

หน่วยที่ 14

การเข้าถึงความยุติธรรมและธรรมาภิบาล

อาจารย์ ดร.ประพิน นุชเปี่ยม

ชื่อ	อาจารย์ ดร.ประพิน นุชเปี่ยม
วุฒิ	อ.บ. (ภาษาอังกฤษ-ภาษาฝรั่งเศส) เกียรตินิยมอันดับสอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ LL.M. in International Tax Law with Merit, Queen Mary University of London, UK Ph.D. in Corporate and Commercial Law, Durham University, UK
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
หน่วยที่เขียน	หน่วยที่ 14

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา การพัฒนามนุษย์ในบริบทโลก

หน่วยที่ 14 การเข้าถึงความยุติธรรมและธรรมาภิบาล

ตอนที่

- 14.1 หลักการและอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม
- 14.2 ประเด็นด้านปฏิบัติของการเข้าถึงความยุติธรรม
- 14.3 หลักการและแนวปฏิบัติเรื่องธรรมาภิบาล
- 14.4 ประเด็นด้านปฏิบัติของธรรมาภิบาล

แนวคิด

1. การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของมนุษย์ เช่น การได้รับหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย และการไม่ถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการขจัดอุปสรรคอื่น ๆ ในการเข้าถึงความยุติธรรม ย่อมเป็นการส่งเสริมการพัฒนามนุษย์อย่างสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในแง่ของการที่จะไม่ถูกปิดกั้นโอกาสและทางเลือกต่าง ๆ ในการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ ดังนั้นการทำความเข้าใจความหมายและแนวคิดเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม ความเชื่อมโยงเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมกับความเสมอภาค และการจัดการกับอุปสรรคที่กีดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง
2. ประเด็นในเรื่องอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียม หรือการขาดความเสมอภาค เป็นประเด็นปัญหาด้านปฏิบัติมากกว่าปัญหาเรื่องแนวคิดหรือหลักการ ดังนั้น แนวทางในการจัดการกับสิ่งที่กีดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมจึงมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะมาตรการในทางปฏิบัติต่าง ๆ และกรณีเฉพาะของการเข้าถึงความยุติธรรมกับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงการพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทย กรณีหลังนี้อาจถือเป็นกรณีศึกษาของการแสวงหาและพัฒนาแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้
3. ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เริ่มได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 ที่มาสำคัญของตำราเรื่องนี้มาจาก รัฐบาลและหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ได้เห็นปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศผู้รับความช่วยเหลือจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคอร์รัปชัน อันเป็นผลมาจากการขาดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพของรัฐบาล ประเทศเหล่านี้จึงพยายามเรียกร้องและ

ผลักดัน โดยเฉพาะด้านการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับความช่วยเหลือด้านการพัฒนา เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีขึ้น การพิจารณาธรรมาภิบาลในแง่ของหลักการและมาตรการในทางปฏิบัติ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาลในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและในการปกครองบริหารประเทศโดยรวม

4. ข้อพิจารณาสำคัญประการหนึ่งในประเด็นด้านปฏิบัติของแนวคิดธรรมาภิบาลคือ การที่แนวคิดนี้มีความหลากหลาย ทำให้การนำแนวคิดนี้ไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นปัญหาอย่างมาก นอกจากนั้น การที่แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลขาดมิติด้านทฤษฎีที่ชัดเจน ยังทำให้การนำไปสู่ภาคปฏิบัติขาดทิศทางที่ชัดเจนด้วย จากการศึกษาที่แต่ละประเทศ องค์กร หน่วยงาน หรือแม้กระทั่งชุมชน สามารถจะมีวิถีปฏิบัติของตนเองในการสร้างธรรมาภิบาลในการปกครอง หรือบริหารจัดการกิจการของตน วิถีปฏิบัติในเรื่องนี้จึงมีความแตกต่างหลากหลายอย่างมาก ทำให้การจัดการกับอุปสรรคของการดำเนินงานเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องง่ายเลย

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 14 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดและความหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมได้
2. อธิบายอุปสรรคที่กีดขวางการเข้าถึงความยุติธรรม รวมถึงแนวทางในการจัดการปัญหาได้
3. อธิบายหลักการและที่มาของธรรมาภิบาลได้
4. อธิบายปัญหาและแนวทางในการจัดการปัญหาด้านปฏิบัติของธรรมาภิบาลได้

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 14
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 14.1-14.4
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอนแต่ละเรื่อง
4. ฟังรายการวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
5. ชมรายการวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)
6. เข้าร่วมการสอนเสริม (ถ้ามี)
7. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 14

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)

4. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)
5. การสอนเสริม (ถ้ามี)

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมและแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน
หน่วยที่ 14 ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

ตอนที่ 14.1

หลักการและอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 14.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 14.1.1 ความหมายและแนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรม
- 14.1.2 แนวคิดเรื่องความเสมอภาคและการเข้าถึงความยุติธรรม
- 14.1.3 อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

แนวคิด

1. ความหมายของ “การเข้าถึงความยุติธรรม” นั้นมีอยู่มากมายหลากหลาย และมักจะเป็นการอธิบายในลักษณะที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคำสำคัญอื่น ๆ เช่น “ความเท่าเทียม” “ความเป็นธรรม” หรือ “ประชาธิปไตย” ปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามสากลของ “การเข้าถึงความยุติธรรม” ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า “ความยุติธรรม” คืออะไรเสียก่อน
2. “ความเสมอภาคตามกฎหมาย” หมายความว่า บุคคลทุกผู้ทุกนามย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเป็นธรรม ในทำนองเดียวกับการเข้าถึงความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ความเสมอภาคตามกฎหมายมีความหมายที่เป็นสากลมากกว่า การปกป้องความเสมอภาคตามกฎหมายจำเป็นต้องขจัดอุปสรรคในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม การเข้าถึงความยุติธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของความเสมอภาคตามกฎหมายนั่นเอง
3. อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเกิดจากหลายปัจจัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งทางด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคม และหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาสำคัญได้แก่ ความยุ่งยากซับซ้อนและค่าใช้จ่ายของกระบวนการทางกฎหมาย ความล่าช้าในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความยุ่งยากซับซ้อนของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการไม่มีเครื่องมือที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิต่าง ๆ เป็นต้น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 14.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายและแนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรมได้
2. อธิบายแนวคิดเรื่องความเสมอภาคและการเข้าถึงความยุติธรรมได้
3. อธิบายอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมได้

บทนำ

การเข้าถึงความยุติธรรมและธรรมาภิบาลอาจดูเหมือนเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกัน แต่จริง ๆ แล้วทั้งสองเรื่องนี้เกี่ยวข้องกันอย่างมาก และยังเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการพัฒนามนุษย์อีกด้วย การมีช่องทางและกลไกที่ทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเป็นเครื่องบ่งบอกอย่างหนึ่งของการมีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างมีธรรมาภิบาล หรือหากมองแคบกว่านั้น ก็อาจกล่าวได้ว่า การเข้าถึงความยุติธรรมเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับกระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยที่การอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยระบบบริหารงานยุติธรรมโดยยึดหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความมีประสิทธิภาพ หากขาดการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีธรรมาภิบาล การเข้าถึงความยุติธรรม รวมทั้งการได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ย่อมยากจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อความเข้าใจเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมและธรรมาภิบาลได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาสองเรื่องนี้อย่างแยกส่วนกัน นอกจากนี้ ความสำคัญของทั้งสองเรื่องที่มีต่อการพัฒนามนุษย์ก็จะไม่กล่าวซ้ำอีก แต่จะขอให้เป็นความเข้าใจโดยนัยว่า ทั้งสองเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการสร้างพลังอำนาจ โอกาส และทางเลือกของประชาชนซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนามนุษย์

เรื่องที่ 14.1.1

ความหมายและแนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรม

การเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของมนุษย์ การเข้าถึงความยุติธรรม เช่น การได้รับหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย และการไม่ถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการชดเชยอุปสรรคอื่น ๆ ในการเข้าถึงความยุติธรรม ย่อมเป็นการส่งเสริมการพัฒนาของมนุษย์อย่างสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในแง่ของการที่จะไม่ถูกปิดกั้นโอกาสและทางเลือกต่าง ๆ ในการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ เรื่องที่ 14.1.1 นี้ จะกล่าวถึงความหมายและแนวคิดเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม โดยจะเชื่อมโยงเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องไปถึงเรื่องความเสมอภาค นอกจากนี้ ก็จะชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของการเข้าถึงความยุติธรรมอยู่ที่การจัดการกับอุปสรรคกีดขวางต่าง ๆ นั้นเอง

การอธิบายความหมายของ “การเข้าถึงความยุติธรรม” นั้นมีอยู่มากมายหลากหลายโดยนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ และมักจะเป็นการอธิบายในลักษณะที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคำสำคัญอื่น ๆ ที่เรารู้จักกันดี ไม่ว่าจะเป็น “ความเท่าเทียม” “ความเป็นธรรม” หรือ “ประชาธิปไตย” ซึ่งใช้ทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย โดยคำเหล่านี้มักสื่อถึงความหมายในทางบวก แสดงแนวคิดอุดมคติ ซึ่งอาจจะจับต้องไม่ได้ แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้เช่นกัน ปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามสากลของ “การเข้าถึงความยุติธรรม” ดังนั้น ก่อนที่จะพิจารณาว่าการเข้าถึงความยุติธรรมหมายถึงสิ่งใดเราควรต้องทำความเข้าใจว่า “ความยุติธรรม” (justice) คืออะไรเสียก่อน ซึ่งบางครั้งการจะตัดสินว่าสิ่งใดยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมนั้น หากเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการพิจารณาคดีในศาล การตัดสินจะต้องใช้การหาหลักฐานต่าง ๆ มาสนับสนุนความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมดังกล่าว แต่โดยทั่วไป ความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมเป็นเสมือนสิ่งที่เราสามารถรู้สึกได้ ไม่มีวัตถุให้เราจับต้อง แต่เราอาจรู้สึกทันทีว่าอะไรคือความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม ซึ่งในอีกแง่หนึ่งทำให้ความยุติธรรมเป็นเรื่องของจิตใจหรือความรู้สึก

นักปรัชญาที่มีชื่อเสียงระดับโลกอย่างฮันส์ เคลเซน (Hans Kelsen) มองคำถามเรื่อง ความยุติธรรม คืออะไร ไว้ว่า “ดูเหมือนว่านี่เป็นหนึ่งในคำถามซึ่งมนุษย์ไม่สามารถจะพบคำตอบเด็ดขาดสุดท้าย แต่สามารถเพียงปรับปรุงคำถามนี้เท่านั้น”¹ เขายังได้อธิบายคำว่า ความยุติธรรม ไว้ว่า “ความยุติธรรมในลักษณะแรกนั้นเป็นคุณภาพที่เป็นไปได้ (possible) แต่ไม่จำเป็น (necessary) ของระเบียบทางสังคม (social order) ที่ควบคุมกำกับความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของมนุษย์ ในลักษณะต่อมาเท่านั้นที่ความยุติธรรม

¹ Hans Kelsen. (2000). *What is Justice? Justice, Law, and Politics in the Mirror of Science: Collected Essays*. Los Angeles and London: University of California Press, p. 1.

