด้วยการเพิ่มเติมสิ่งที่เราเห็นว่าดีเองก็ได้ แต่เราก็ควรจะมองดูความคิดเห็นของคนอื่นก่อนว่าเขาเห็นว่านิติธรรมเป็นอย่างไร เราอาจจะกล่าวอ้างว่าเรามีระบบกฎหมายมานานถึง 700 ปีเศษแต่น่าเสียดายที่ในประวัติศาสตร์ชาติเรานั้นมีความนิยมในการขีดเขียนจดบันทึกไว้น้อยมาก จนรุ่นหลังจึงไม่มีโอกาสศึกษาจากเรื่องในอดีตได้ ในขณะที่ชาติตะวันตกนิยมการขีดเขียนบันทึกเรื่องราวต่างๆ ไว้ทั้งที่ดีและไม่ดีเป็นพื้นฐานให้คนได้มีโอกาสศึกษาปรับปรุงพัฒนาเรื่องต่างๆ

หวังว่าการนำเรื่องนิติธรรมในความเข้าใจ (Perception) ของ WJP มาเสนอนี้จะมีประโยชน์บ้าง

### บรรณานุกรม

Breay, Claire and Harrison, Julian Editors, 2015, “**Magna Carta: Law, Liberty, Legacy**”, The British Library, London

Danziger, Danny and Gillingham, John, 2004, “**1215 the year of Magna Carta**”, Hodder & Stoughton, printed and bound by CPI Group (UK) Ltd, Croyton

Vincent, Nicholas, 2015, “**Magna Carta: The Foundation of Freedom 1215-2015**”, Third Millennium Publishing, London

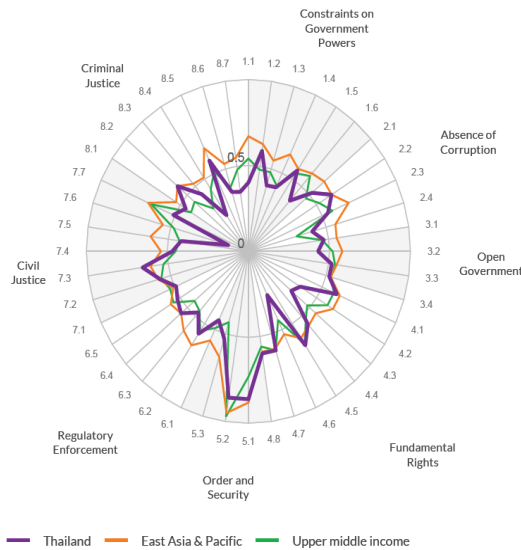
World Justice Project, 2015, **World Justice Project Rule of Law Index® 2015** [on line], available: [Http://www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org) [2016, April 16]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

World Justice Project, 2015, **World Justice Project Open Government Index® 2015** [on line], available: [Http://www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org) [2016, April 16]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

# เอกสารแนบท้าย

## Thailand

Bangkok, Nonthaburi, Pak Kret  
Region: East Asia & Pacific | Income group: Upper middle income



Overall Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
0.52	11/15	18/31	56/102

Factor	Trend	Factor Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	—	0.46	11/15	24/31	76/102
Absence of Corruption	—	0.52	8/15	7/31	39/102
Open Government	—	0.49	9/15	22/31	68/102
Fundamental Rights	▼	0.5	11/15	23/31	72/102
Order and Security	—	0.75	13/15	14/31	51/102
Regulatory Enforcement	—	0.51	8/15	13/31	47/102
Civil Justice	—	0.46	10/15	26/31	74/102
Criminal Justice	—	0.43	10/15	15/31	53/102

▲ Trending up ▼ Trending down Low Medium High

Category	Item	Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	1.1 Limits by legislature	0.4			
	1.2 Limits by judiciary	0.59			
	1.3 Independent auditing	0.4			
	1.4 Sanctions for official misconduct	0.41			
	1.5 Non-governmental checks	0.56			
	1.6 Lawful transition of power	0.39			
Absence of Corruption	2.1 No corruption in the executive branch	0.52			
	2.2 No corruption in the judiciary	0.61			
	2.3 No corruption in the police/military	0.54			
	2.4 No corruption in the legislature	0.41			
Open Government	3.1 Publicized laws and government data	0.47			
	3.2 Right to information	0.43			
	3.3 Civic participation	0.52			
	3.4 Complaint mechanisms	0.52			
Fundamental Rights	4.1 Equal treatment/no discrimination	0.6			
	4.2 Right to life and security	0.38			
	4.3 Due process of law	0.35			
	4.4 Freedom of expression	0.56			
	4.5 Freedom of religion	0.65			
	4.6 Right to privacy	0.28			
	4.7 Freedom of association	0.6			
	4.8 Labor rights	0.6			
Order and Security	5.1 Absence of crime	0.86			
	5.2 Absence of civil conflict	0.86			
	5.3 Absence of violent redress	0.53			
Regulatory Enforcement	6.1 Effective regulatory enforcement	0.44			
	6.2 No improper influence	0.57			
	6.3 No unreasonable delay	0.47			
	6.4 Respect for due process	0.55			
	6.5 No expropriation w/out adequate compensation	0.52			
Civil Justice	7.1 Accessibility and affordability	0.49			
	7.2 No discrimination	0.57			
	7.3 No corruption	0.66			
	7.4 No improper gov. influence	0.47			
	7.5 No unreasonable delay	0.42			
	7.6 Effective enforcement	0.13			
	7.7 Impartial and effective ADRs	0.51			
Criminal Justice	8.1 Effective investigations	0.46			
	8.2 Timely and effective adjudication	0.58			
	8.3 Effective correctional system	0.44			
	8.4 No discrimination	0.25			
	8.5 No corruption	0.58			
	8.6 No improper gov. influence	0.36			
	8.7 Due process of law	0.35			