เป็นคุณธรรม (virtue) ของมนุษย์ และมนุษย์จะมีความยุติธรรมหากพฤติกรรมของเขาเป็นไปตามปทัสถาน (norms) ของระเบียบทางสังคมที่ถือว่ายุติธรรม”²

จากคำกล่าวของเคลเซนข้างต้น จะเห็นได้ว่าความยุติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของ ความสงบเรียบร้อยในสังคม หรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างระเบียบทางสังคมอย่างมาก หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นภายในสังคมย่อมถือว่าเกิดความความยุติธรรมขึ้น ในสังคมนั้นนั่นเอง แต่ก็อาจเกิดคำถามต่อว่า แล้วกฎเกณฑ์ทางสังคมใดจึงถือว่ามีความยุติธรรม เคลเซน มองว่า กฎเกณฑ์ทางสังคมมีขึ้นเพื่อควบคุมดูแลพฤติกรรมของคนในสังคมให้เป็นไปในทางที่ทุกคน ประารถนา และเมื่อทุกคนได้รับความพึงพอใจจากกฎเกณฑ์นั้น ย่อมทำให้เกิดความผาสุกในสังคมตามมา หรืออาจกล่าวได้ว่า “การเพรียกหาความยุติธรรมเป็นการเพรียกหาความสุขของมนุษย์ [...] อันเป็นการ เพรียกหาที่มีอยู่อย่างนิรันดร์ ความยุติธรรมจึงเป็นความสุขทางสังคม เป็นความสุขที่ได้รับหลักประกันโดย ระเบียบทางสังคม”³ ดังนั้น เราอาจสรุปอย่างผิวเผินได้ว่า การสามารถทำให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงความ ยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ย่อมทำให้ประชาชนมีความสุข และนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยใน สังคมนั่นเอง

เซอร์ แจ็ค เจค็อบ (Sir Jack Jacob) ชาวอังกฤษผู้มีชื่อเสียงโดดเด่นในฐานะผู้สนับสนุนและอธิบาย ระเบียบวิธีพิจารณาของศาลแพ่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้กล่าวถึง การเข้าถึงความยุติธรรม ไว้ดังนี้

เราต้องแก้ไขกรณีพิพาท ความขัดแย้ง และข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ เกิดขึ้นในสังคมอย่างมีระบบและยุติธรรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดความสอดคล้องกลมกลืนและความสงบสุข ในสังคม เพื่อป้องกันความไม่พอใจและความวุ่นวายที่จะเกิดขึ้น ในความเป็นจริงแล้ว “การเข้าถึงความ ยุติธรรม” นั้น เป็นคำที่ลึกซึ้งและมีพลังมาก เพราะแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นทางสังคม ซึ่งหลีกเลี่ยง ไม่ได้ จำเป็นเร่งด่วน และแพร่หลายกว้างขวางกว่าที่เราารู้⁴

รัฐบาลออสเตรเลียได้พยายามอธิบายความหมายอย่างกว้างของ “การเข้าถึงความยุติธรรม” โดยให้ ความหมายไว้ดังนี้

ความสามารถที่มีอย่างเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนในสังคมในการที่จะเข้าถึงกระบวนการ ซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้สิทธิหรือกฎหมายที่มีอยู่ มุมมองนี้ถือว่าหลักนิติธรรมทำหน้าที่จัดหาเครื่องมือที่มี ประสิทธิภาพเพื่อบรรลุผลที่ยุติธรรมและเป็นธรรม ดังนั้น จึงเป็นมุมมองที่มุ่งไปที่การเข้าถึงกระบวนการ พิเคราะห์คดีในศาล การระงับข้อพิพาท และการได้รับการเยียวยาตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

การมีอยู่ของสิทธิซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมาย ระดับภูมิภาค ซึ่งอาจไม่ได้รับคุ้มครองภายใต้ระบบกฎหมายภายในประเทศ

² *ibid.*, pp. 1-2.

³ *ibid.*, p. 2.

⁴ Hazel Genn. (1997). “Understanding civil justice”, *Current Legal Problems*, 50(1). p. 168.

การเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายของชนกลุ่มน้อยอย่างเท่าเทียมกับประชาชนส่วนใหญ่⁵

กิจกรรม 14.1.1

เหตุใดเราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องความยุติธรรมเพื่อหาความหมายของการเข้าถึงความยุติธรรม

แนวตอบกิจกรรม 14.1.1

ความยุติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของความสงบเรียบร้อยในสังคม การเข้าถึงความยุติธรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญของความสงบเรียบร้อยทางสังคม แต่ความคิดเรื่องความยุติธรรมเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอย่างมากว่าหมายถึงอะไร จึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจอย่างน้อยเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม

⁵ L. Schetzer, J. Mullins, and R. Buonamano. (2002). *Access to Justice and Legal Needs: A project to Identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW*. Background Paper, Law & Justice Foundation of New South Wales, p. 7.

เรื่องที่ 14.1.2

แนวคิดเรื่องความเสมอภาคและการเข้าถึงความยุติธรรม

นอกจากความหมายและแนวคิดเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมตามที่กล่าวแล้วในเรื่องที่ 14.1.1 ยังมี การอธิบายแนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรมควบคู่กับคำว่า “ความเสมอภาคตามกฎหมาย” (equality before the law) ซึ่งหมายความว่าบุคคลทุกผู้ทุกนามย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการของ กฎหมายอย่างเป็นธรรม ในทำนองเดียวกันกับการเข้าถึงความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ความเสมอภาคตาม กฎหมายนั้นมีความหมายที่เป็นสากลมากกว่า ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและ เท่าเทียมตามกฎหมาย หรือการไม่ถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) นักวิชาการบางคนมอง ว่า การปกป้องความเสมอภาคตามกฎหมายจำเป็นต้องขจัดอุปสรรคในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่ง หมายถึงการขจัดอุปสรรคใด ๆ ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถบังคับใช้สิทธิของตนเองได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของความเสมอภาคตามกฎหมายนั่นเอง ศาลฎีกาของรัฐนิวเซาท์ เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ให้ความหมายของความเสมอภาคตามกฎหมายไว้ว่า

ประชาชนทุกคนซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศาล (ไม่ว่าจะโดยผ่านตัวแทนหรือด้วยตนเอง) ไม่ เพียงต้องได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ แต่ยังต้องทำให้พวกเขาเชื่อถือ ด้วยว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมโดยปราศจากอคติหรือการเลือกปฏิบัติใด ๆ มิฉะนั้น ความไว้ วางไว้ของสาธารณะต่อระบบยุติธรรมย่อมถูกสั่นคลอน⁶

อุปสรรคในการทำความเข้าใจแนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเกิดจากการไม่มีคำนิยาม สากลที่ชัดเจนว่าสิ่งใดช่วยให้เกิดการเข้าถึง และสิ่งใดคือความยุติธรรม ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักของการ เข้าถึงความยุติธรรม ได้แก่ การเข้าถึง (access) และความยุติธรรม (justice) การเข้าถึงนั้น หมายถึง ความสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากความจำเป็น การเข้าถึง คือการที่ประชาชน สามารถเข้าหาและใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งได้

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งในเรื่องความสามารถในการเข้าหาและใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมคือ การขาดความเท่าเทียมและความเสมอภาคด้านความสามารถดังกล่าว โดยเฉพาะในแง่ของการเผชิญกับ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างไม่เสมอภาคกัน การที่ประชาชนเผชิญอุปสรรคอย่างไม่ เท่าเทียมกันในการเข้าถึงความยุติธรรมถือว่าการขาดความเสมอภาคอย่างหนึ่ง เป็นที่ประจักษ์ชัดแม้ใน ประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้มีฐานะด้านสังคมและเศรษฐกิจสูงในสังคมมักมีโอกาสและความสามารถในการ เข้าถึงความยุติธรรมได้มากกว่าผู้มีฐานะเช่นนั้นต่ำกว่า

⁶ Judicial Commission of New South Wales. (2009). Equality before the Law., (1st ed.).

เรื่องอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมจะกล่าวถึงในเรื่องต่อไป แต่ในที่นี้จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งว่า “ความยุติธรรม” ตามที่ได้กล่าวข้างต้น เป็นสิ่งที่ผู้คนพยายามแสวงหาเพื่อให้ได้มา ความหมายของความยุติธรรมนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเข้าใจ การรับรู้ถึงความยุติธรรมนั้นอาจเข้าใจได้ง่ายกว่าการหาความหมายให้กับความยุติธรรม โดยปกติแล้ว ความยุติธรรมแสดงถึงการบริหารจัดการกฎหมายตามหลักการที่กำหนดและเป็นที่ยอมรับกัน การเข้าถึงความยุติธรรม หมายถึง บุคคลทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้ตามสิทธิต่าง ๆ ของตน

คำถามสำคัญในการหาความหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมคือ “ใคร” สามารถที่จะเข้าถึงความยุติธรรมได้ การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นแนวคิดซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความยุติธรรมไม่ควรจะเป็นเรื่องสิทธิพิเศษของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ความยุติธรรมควรต้องเข้าถึงประชาชนทุกคนในสังคม และต้องเป็นไปตามหลักความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความยุติธรรม คำถามที่สองคือ “สิ่งใด” ที่ควร จะได้รับการจัดทำให้โดยที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยเสมอภาคกัน โดยทั่วไปแล้ว สิ่งนั้นคือ กระบวนการยุติธรรมที่มีขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งเป็นแนวคิดในเรื่องสิทธิของปัจเจกชนในการได้รับความยุติธรรม และความสามารถของปัจเจกชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือการได้รับการเยียวยาทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงความยุติธรรมไม่ได้เป็นการให้หลักประกันว่า ผลลัพธ์ของการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจะสำเร็จเสมอไป แต่หมายถึงการสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยที่ผลลัพธ์อาจไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวังทุกครั้งไป และการที่จะได้ผลลัพธ์ที่ยุติธรรมนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการหรือระบบที่มีความยุติธรรมและความโปร่งใส ความมั่นใจในระบบความยุติธรรมจะช่วยให้เกิดความมั่นใจในผลลัพธ์ที่ออกมาด้วย นอกจากนี้การเข้าถึงความยุติธรรมยังเป็นมากกว่าการพัฒนาให้ประชาชนสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือการจัดหาทนายความให้กับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นเรื่องของความสามารถของประชาชนในการแสวงหาความยุติธรรมและได้รับการเยียวยาจากความไม่ยุติธรรม การไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเกิดขึ้นเมื่อประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม เกิดความเกรงกลัวต่อระบบยุติธรรม มองเห็นระบบเป็นเรื่องไกลตัว หรือไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ รวมถึงเมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าถึงระบบความยุติธรรมได้เนื่องจากปัญหาค่าใช้จ่าย ปัญหาการไม่มีทนายความช่วยเหลือ ปัญหาการขาดข้อมูลหรือความรู้ในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ของตนเอง หรือปัญหาของระบบที่ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นการเข้าถึงความยุติธรรมจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ การได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย การรับรู้ถึงสิทธิตามกฎหมาย การได้รับคำปรึกษาและความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว แนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรม ประกอบด้วยสองส่วนที่สำคัญคือ (1) ประชาชนต้องรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของตน และ (2) ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงและเกิดความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินเรื่องความยุติธรรม และการได้รับการเยียวยาจากการถูกละเมิดสิทธิ ได้อย่างทั่วถึงและแท้จริง

กิจกรรม 14.1.2

แนวคิดเรื่องความเสมอภาคมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 14.1.2

หลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองโดยหลักนิติธรรม คือ บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคตามกฎหมาย โดยเฉพาะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมตามกฎหมาย หรือการไม่ถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ ทั้งโดยหลักการและในทางปฏิบัติ การปกป้องความเสมอภาคตามกฎหมายจำเป็นต้องขจัดอุปสรรคในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งหมายถึงการขจัดอุปสรรคใด ๆ ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถบังคับใช้สิทธิของตนเองได้ มองในแง่นี้ การเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของความเสมอภาคตามกฎหมายนั่นเอง

เรื่องที่ 14.1.3

อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเกิดจากหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคม และหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาสำคัญได้แก่ ความยุ่งยากซับซ้อนและค่าใช้จ่ายของ กระบวนการทางกฎหมาย ความล่าช้าในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความยุ่งยากซับซ้อนของระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การไม่มีเครื่องมือที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิต่าง ๆ ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ทรัพย์สิน สมรรถภาพ หรือความเข้าใจของบุคคลนั้นต่อความยุติธรรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านเวลา สถานที่ และ สภาพทางกายภาพต่าง ๆ ที่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรม เช่น อุปสรรคในเรื่องของสถานที่ตั้ง และการ ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายที่มีได้อย่างสะดวก อันมาจากปัจจัยในเรื่องการคมนาคมขนส่ง สาธารณะที่มีจำกัด ค่าโดยสารที่มีราคาสูง หรือสภาพของถนนหนทางที่จะต้องใช้เดินทาง หรืออุปสรรคใน เรื่องของการขาดแคลนการบริการ เช่น การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญที่จะให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายใน พื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร การขาดแคลนตำแหน่งงานทางด้านกฎหมายในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ รายได้ ของนักกฎหมายในพื้นที่ห่างไกลนั้นต่ำจึงไม่จูงใจให้คนมาทำงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการไม่สามารถให้ คำปรึกษาในปัญหาทางกฎหมายเฉพาะทางได้ เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ที่ไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม ก็คือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมนั่นเอง ปัญหาเหล่านี้สะท้อน ประเด็นเรื่องการขาดความเสมอภาคที่ได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องที่ 14.1.2

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) สรุป อุปสรรคต่าง ๆ ที่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมไว้⁷ ดังนี้

- กระบวนการยุติธรรมที่ใช้เวลานาน ค่าใช้จ่ายที่สูงจนทำให้ประชาชนไม่ใช้ระบบยุติธรรม การขาด แคลนทนายความหรือตัวแทนทางกฎหมายซึ่งมีจริยธรรมและไว้วางใจได้ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบใน การตรวจค้น ยึดทรัพย์ จับกุม และกักขัง และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- ข้อจำกัดในเรื่องการเยียวยาความเสียหายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือการบังคับในทางปฏิบัติ ซึ่ง ระบบกฎหมายส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการการเยียวยาความเสียหายด้วยมาตรการเชิงป้องกัน มีความ ทันท่วงที ไม่เลือกปฏิบัติ ครอบคลุมพอเพียง ยุติธรรม และเป็นเชิงป้องปราม

⁷ UNDP. (2004). "Access to Justice Practice Note", p. 4. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/access-to-justice-practice-note.html (accessed 15 January 2018).

- การมีอคติในเรื่องเพศสภาพ รวมถึงกฎหมายที่ยังไม่เปิดกว้าง ซึ่งกฎหมายในปัจจุบันที่มีอยู่ไม่เพียงพอและเหมาะสมที่จะคุ้มครองสิทธิสตรี เด็ก ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ รวมไปถึงผู้พิการและขาดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น

- การขาดแคลนการให้ความคุ้มครองโดยพฤตินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับสตรี เด็ก และผู้ที่อยู่ในเรือนจำหรือศูนย์การควบคุมและสถานจองจำต่าง ๆ

- การขาดแคลนข้อมูลเพียงพอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และความไม่รู้ในสิทธิต่าง ๆ

- การขาดแคลนระบบช่วยเหลือทางด้านกฎหมายที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ

- ข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปต่าง ๆ

- ปริมาณกฎหมายที่มากเกินไป

- ระบบการพิจารณาคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเสียค่าใช้จ่ายสูง

- การหลีกเลี่ยงที่จะเข้าสู่ระบบกฎหมายเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือความกลัว หรือความรู้สึกเปล่าประโยชน์ในแง่ของความมุ่งหมาย

กล่าวโดยสรุป อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นปัญหาด้านปฏิบัติที่ครอบคลุมกว้างขวาง ปัจจุบันเราอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาหลักด้านการเข้าถึงความยุติธรรมมีได้อยู่ที่หลักการเรื่องนี้ โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ หรือหลักการที่อยู่ในปฏิญญาต่าง ๆ ปัญหาที่สำคัญยิ่งอยู่ที่อุปสรรคในทางปฏิบัตินี้เอง แม้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานระหว่างชาติ เช่น UNDP จะพยายามหามาตรการต่าง ๆ เพื่อเอาชนะอุปสรรคทั้งหลาย แต่ปัญหาเช่น ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ก็ยังทำให้ปัญหาการขาดความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรมยังคงดำรงอยู่

กิจกรรม 14.1.3

จงยกตัวอย่างอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรม

แนวตอบกิจกรรม 14.1.3

ปัญหาสำคัญที่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมในปัจจุบันมีหลากหลาย ตั้งแต่กระบวนการยุติธรรมที่ใช้เวลานานและค่าใช้จ่ายสูง ไปจนถึงการมีอคติในเรื่องเพศสภาพ ชาติพันธุ์ และอื่น ๆ

ตอนที่ 14.2

ประเด็นด้านปฏิบัติของการเข้าถึงความยุติธรรม

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 14.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 14.2.1 มาตรการในทางปฏิบัติของการเข้าถึงความยุติธรรม
- 14.2.2 การเข้าถึงความยุติธรรมกับเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 14.2.3 การพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทย

แนวคิด

1. ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมคือ แนวคิดดังกล่าวเป็นเสมือนเพียงหลักการ หรือเป็นแนวคิดในลักษณะอุดมคติ ซึ่งยากต่อการจะทำให้สำเร็จลุล่วงได้ในทางปฏิบัติ แนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรมมองว่า กฎหมายและระบบยุติธรรมเป็นสิ่งที่ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมได้ ดังนั้น สังคมที่มีความยุติธรรมจะต้องจัดหาทรัพยากรทั้งหลายที่จะช่วยทำให้บรรลุถึงเป้าหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมดังกล่าว
2. การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (inclusive growth) บรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะ SDG 16 ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นตัวเชื่อมสำคัญระหว่างการเข้าถึงความยุติธรรม การขจัดความยากจน และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม
3. ประเทศไทยกำหนดเรื่องของการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน ตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดระบบและกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสากลในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 14.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายมาตรการในทางปฏิบัติของการเข้าถึงความยุติธรรมได้
2. อธิบายบทบาทของการเข้าถึงความยุติธรรมกับเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้
3. อธิบายการพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทยได้

เรื่องที่ 14.2.1

มาตรการในทางปฏิบัติของการเข้าถึงความยุติธรรม

การเข้าถึงความยุติธรรมที่ได้กล่าวแล้วในตอนที่ 14.1 เน้นไปในเรื่องของหลักการและแนวคิด โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมโดยตรงและแนวคิดที่เกี่ยวข้องคือความเสมอภาค นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมหรือการขาดความเสมอภาคในเรื่องนี้ ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นด้านปฏิบัติมากกว่าปัญหาเรื่องแนวคิดหรือหลักการ ดังนั้น ตอนต่อไปนี้จะเป็นการกล่าวถึงประเด็นด้านปฏิบัติของการเข้าถึงความยุติธรรม ได้แก่ มาตรการในทางปฏิบัติต่าง ๆ และกรณีเฉพาะของการเข้าถึงความยุติธรรมกับเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทย กรณีหลังนี้อาจถือเป็นกรณีศึกษาของการแสวงหาและพัฒนาแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมคือ แนวคิดดังกล่าวเป็นเสมือนเพียงหลักการ หรือเป็นแนวคิดในลักษณะอุดมคติ ซึ่งยากต่อการจะทำให้สำเร็จลุกลงได้ในทางปฏิบัติ แนวคิดของการเข้าถึงความยุติธรรมมองว่า กฎหมายและระบบยุติธรรมเป็นสิ่งที่ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมได้ ดังนั้น สังคมที่มีความยุติธรรมจะต้องจัดหาทรัพยากรทั้งหลายที่จะช่วยทำให้บรรลุถึงเป้าหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จำนวนทรัพยากรและบุคลากรในระบบยุติธรรมนั้นมีอยู่จำกัด ทำให้การพัฒนากระบวนการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นไปในลักษณะการแลกเปลี่ยนแบบได้อย่างเสียอย่าง ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า การทุ่มทรัพยากรของเราไปกับเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นหลัก จะช่วยให้สามารถลดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในสังคมได้มากน้อยเพียงใด ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ยังไม่เคยมี หรือยังมีความเป็นไปได้น้อยที่จะสามารถหาตัวชี้วัดว่าการลดอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นสำเร็จหรือล้มเหลว ปัญหานี้ทำให้เรื่องของการเข้าถึงความยุติธรรมยังเป็นเรื่องในทางหลักการที่มีความจำเป็น แต่การปฏิบัติให้สำเร็จนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายเลย

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญและความจำเป็นของการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ ทำให้องค์กรระดับนานาชาติมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรสหประชาชาติได้กำหนดให้การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นอานันตี (mandate) ที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนและสร้างความเข้มแข็งของหลักธรรมาภิบาล โดยกรอบการปฏิรูปทางด้านความยุติธรรมของสหประชาชาติมุ่งเน้นที่การส่งเสริมความยุติธรรม และระบบและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม เพื่อที่ระบบและกระบวนการดังกล่าวจะสามารถช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาเรื่องของการเข้าถึงความยุติธรรมที่เด่นชัดเกิดขึ้นโดย UNDP ในการจัดตั้ง คณะกรรมาธิการด้านการสร้างอำนาจทางกฎหมายของผู้ยากไร้ (Commission on Legal Empowerment of the Poor) ขึ้นใน ค.ศ. 2005 ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเชื่อมหลักการและ

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย การเมือง และการพัฒนา โดยเน้นในเรื่องหลักการของกฎหมายสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ กฎหมายเป็นเสมือนเครื่องมือในการช่วยเพิ่มความสามารถของผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้สามารถสร้างทางเลือกเพิ่มขึ้นเพื่อพัฒนาให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม การเพิ่มอำนาจหรือศักยภาพทางกฎหมาย (legal empowerment) และการเข้าถึงความยุติธรรมมักเป็นเรื่องที่นำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติคู่กัน เนื่องจากการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นถือเป็นหนึ่งในเสาหลักของโครงการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของผู้ยากไร้ (legal empowerment of the poor) การจะทำให้แนวคิดในเรื่องนี้ประสบผลสำเร็จได้นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะกรอบการพัฒนามักจะมีข้อจำกัดบางอย่างที่ต้องพิจารณา เช่น หลักนิติธรรม บทบาทของนักกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเข้าถึงความยุติธรรมจะสำเร็จได้จริงในทางปฏิบัติ ต้องพัฒนาเรื่องอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น เรื่องของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

อุปสรรคอีกประการหนึ่งของการนำแนวคิดมาปรับใช้จริงเกิดจากธรรมชาติของกฎหมายและองค์กรทางกฎหมายมีความขัดกันในทางหลักการอยู่ กล่าวคือ ในขณะที่กฎหมายและองค์กรทางกฎหมายมีแนวคิดที่เปิดโอกาสสู่การสร้างความสะดวกและเท่าเทียม การรับรองสิทธิต่าง ๆ รวมถึงความมีเสรีภาพ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีลักษณะที่ยังไม่เปิดกว้างเท่าที่ควร เช่น กฎหมายสามารถเป็นได้ทั้งเครื่องมือที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความยุติธรรม แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นสิ่งที่มาจำกัดและควบคุมสังคมด้วย

อย่างไรก็ตาม องค์กรสหประชาชาติได้สรุปลักษณะสำคัญของมาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมว่าควรต้องมุ่งเน้นความสำคัญในเรื่องตัวแบบการอำนวยความสะดวกที่ไม่สิ้นเปลือง การคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของบริการทางกฎหมาย และการเยียวยาทางด้านกฎหมาย ความสามารถและความเต็มใจของผู้ยากไร้ที่จะเสียค่าใช้จ่ายให้แก่บริการทางกฎหมายเหล่านั้น ปัญหาที่ค้างค้ำจำนวนมากในระบบศาล แรงจูงใจของพนักงานฝ่ายตุลาการ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และประสิทธิภาพของกลไกการรับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการและที่เป็นทางเลือก⁸

จากความพยายามต่าง ๆ ในการพัฒนามาตรการเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมของนานาประเทศ ทำให้เราจำแนกประเภทของการเข้าถึงความยุติธรรมหลัก ๆ ได้ดังนี้

1. สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม (right of access to a court)
2. สิทธิที่จะได้รับการรับฟังอย่างยุติธรรมและเปิดเผย (right to a fair and public hearing)
3. การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย (legal aid)
4. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำ การแก้ต่าง และการมีตัวแทน (right to be advised, defended and represented)

⁸ United Nations. (2009). *Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty*. Report of the Secretary-General, A/64/133.

5. สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ (right to an effective remedy)

ศาลยุติธรรมถือว่ามิชอบหากสำคัญยิ่งในการธำรงความยุติธรรม เป็นดั่งเสาหลักในการรักษาระบบยุติธรรมในสังคมหากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการของศาลยุติธรรมได้ ย่อมหมายถึงการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถบังคับสิทธิต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย ประชาชนก็จะไม่ให้ความเชื่อถือในคำตัดสินของศาล หรือไม่สนใจว่าตนเองมีสิทธิอะไรบ้างและไม่พยายามที่จะรักษาสิทธิของตนอันเกิดจากความล้มเหลวของการไม่สามารถบังคับได้ตามสิทธินั้น และท้ายที่สุดความเสียหายก็จะเกิดกับหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการเข้าถึงความยุติธรรมมีความหมายที่แตกต่างกันไปตามความแตกต่างของประชาชน เช่น บางคนอาจมองว่าการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นเรื่องของการขจัดอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเท่านั้น แต่จริง ๆ แล้ว เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเข้าถึงความยุติธรรมนั้นไม่เพียงเกี่ยวข้องกับการทำให้การเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเกิดประสิทธิภาพ แต่ยังรวมถึงการจัดหากระบวนการแก้ปัญหาหรือข้อพิพาททางเลือก หรือระบบการไกล่เกลี่ยก่อนขึ้นศาลด้วย (alternative dispute resolution) แม้ว่าศาลยุติธรรมจะเป็นเสาหลักในกระบวนการยุติธรรม การมีทางเลือกอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาข้อพิพาทก็มีส่วนช่วยส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเช่นกัน ดังนั้น การพัฒนาระบบการเข้าถึงความยุติธรรมย่อมหมายถึง การพัฒนาระบบซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายได้โดยง่าย โดยระบบการเข้าถึงความยุติธรรมนี้ไม่ใช่เพียงการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ไม่เป็นทางการ เช่น การไกล่เกลี่ย หรือการให้ข้อมูลและคำแนะนำทางด้านกฎหมาย เป็นต้น

ดังนั้นการนำความหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมมากำหนดมาตรการในทางปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่ครอบคลุมมากกว่าความสามารถในการเข้าถึงบริการทางกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ต่างหามาตรการในการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรม รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือและความสามารถในการให้บริการด้านกฎหมายและความยุติธรรมให้ทันสมัย เพื่อสนับสนุนการเติบโตแบบองค์รวม เพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมและความยากจน รวมถึงไปถึงการกระตุ้นการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล อย่างไรก็ดี ยังมีความยากลำบากในเรื่องดังกล่าวอยู่ เนื่องจากมากกว่าร้อยละ 45 ของความต้องการของประชาชนในการได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายยังไม่เพียงพอ มีเพียงไม่กี่คดีที่ได้รับการแก้ปัญหาในศาล การที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาทางกฎหมายโดยผ่านทางกระบวนการศาล โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ห่างไกลความเจริญ การไม่สามารถเข้าถึงหนทางแก้ปัญหาทางกฎหมายเป็นการลดโอกาสที่จะเข้าถึงด้านเศรษฐกิจ เกิดกับตกความยากจน และจำกัดการพัฒนาศักยภาพของคนอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของการให้บริการ

ทางด้านกฎหมายและความยุติธรรมซึ่งยังกระจัดกระจาย ไม่มีการร่วมมือกัน ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องผลผลิตของภาคความยุติธรรม ความยั่งยืน และความคุ้มค่าต่อเงินที่เสียไป⁹

กิจกรรม 14.2.1

เหตุใดการพัฒนามาตรการทางปฏิบัติจึงมีความจำเป็นต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

แนวตอบกิจกรรม 14.2.1

การเข้าถึงความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคมักมีปัญหาด้านอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมหรือการขาดความเสมอภาคในเรื่องนี้ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติมากกว่าปัญหาเรื่องแนวคิดหรือหลักการโดยตรง

⁹ OECD. (n.d.). "Why is Access to Justice Crucial Today?". www.oecd.org/gov/access-to-justice-supporting-people-focused-justice-services.pdf (accessed 4 January 2018).

เรื่องที่ 14.2.2

การเข้าถึงความยุติธรรมกับเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (inclusive growth) บรรลุผลสำเร็จ ในปัจจุบันมีประชาชนประมาณสี่พันล้านคนทั่วโลกที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เป็นเพราะพวกเขายากจนและด้อยโอกาสในสังคม พวกเขาถูกรังแกจากนายจ้าง ถูกขับไล่ออกจากที่ดิน เป็นเหยื่อของผู้มีอำนาจและความรุนแรง การขาดการตรวจสอบทางกฎหมายทำให้เกิดการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจ ทำให้ทรัพยากรโดนย้ายจากส่วนที่จำเป็นต้องได้รับการดูแล นอกจากนี้ กระบวนการทางศาลซึ่งใช้เวลานานย่อมกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่การไม่สามารถบังคับได้ตามสัญญาทำให้คนไม่อยากจะเข้าสู่กระบวนการทำสัญญาตั้งแต่แรก เรือนจำเต็มไปด้วยคนยากจนที่ต้องรอเวลาเป็นเดือน เป็นปี เพื่อจะได้รับการพิจารณาคดีในชั้นแรก ทั้งยังถูกบีบให้ลาออกจากงาน และไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ ผู้หญิงมากมายต้องเผชิญกับการถูกกีดกันในหลายรูปแบบ รวมถึงความรุนแรงและการคุกคามทางเพศก็เป็นสาเหตุจากการไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย การแก้ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งเพราะเป็นเรื่องของการได้รับการปกป้องตามหลักสิทธิมนุษยชน ได้รับการคุ้มครองทรัพย์สิน ได้รับสิทธิที่จะมีตัวตนตามกฎหมาย การพัฒนาศักยภาพทางด้านกฎหมายซึ่งเป็นการเพิ่มความสามารถของประชาชนในเรื่องความเข้าใจและการนำกฎหมายไปใช้เพื่อปกป้องตนเอง จะช่วยให้ผู้คน โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบและผู้ด้อยโอกาสในสังคม สามารถที่จะได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ได้รับการดูแลในเรื่องปัจจัยสี่สามารถเอาผิดผู้มีอำนาจ สามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้

ความสำคัญของการเข้าถึงความยุติธรรมที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2015 ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ตกลงร่วมกันที่จะกำหนดเรื่องนี้เป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในข้อ SDG 16¹⁰ โดยให้มีการส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และให้แน่ใจว่าทุกคนจะสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นตัวเชื่อมสำคัญระหว่างการเข้าถึงความยุติธรรม การขจัดความยากจน และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ต้องหามาตรการที่จะช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การ

¹⁰ Sustainable Development Goal 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16> (accessed 15 January 2018).

พัฒนา และการลดปัญหาความยากจน โดยต้องบูรณาการร่วมกับการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และการพัฒนาศักยภาพทางกฎหมาย

เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนตาม SDG 16 มีอยู่ 12 ประการ ได้แก่

1. การลดปัญหาความรุนแรงและการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทุกรูปแบบอย่างทั่วถึงและเด่นชัด
2. การจัดการกระทำทารุณ (abuse) การแสวงหาประโยชน์ (exploitation) การค้ามนุษย์ (human trafficking) และการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบที่กระทำต่อเด็กอย่างสิ้นเชิง
3. การส่งเสริมหลักนิติธรรมในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงทุกคน
4. ภายใน ค.ศ. 2030 จะต้องลดการถ่ายโอนเงินและอาวุธที่ผิดกฎหมายอย่างเด่นชัด รวมถึงการสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระบวนการนำทรัพย์สินที่ถูกขโมยกลับคืน และการต่อสู้กับอาชญากรรมที่ทำการขบวนการ (organised crime) ทุกรูปแบบ
5. การลดปัญหาคอร์รัปชัน (corruption) และการติดสินบน (bribery) ในทุกรูปแบบอย่างเด่นชัด
6. พัฒนาหน่วยงานทุกระดับให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ และมีความโปร่งใส
7. การพัฒนาให้ระบบการตัดสินใจในทุกระดับเป็นไปอย่างมีลักษณะสนองตอบ (responsive) ครอบคลุม (inclusive) มีส่วนร่วม (participatory) และเป็นตัวแทน (representative)
8. การพัฒนาให้การมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในหน่วยงานจัดระเบียบเพื่อควบคุมกำกับระดับโลกเป็นไปอย่างกว้างขวางและเข้มแข็ง
9. ภายใน ค.ศ. 2030 ต้องมีการดำเนินการให้ทุกคนมีตัวตนตามกฎหมาย (legal identity) รวมถึงการมีสูติบัตร
10. การจัดให้มีบริการสาธารณะด้านการเข้าถึงข้อมูลและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายภายในประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศกำหนดไว้
11. การสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานระดับประเทศในทุกระดับ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความสามารถในการป้องกันปัญหาความรุนแรงและต่อสู้กับการก่อการร้ายและอาชญากรรม
12. ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากการเข้าถึงความยุติธรรมจะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนตาม SDG 16 แล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการผลักดันเป้าหมายข้ออื่น ๆ อีกด้วย เช่น การเข้าถึงความยุติธรรมและการเพิ่มศักยภาพทางกฎหมายจะเป็นเครื่องมือรับประกันว่า ความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality) จะได้รับการพัฒนาจริงในชีวิตประจำวันของผู้หญิง ตามเป้าหมาย SDG 5 ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ผู้หญิงปกป้องตนเองจากความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) นอกจากนี้การเข้าถึง

ความยุติธรรมและธรรมาภิบาลยังสามารถช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามเป้าหมาย SDG 14 และ SDG 15 ซึ่งเป็นเรื่องของการเข้าถึงการได้รับบริการทางกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนสามารถรักษาสิทธิในที่ดินส่วนกลาง ให้เกิดอำนาจในการควบคุมจัดการพื้นที่ของชุมชนตนเอง และยังเป็นประโยชน์ต่อการดูแลสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กฎหมายนั้นเข้าไปมีส่วนในเกือบทุกเรื่องของชีวิตคน ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพ การทำงาน การศึกษา ที่อยู่อาศัย และการประกอบธุรกิจในหลายประเทศ การไม่ได้รับการเข้าถึงความยุติธรรมที่เท่าเทียม และการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องเหล่านี้ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มคนชายขอบ เช่น เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้หญิง และผู้อพยพ มาตรการทางกฎหมายจะช่วยให้การบริหารจัดการและความชอบธรรมของกลุ่มคนเหล่านี้ได้รับการดูแล การดำเนินการให้ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรมจะช่วยให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ และมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมและกระบวนการทางกฎหมายนั้น เป็นทั้งผลและเหตุของความยากจน กลุ่มคนที่เปราะบางต่อการถูกกีดกันออกจากสังคม เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ นอกจากนี้ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

กิจกรรม 14.2.2

จงอธิบายความสำคัญของการเข้าถึงความยุติธรรมต่อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนตาม SDG 16

แนวตอบกิจกรรม 14.2.2

เป้าหมายของ SDG 16 คือ ให้มีการส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และให้แน่ใจว่าทุกคนจะสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เป้าหมายนี้ถือเป็นตัวเชื่อมสำคัญระหว่างการเข้าถึงความยุติธรรม การขจัดความยากจน และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ต้องหามาตรการที่จะช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และการลดปัญหาความยากจน โดยต้องบูรณาการร่วมกับการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และการพัฒนาศักยภาพทางกฎหมาย

เรื่องที่ 14.2.3

การพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 68 คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมไว้ดังนี้

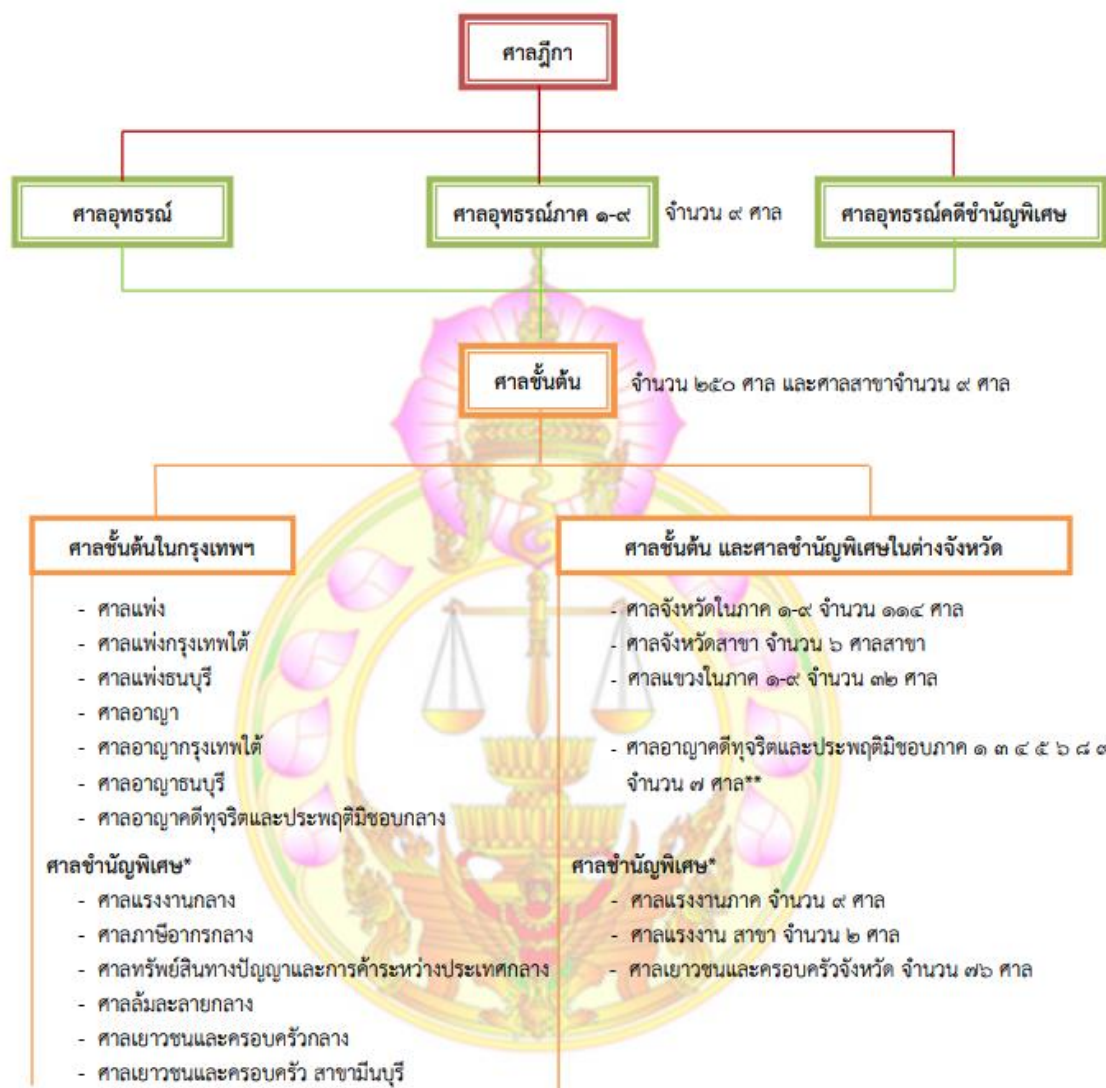
รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

จะเห็นว่าประเทศไทยกำหนดเรื่องของการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดระบบและกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสากลในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้เป็นอย่างดี

จากการจำแนกประเภทของการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องที่ 14.2.1 ประเทศไทยเองก็มีการพัฒนาสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมประเภทต่าง ๆ ไว้ โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม โดยระบบศาลของไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีให้แก่ประชาชน ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปและวางรากฐานระบบการศาลอย่างจริงจัง เพื่อให้ทันสมัยทัดเทียมและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ แต่เดิมศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงยุติธรรม แต่เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความโปร่งใส และเป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม โดยตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2543 จึงถือว่าศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรมนับแต่นั้นเป็นต้นมา โครงสร้างของระบบศาลยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ดูภาพที่ 14.1



ศาลฎีกา

ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 จำนวน 9 ศาล

ศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ

ศาลชั้นต้น จำนวน 250 ศาล และศาลสาขาจำนวน 9 ศาล

ศาลชั้นต้นในกรุงเทพฯ

- ศาลแพ่ง
- ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
- ศาลแพ่งธนบุรี
- ศาลอาญา
- ศาลอาญากรุงเทพใต้

- ศาลอาญารธนบุรี
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง
- ศาลชำนาญพิเศษ*
- ศาลแรงงานกลาง
- ศาลภาษีอากร
- ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง
- ศาลล้มละลายกลาง
- ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
- ศาลเยาวชนและครอบครัว สาขามีนบุรี

ศาลชั้นต้น และศาลชำนาญพิเศษในต่างจังหวัด

- ศาลจังหวัดในภาค 1-9 จำนวน 114 ศาล
- ศาลจังหวัดสาขา จำนวน 6 ศาลสาขา
- ศาลแขวงในภาค 1-9 จำนวน 32 ศาล
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 3 4 5 6 8 9 จำนวน 7 ศาล**

ศาลชำนาญพิเศษ**

- ศาลแรงงานภาค จำนวน 9 ศาล
- ศาลแรงงาน สาขา จำนวน 2 ศาล
- ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด จำนวน 76 ศาล

ภาพที่ 14.1: ระบบศาลยุติธรรมในประเทศไทย

ที่มา: สำนักงานศาลยุติธรรม. (2560). ระบบศาลยุติธรรม. กลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ. www.coj.go.th/home/file/structure_22052560.pdf

นอกจากศาลยุติธรรมซึ่งทำหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความยุติธรรมและพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ แล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายและหน่วยงานที่สนับสนุนในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมอีกมากมาย โดยเฉพาะ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties Protection Department) ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความยุติธรรมหรือถูกล่วงละเมิดสิทธิ ด้วยการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือช่วยบรรเทาปัญหาในเบื้องต้นทั้งในเชิงรุกและรับ โดยมีเป้าหมายหลักในการพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างความ

สงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม โดยการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสิทธิมนุษยชนที่มุ่งถึงความสัมฤทธิ์ผลของความยุติธรรมบนพื้นฐานของมนุษยธรรม นอกจากนี้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพยังมีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตน รวมไปถึงสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองและดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีหน้าที่หลัก¹¹ ดังต่อไปนี้

1. จัดระบบการบริหารจัดการด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
2. ส่งเสริมและพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
3. ส่งเสริมและพัฒนากลไกการระงับข้อพิพาทในสังคม
4. ประสานงานด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ
5. พัฒนาระบบ มาตรการ และดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งจำเลยที่ถูกดำเนินคดีอาญาโดยมิได้เป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา
6. ติดตามและประเมินผลการดำเนินการด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
7. ดำเนินการคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา
8. ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ระบบการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนโดยสรุป¹² ดังนี้

1. ขั้นตอนก่อนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกลไกการป้องกันการถูกละเมิดสิทธิ โดยใช้วิธีการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจะเป็นผู้ดูแลและดำเนินโครงการเสริมความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนในชนบทตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ
2. ขั้นตอนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ มากมาย เริ่มตั้งแต่การให้คำปรึกษากฎหมายเป็นรายบุคคลเมื่อมีข้อพิพาท หรือกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้ยังไม่ได้ฟ้องร้องเป็น

¹¹ กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2559). รายงานประจำปี 2559 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ –Annual Report 2016 Rights and Liberties Protection Department. กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

¹² กองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ. (n.d.). การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประเทศไทย. สืบค้นจาก www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_3/2559/05-26-10-58.pdf

คดีความ โดยมี “คลินิกยุติธรรม”¹³ ที่จะมีนักกฎหมายให้บริการปรึกษาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย คดีความ และกระบวนการทางศาล โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการให้บริการเกี่ยวกับ “กองทุนยุติธรรม”¹⁴ เพื่อสนับสนุนประชาชนที่ยากไร้ ไม่ได้รับความเป็นธรรมในคดี

3. ขั้นตอนการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยรัฐ เช่น การได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากรัฐของจำเลย ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 รวมถึงสิทธิในการรื้อฟื้นคดีอาญา และสิทธิในการขอภัยโทษ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการรองรับสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการพัฒนากระบวนการเข้าถึงความยุติธรรมที่ค่อนข้างหลากหลาย แต่ยังมีปัญหาที่สำคัญหลายประการที่ขัดขวางโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีความรู้ ความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า ดังนั้นความยุติธรรมที่เกิดขึ้นนั้นมิได้หมายถึงการหยิบยื่นให้จากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วยตัวเองของประชาชนเอง ปัจจุบันคนไทยจำนวนมากยังไม่รู้กฎหมาย ในบางครั้งแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่รู้ ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากมีกฎหมายทั้งเก่าและใหม่อยู่จำนวนมากมาย แต่เราไม่สามารถอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบได้ นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้แสดงความกังวลในปัญหานี้ว่า “ความไม่รู้กฎหมายของประชาชนนี่ถือเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาในกระบวนการยุติธรรม อันนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือใช้ไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในที่สุดประชาชนที่ไม่รู้หรือไม่เข้าใจกฎหมายจนกลายเป็นปัญหาว่า ประชาชนนั้นห่างไกลจากสิ่งที่เรียกว่า “ความยุติธรรม” หรือ “ความเป็นธรรม” มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ”¹⁵

2. ปัญหาความยากจนของประชาชน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงความยุติธรรมเนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีนั้น ค่าความจำเป็นที่จะต้องจัดจ้างทนายเพื่อต่อสู้คดี หรือต้องมีเงินหรือหลักทรัพย์ที่จะใช้ประกันตัวหรือไปวางต่อศาล ทำให้ประชาชนที่ยากจนไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งนั่นย่อมทำให้คนจน

¹³ ศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยปัจจุบันคลินิกยุติธรรมมีกระจายอยู่ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดต่างๆ และในเขตอำเภอขนาดใหญ่ทั่วประเทศ

¹⁴ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 102 ก หน้า 1 วันที่ 27 ตุลาคม 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม ทำให้ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน

¹⁵ เพลินตา ตันรังสรรค์. (2554). สรุปรการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้ (Justice for All, All for Justice), จุลินิติ. พฤษภาคม-มิถุนายน. หน้า 68-69.

เหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน เกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมของคนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม จนทำให้เกิดคำว่า “สองมาตรฐาน” ซึ่งสะท้อนสภาพสังคมไทยปัจจุบันถึง “โอกาส” ในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้ว่าการกองทุนยุติธรรมตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่งบประมาณที่กองทุนได้รับในแต่ละปีอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาได้

รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรม จึงได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557-2560 โดยกำหนดการแก้ปัญหาไว้ใน *ยุทธศาสตร์ที่ 1: เสริมสร้างการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้มีมาตรฐานระดับสากล เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และให้ประชาชนเข้าถึงศาลยุติธรรมได้โดยง่าย* โดยกำหนดเป้าประสงค์เพื่อให้สังคมไทยมีความสงบเรียบร้อย และประเทศในประชาคมอาเซียนให้การยอมรับและเชื่อมั่นในความเป็นธรรมและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่มีมาตรฐานระดับสากลของศาลยุติธรรม

แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังได้ให้ความหมายของ *การเข้าถึงศาลยุติธรรมได้โดยง่าย* ว่าหมายถึง “การที่ผู้มีบรรทัดทุกกลุ่ม สามารถใช้บริการจากศาลยุติธรรมได้ทุกพื้นที่ ทุกกลุ่มคน และเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก เช่น จัดตั้งศาลในพื้นที่เขตอำเภอหรือตำบลในที่ห่างไกล, คู่ความที่ไม่มีทรัพย์สินพอหรือมีความเดือดร้อนเกินสมควรที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมาย, ผู้เสียหาย จำเลย และพยานที่มีฐานะยากจนในคดีอาญาไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายและล่ามในการต่อสู้คดีตามกฎหมาย, การมีทางลาดและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพภายในศาล เป็นต้น”¹⁶

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าผลลัพธ์หรือความสำเร็จของการพัฒนาโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก แต่อย่างน้อยที่สุด เราก็สามารถมั่นใจได้ว่าแนวทางในการพัฒนาในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยสอดคล้องกับหลักการสากลที่ประเทศต่าง ๆ พยายามนำไปปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

กิจกรรม 14.2.3

จงยกตัวอย่างการพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทย

แนวตอบกิจกรรม 14.2.3

การจัดตั้งศาลในพื้นที่เขตอำเภอหรือตำบลในที่ห่างไกล, คู่ความที่ไม่มีทรัพย์สินพอหรือมีความเดือดร้อนเกินสมควรที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมาย, ผู้เสียหาย จำเลย และพยานที่มีฐานะยากจนในคดีอาญาไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายและล่ามในการต่อสู้คดีตามกฎหมาย, การมีทางลาดและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพภายในศาล เป็นต้น

¹⁶แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557-2560. สืบค้นจา

ตอนที่ 14.3

หลักการและแนวปฏิบัติเรื่องธรรมาภิบาล

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 14.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 14.3.1 ความหมายและแนวคิดของธรรมาภิบาล
- 14.3.2 คุณลักษณะหรือองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล
- 14.3.3 ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิด

1. หลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันมากและในวงกว้าง โดยเฉพาะการมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและความมั่นคงสมบูรณ์ในสังคม อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาลมีความหลากหลาย และเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหลายภาคหลายส่วน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน รัฐบาลกับภาคเอกชน นักการเมืองกับข้าราชการ การปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายกับผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ความหลากหลายและซับซ้อนของความสัมพันธ์เหล่านี้ ทำให้การหาความชัดเจนของแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล รวมไปถึงการพัฒนาเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเรื่องนี้ให้ประสบผลไม่ใช่เรื่องง่าย แม้ว่าหลักธรรมาภิบาลจะยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากล แต่บทบาทของธรรมาภิบาลนั้นมีความสำคัญยิ่ง อาจดูได้จากการที่องค์การระดับโลกต่างนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกรอบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของตน
2. องค์ประกอบสำคัญพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ของหลักธรรมาภิบาลมี 5 ประการ ได้แก่ (1) การมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) (2) ความโปร่งใส (transparency) (3) การบริหารจัดการทุจริตหรือคอร์รัปชัน (anti-corruption) (4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย (stakeholder participation) และ (5) หลักความเป็นธรรม (justice)
3. ธรรมาภิบาลก็เป็นกุญแจสำคัญดอกหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นมากกว่าเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน ธรรมาภิบาลนั้นเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และการแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน การส่งเสริมธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 14.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายและแนวคิดของธรรมาภิบาลได้
2. อธิบายคุณลักษณะหรือองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลได้
3. อธิบายบทบาทของธรรมาภิบาลกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

เรื่องที่ 14.3.1

ความหมายและแนวคิดของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเรื่องที่เราเริ่มได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 โดยที่มาสำคัญของคำนี้คือ รัฐบาลและหน่วยงานระหว่างชาติที่ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาได้เห็นปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการปกครองและบริหารประเทศในประเทศผู้รับความช่วยเหลือจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคอร์รัปชัน อันเป็นผลมาจากการขาดความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (accountability) และประสิทธิภาพ (efficiency) ของรัฐบาลประเทศเหล่านี้ จึงพยายามเรียกร้องและผลักดัน โดยเฉพาะด้านการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับความช่วยเหลือด้านการพัฒนา เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีขึ้น ในที่นี้จะไม่กล่าวถึงเรื่องนี้โดยตรง แต่จะพิจารณาธรรมาภิบาลในแง่ของหลักการและมาตรการในทางปฏิบัติ อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาลในการอำนวยความสะดวกและในการปกครองบริหารประเทศโดยรวม

ปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันมากและในวงกว้าง โดยเฉพาะการมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและความมั่นคงสมบูรณ์ในสังคม โคฟี อันนัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวไว้เมื่อ ค.ศ. 1998 ว่า “ธรรมาภิบาลนั้นอาจจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพียงสิ่งเดียวในการขจัดปัญหาความยากจนและส่งเสริมการพัฒนา”¹⁷ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีการนำมาใช้อธิบายในทางรัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ และปัจจุบันยังเป็นหลักสำคัญของศาสตร์ด้านการบริหาร การพัฒนาด้วย และยังมีแก่นามอธิบายควบคู่กับแนวคิดที่สำคัญอื่น ๆ โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตย” (democracy), “ประชาสังคม”¹⁸ (civil society) “สิทธิมนุษยชน” (human rights) และ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (sustainable development)

อาจกล่าวได้ว่า การทำความเข้าใจแนวคิดและการหาความหมายของธรรมาภิบาลก็คือการพยายามหาคำตอบในเรื่องคุณลักษณะ (characteristics) หรือองค์ประกอบ (elements) ของธรรมาภิบาลว่ามีอะไรบ้าง มีหลักการที่เป็นสากลของแนวคิดธรรมาภิบาลหรือไม่ ถ้ามีควรเป็นอย่างไร หลักการเหล่านี้มีที่มาจากที่ใด การจะนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในทางปฏิบัติต้องทำอย่างไร รวมถึงการวัดผลและประเมินความสำเร็จของธรรมาภิบาลทำได้อย่างไร การหาคำตอบเหล่านี้ทำให้การกำหนดค่านิยมของธรรมาภิบาล

¹⁷ Kofi Annan: “Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.” <https://unu.edu/governance>, (accessed 15 January 2018).

¹⁸ มีผู้ใช้คำภาษาไทยเทียบเคียงกันหลายคำ อาทิ “สังคมประชาธรรม” (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม) “สังคมนิยม” (เสน่ห์ จามริก) “วิถีประชา” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใช้คำนี้โดยมีนัยของคำว่า civic movement) “อารยสังคม” (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์) และ “สังคมเข้มแข็ง” (ธีรยุทธ บุญมี) เป็นต้น www.idi.or.th/2016/08/24/แนวคิดเรื่องประชาสังคม/ (accessed 15 December 2017)

เป็นเรื่องที่ทำหาย ละเอียดอ่อน และซับซ้อน จนบางครั้งการหาคำตอบว่าสิ่งใด *ไม่ใช่* ธรรมชาติ อาจจะทำให้ได้ง่ายกว่าเสียอีก เนื่องจากแนวคิดในเรื่องธรรมชาติมีความหลากหลาย เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหลายภาคหลายส่วน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน รัฐบาลกับภาคเอกชน นักการเมืองกับข้าราชการ การปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายกับผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ความหลากหลายและซับซ้อนของความสัมพันธ์เหล่านี้ทำให้การหาความชัดเจนของแนวคิดเรื่องธรรมชาติ รวมไปถึงการพัฒนาเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเรื่องนี้ให้ประสบผลไม่ใช่เรื่องง่ายเลย ทำให้ปัจจุบันมีข้อถกเถียงมากมายว่าความหมายของ “ธรรมชาติ” เป็นเช่นไร

นักวิชาการบางคนเห็นว่า คำนิยามของธรรมชาติที่มีอยู่ในปัจจุบัน มักรวมเอาสิ่งต่าง ๆ ที่คนทั่วไปมองว่าเป็น “เรื่องดี” เข้าไว้ด้วยกัน แต่เรื่องดีที่เอามาใส่ไว้ในคำนิยามนั้นกลับไม่ได้สอดคล้องกันเสมอไป ทำให้หลักการของธรรมชาติกลายเป็นแนวคิดที่ไม่มีความชัดเจนและยากต่อการนำไปปฏิบัติ¹⁹ จอห์น เกอร์ริง (John Gerring) นักรัฐศาสตร์อเมริกัน ได้อธิบายเงื่อนไข 8 ประการของสิ่งที่เป็แนวคิดที่ดีไว้²⁰ โดยมีเงื่อนไข 4 ประการที่สามารถนำมาอธิบายได้ว่า เหตุใดแนวคิดเรื่องธรรมชาติจึงยังไม่ถือว่าเป็น “แนวคิดที่ดี” ตามเงื่อนไขของเกอร์ริง กล่าวคือ

(1) แนวคิดธรรมชาติขาดความกระชับ (parsimony) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแนวคิดที่ดีอื่น ๆ แล้ว หลักธรรมชาติมีความหมายได้ไม่จำกัด ทำให้เราต้องเข้าใจรายละเอียดของแต่ละความหมายว่า กำลังพูดถึงสิ่งเดียวกันหรือไม่ ซึ่งโดยหลักแล้ว “แนวคิดที่ดี” มิได้มีนิยามหลากหลายไม่จบสิ้น แต่ควรจะเป็นไปได้ที่จะกล่าวว่า เรากำลังพูดถึงเรื่องใด โดยไม่จำเป็นต้องระบุคุณลักษณะต่าง ๆ ตั้งครีโหล เรื่องนี้แทบไม่ต้องกล่าวซ้ำกัน”²¹

(2) แนวคิดธรรมชาติขาดลักษณะเฉพาะตัวที่ทำให้แตกต่างจากแนวคิดอื่น (differentiation) กล่าวคือ แนวคิดที่ดีนั้นควรจะต้องมีลักษณะเฉพาะตัวและมีความแตกต่าง ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตของแนวคิดนั้น แต่คำนิยามของธรรมชาติมักมีส่วนที่ไปซ้ำซ้อนกับแนวคิดอื่น ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าแท้จริงแล้วธรรมชาตินั้นหมายถึงอะไร

(3) แนวคิดธรรมชาติขาดความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (coherence) เกอร์ริงมองว่าเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของ *แนวคิดที่ดี* คือ ต้องมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันระหว่างคุณลักษณะต่าง ๆ ที่นำมาอธิบายแนวคิดนั้น แต่คุณลักษณะของธรรมชาติ เช่น การเคารพในสิทธิมนุษยชน ไปจนถึงการพัฒนาระเบียบข้อบังคับของบริษัทจดทะเบียนให้มีประสิทธิภาพ ยากที่จะหาความเชื่อมโยงกันได้อย่างชัดเจน

¹⁹ Rachel Gisselquist. (2012). *What does “Good Governance” mean?*. United Nations University. <https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html> (accessed 17 January 2018).

²⁰ John Gerring. (1999). “What Makes a Concept Good? A Critical Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences”. *Polity*, 31(3), pp. 357-393.

²¹ *ibid*, p. 371.

(4) แนวคิดธรรมาภิบาลขาดคุณประโยชน์ทางทฤษฎี (theoretical utility) โดยหลักการแล้ว “แนวคิดเป็นรากฐานของโครงสร้างทางทฤษฎีทั้งหมด และการกำหนดแนวคิดขึ้นจำนวนมากก็มุ่งไปในเชิงทฤษฎี เช่นนั้นได้อย่างชอบธรรม”²² แนวคิดธรรมาภิบาลกลับสร้างความสับสนมากกว่าการช่วยพัฒนากรอบทางทฤษฎีหรือสมมติฐานต่าง ๆ เช่น ยังเกิดความสับสนระหว่างความหมายของ คำว่า “รัฐบาล” (government) กับ “การปกครองหรือการควบคุมกำกับดูแล” (governance) ซึ่งอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นที่ต้องการได้ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคสังคม และความเกี่ยวข้องกับประชาชนด้วย

แม้ว่าจะมีความเห็นร่วมกันว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นสิ่งจำเป็น แต่แนวคิดในเรื่องนี้ก็ยังเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ เนื่องจากคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหมายที่แตกต่างกันตามท้องที่หรือหน่วยงานทั้งหลายจะกำหนดขึ้น นอกจากความสับสนในเรื่องของความหมายแล้ว หลักธรรมาภิบาลก็ยังมีหลายระดับหลายประเภท เช่น ธรรมาภิบาลในบริบทสากล (global governance) ธรรมาภิบาลในองค์กรเอกชน (corporate governance) ธรรมาภิบาลเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT governance) หรือธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) เป็นต้น

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 คำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้รับความสนใจจากกลุ่มคนและองค์กรต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะ องค์กรไม่แสวงกำไร เช่น มูลนิธิ นักสังคมศาสตร์ หรือเหล่าผู้ใจบุญทั้งหลาย ความนิยมที่เกิดขึ้นนี้ มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า คำนี้สามารถนำไปปรับใช้กับประเด็นปัญหา ความสัมพันธ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐและเอกชนได้อย่างหลากหลาย ทั้งยังช่วยให้รัฐบาลมองภาพของสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญได้ชัดเจนมากขึ้น หลังจากสงครามเย็นยุติ หลักธรรมาภิบาลก็กลับมามีความสำคัญขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะการที่องค์กรการระดับนานาชาติ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) องค์กรสหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) รวมถึงประเทศตะวันตกทั้งหลาย ต่างกระตุ้นให้ประเทศที่อยู่ในสภาพโซเวียตเดิมและประเทศกำลังพัฒนาปฏิรูประบบการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ตามที่ได้กล่าวแล้ว การกำหนดคำนี้ขึ้นเป็นแนวคิดไม่ใช่เรื่องง่ายและไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเสมอ จึงทำให้เกิดความหมายของธรรมาภิบาลซึ่งกำหนดโดยองค์กรต่าง ๆ มากมาย ตัวอย่างเช่น

ธนาคารโลก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้ผลิตรายงานและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลไว้มากมาย มองว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยธนาคารโลกได้ให้คำนิยามของ *ธรรมาภิบาล* ไว้ในรายงานเรื่องธรรมาภิบาลกับการพัฒนา (Governance and Development) เมื่อ ค.ศ. 1992 ว่าหมายถึง “ลักษณะของการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อการพัฒนา”²³ และในรายงานเรื่องธรรมาภิบาลกับ

²² *ibid*, p. 381.

²³ The World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development, p. 1.

กฎหมาย (Governance and the Law) เมื่อ ค.ศ. 2017 ว่าหมายถึง “กระบวนการซึ่งรัฐและตัวแทนที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ปฏิสัมพันธ์กันเพื่อออกแบบนโยบายและนำไปใช้ตามกรอบของกฎเกณฑ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งกำหนดและถูกกำหนดโดยอำนาจ”²⁴ นอกจากนี้ ยังกำหนดองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลไว้ 4 ประการ ได้แก่

- (1) การบริหารจัดการภาครัฐ (public sector management)
- (2) การมีความรับผิดชอบและสามารถเข้าตรวจสอบได้ (accountability)
- (3) กรอบทางกฎหมายด้านการพัฒนา (legal framework for development)
- (4) ความโปร่งใสและระบบฐานข้อมูล (transparency and information)

UNDP กำหนดคำนิยามของ *ธรรมาภิบาล* ไว้ในรายงานเรื่องธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน (Governance for Sustainable Human Development) เมื่อ ค.ศ. 1997 ว่าธรรมาภิบาลหมายถึง “การใช้อำนาจเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหาร เพื่อจัดการกิจการต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับ ธรรมาภิบาลประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบัน ซึ่งพลเมืองและกลุ่มต่าง ๆ อาศัยเป็นช่องทางแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ใช้สิทธิตามกฎหมาย ปฏิบัติภาระหน้าที่ และไกล่เกลี่ยความไม่ลงรอยต่าง ๆ”²⁵ โดย UNDP ยังได้กำหนดคุณลักษณะที่สำคัญของธรรมาภิบาลไว้ 9 ประการ²⁶ ได้แก่

- (1) การมีส่วนร่วม (participation)
- (2) การใช้หลักนิติธรรม (rule of law)
- (3) ความโปร่งใส (transparency)
- (4) การตอบสนอง (responsiveness)
- (5) การรับฟังเสียงส่วนใหญ่ (consensus orientation)
- (6) ความเสมอภาค (equity)
- (7) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency)
- (8) การมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) และ
- (9) การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic vision)

²⁴ The World Bank. (2017). *Governance and the Law*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development. p. 3.

²⁵ United Nations Economic and Social Council. (2006). “Definitions of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration”, Committee of Experts on Public Administration, Fifth session. New York, E/c.16/2006/4, p. 3.

²⁶ International Fund for Agricultural Development (IFAD). (1999). “Good Governance: An Overview”, Executive Board—Sixty-Seventh Session in Rome. p. 6. www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro_upravljenje.pdf (accessed 12 January 2018).

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายองค์การที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลและพยายามกำหนดขอบเขตของความหมายของธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การของตน เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) กำหนดความหมายของธรรมาภิบาลที่คล้ายคลึงกับความหมายที่ให้ไว้โดยธนาคารโลก แต่เพิ่มประเด็นในเรื่องการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (participatory development) สิทธิมนุษยชน (human rights) ประชาธิปไตย (democracy) และความชอบธรรมตามกฎหมายของรัฐบาล (legitimacy of government) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของ OECD

กล่าวโดยสรุป ความหมายของธรรมาภิบาลที่กำหนดโดยธนาคารโลกจะสอดคล้องกับเป้าหมายและภารกิจของตน ซึ่งธนาคารโลกให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการของสถาบันทางเศรษฐกิจและภาครัฐ รวมไปถึงเรื่องความโปร่งใส การมีความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้ การปฏิรูประบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาความชำนาญและความเป็นผู้นำของบุคลากรในภาครัฐ องค์การอื่น ๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ของสหภาพยุโรป และ OECD จะให้คำนิยามของธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องเป็นพิเศษกับเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน รวมถึงธรรมาภิบาลในทางการเมือง ซึ่งธนาคารโลกพยายามหลีกเลี่ยง นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่น ๆ ซึ่งถูกมองว่าเป็นเรื่องของธรรมาภิบาลด้วย เช่น การตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง การสนับสนุนพรรคการเมือง การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน การสร้างระบบพิจารณาคดีที่เป็นอิสระ การพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ความโปร่งใสของรัฐบาล การกระจายอำนาจสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ดูแลจัดการภาคเอกชน เช่น ในเรื่องของกลไกราคา การแลกเปลี่ยน และระบบธนาคาร นอกจากนี้แนวคิดธรรมาภิบาลยังเป็นเรื่องของการกำหนดทิศทาง ซึ่งไม่เพียงกำหนดว่าจะไปทิศทางไหน แต่ยังกำหนดว่าใครบ้างที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การกำหนดทิศทางดังกล่าว โดยอาจสรุปขอบเขตทิศทางของธรรมาภิบาลได้ 4 บริบท²⁷ อย่างกว้าง ดังนี้

(1) ธรรมาภิบาลในบริบทสากล (governance in global space) เป็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง เป็นการร่วมมือกันระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาการถ่ายโอนเงินโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

(2) ธรรมาภิบาลในบริบทประเทศ (governance in national space) เป็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ซึ่งบางครั้งเข้าใจกันว่าเป็นหน้าที่ของ รัฐบาล และอาจมีหลายระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายว่า มีบทบาทอย่างไรและเพียงใดในการตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ

(3) ธรรมาภิบาลในบริบทองค์กร (governance in organisational space) เป็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยเฉพาะองค์กรภาคธุรกิจ เพื่อไม่ให้เกิดการเอาผิดเอาเปรียบ

²⁷ J. Graham, B. Amos, and T. Plumptre. (2003). "Principles for Good Governance in the 21st Century", Policy Brief, No. 15, Ottawa: Institute on Governance.

ชุมชนและสังคม เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะตัดสินใจเรื่องใดๆ

(4) ธรรมเนียมปฏิบัติในบริบทชุมชน (governance in community space) เป็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระดับท้องถิ่น มีลักษณะไม่เป็นทางการ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องอาจไม่ต้องมีการจัดตั้งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมาย และอาจไม่ต้องมีคณะกรรมการที่ดูแลโดยเฉพาะก็ได้

โดยสรุปคือ แม้ว่าหลักธรรมาภิบาลจะยังไม่มี ความหมายที่เป็นสากล เพราะมีความหลากหลายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวคิดอื่น ๆ มากมาย แต่บทบาทของธรรมาภิบาลนั้นมีความสำคัญยิ่ง อาจดูได้จากการที่องค์กรระดับโลกต่างนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกรอบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของตนทั้งสิ้น ซึ่งในหัวข้อต่อไป เราจะพิจารณาลงไปในรายละเอียดของหลักธรรมาภิบาล หรือก็คือ การศึกษาคูณลักษณะหรือองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

กิจกรรม 14.3.1

เหตุใดในปัจจุบันจึงไม่มีการกำหนดความหมายสากลของธรรมาภิบาล

แนวตอบกิจกรรม 14.3.1

เนื่องจากแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีความหลากหลาย เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างหลายภาคหลายส่วน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน รัฐบาลกับภาคเอกชน นักการเมืองกับข้าราชการ การปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายกับผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ความหลากหลายและซับซ้อนของความสัมพันธ์เหล่านี้ทำให้การหาความชัดเจนของแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล รวมไปถึงการพัฒนาเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเรื่องนี้ให้ประสบผลไม่ใช่เรื่องง่ายเลย ทำให้ปัจจุบันมีข้อถกเถียงมากมายว่าความหมายของ “ธรรมาภิบาล” เป็นเช่นไร

เรื่องที่ 14.3.2

คุณลักษณะหรือองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

ในขณะนี้ยังไม่มี ความชัดเจนว่าหลักธรรมาภิบาลหมายถึงอะไร และยังไม่มีความชัดเจนว่าแนวทางที่ดีที่สุดเพียงหนึ่งเดียวที่ใช้ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ดังจะเห็นได้จากองค์การระดับโลกทั้งหลายต่างกำหนดค่านิยม และองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแต่ละองค์การ จากตัวอย่างขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลในหัวข้อก่อนหน้า จะเห็นว่ามีข้อกำหนดมากมายทั้งที่เหมือนและแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ในแต่ละองค์ประกอบที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานที่ขาดไม่ได้ของหลักธรรมาภิบาล โดยอาจสรุปได้ 5 ประการ²⁸ ดังต่อไปนี้

1) การมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) เป็นสิ่งที่จะช่วยยืนยันว่าการกระทำหรือการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจ ทั้งที่มาจาก การลงคะแนนเลือกหรือได้รับแต่งตั้ง ไม่ว่าจะ เป็นในรัฐบาล ในภาคเอกชน หรือในกลุ่มประชาสังคม จะต้องสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย เพื่อเป็นการรับประกันว่านโยบายทั้งหลายของรัฐบาลจะเป็นไปตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่กำหนด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ หากผู้ที่มีอำนาจกระทำการหรือตัดสินใจนี้กระทำทุจริตหรือประพฤติชอบมิชอบ ก็สามารถเอาผิดและให้รับผิดชอบต่อการกระทำหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาดและส่งผลเสียได้ การมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้นี้ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ การตรวจสอบในแนวนอน (horizontal accountability) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานภาครัฐตรวจสอบการกระทำผิดของหน่วยงานภาครัฐอื่น และ การตรวจสอบในเชิงลึก (vertical accountability) เป็นวิธีการตรวจสอบมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน สื่อ หรือประชาสังคม

2) ความโปร่งใส (transparency) จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความอิสระของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ประชาชนสามารถรับรู้ นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจต่อเจตนาของรัฐบาล ข้อมูลที่เปิดเผยต้องมีความถูกต้องและยืนยันได้ รวมถึงต้องมีข้อมูลมากเพียงพอที่จะสามารถใช้ตรวจสอบหรือจับตาการทำงานของผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ ความโปร่งใสยังเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการจัดการปัญหาคอร์รัปชันและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของธรรมาภิบาลที่จะกล่าวถึงต่อไปด้วย ความโปร่งใสอาจแบ่งได้สองประเภทคือ ความโปร่งใสเชิงรุก (proactive transparency) ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะโดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอก่อน ด้วยแนวคิดที่ว่า ข้อมูลทั้งหมดที่มีความสำคัญต่อสาธารณะเป็นของสาธารณะ (all information

²⁸ Sam Agere. (2000). *Promoting Good Governance – Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.

of public importance belongs to the public) และ ความโปร่งใสเชิงรับ (reactive transparency) ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลที่ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ แต่จะดำเนินการตามที่คนส่วนใหญ่ร้องขอมา

3) การจัดการทุจริตหรือคอร์รัปชัน (anti-corruption) หมายถึง การที่ระบบต่าง ๆ ของภาครัฐ รวมถึงความไว้วางใจต่อภาครัฐนั้นถูกนำไปใช้โดยมิชอบหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การจัดการทำทุจริตเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลในบริบทของการเป็นรัฐคอร์รัปชันมักหมายถึงอาชญากรรมหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งกระทำโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การไม่มีธรรมาภิบาลและไม่สามารถจัดการคอร์รัปชันได้ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เช่น การตัดสินใจบนยอมเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐในโครงการพัฒนาต่าง ๆ และยังทำให้การจัดเก็บรายได้น้อยลง ซึ่งย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศ เป็นต้น

4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย (stakeholder participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชาย โดยตรงและอย่างเท่าเทียมกัน บนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่มกัน เมื่อประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแล้ว ย่อมทำให้เกิดเป็นข้อตกลงที่ทุกฝ่ายพอใจ ดังนั้น นโยบายของรัฐที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพย่อมต้องให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจตั้งแต่เริ่มจนถึงดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งท้ายที่สุดก็นำมาซึ่งความเชื่อมั่นและไว้วางใจในการบริหารบ้านเมืองนั่นเอง และแน่นอนว่าการมีส่วนร่วมจะสำเร็จไม่ได้หากขาดองค์ประกอบในเรื่องของความโปร่งใสและการตรวจสอบด้วย

5) หลักความยุติธรรมและเป็นธรรม (justice) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค (equity) และหลักนิติธรรม (rule of law) กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนจะต้องได้รับโอกาสในการมีความเป็นอยู่ที่ได้อย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องมีกฎหมายที่ยุติธรรมและสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรม หลักธรรมาภิบาลจะสำเร็จได้จำเป็นต้องมีโครงสร้างทางกฎหมายที่ยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งจะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นธรรมจำเป็นต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ เช่น กระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม

โดยสรุปแล้ว ไม่มีรูปแบบของธรรมาภิบาลที่ดีที่สุดซึ่งสามารถจัดการได้ทุกอย่าง เพราะจากความหมายและองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลที่ได้อธิบายไปข้างต้น จะเห็นว่าลักษณะเด่นของธรรมาภิบาลประการหนึ่งคือ การเป็นเสมือนสะพานเชื่อมของประชาชนและสถาบันทั้งด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจอย่างเป็นองค์รวม นอกจากนี้ ผลจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโลก ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการก่อการร้าย รวมถึงปัญหาการถ่ายโอนเงินและทรัพย์สินอย่างผิดกฎหมาย ก็ยิ่งทำให้บทบาทของธรรมาภิบาลนั้นโดดเด่นมากขึ้นในระดับนานาชาติ

กิจกรรม 14.3.2

องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลมีอะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 14.3.2

1. การมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้
 2. ความโปร่งใส
 3. การจัดการทุจริตหรือคอร์รัปชัน
 4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย
 5. หลักความเป็นธรรม
-

เรื่องที่ 14.3.3

ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลก็เป็นกุญแจสำคัญดอกหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเป็นมากกว่าเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน ธรรมาภิบาลนั้นเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และการแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน การส่งเสริมธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ จากการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนกว่าสองล้านคนทั่วโลกพบว่า ประชาชนเรียกร้องให้มีความร่วมมือในเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค ความยุติธรรม และความมั่นคงปลอดภัยอย่างเร่งด่วน การพัฒนาธรรมาภิบาลให้ดีขึ้นเป็นรากฐานสำคัญของข้อเรียกร้องเหล่านี้²⁹

เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติในเรื่องการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลนั้น อยู่ในเป้าหมายข้อ 16 (SDG 16) เช่นเดียวกับเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งเน้นในเรื่องสันติสุข สิทธิมนุษยชน และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ หลักธรรมาภิบาลเป็นความหวังของเป้าหมายข้อ 16 หลายประการ เช่น การลดการคอร์รัปชันและการติดสินบนในทุกรูปแบบ การพัฒนาหน่วยงานทุกระดับให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ การสร้างความเชื่อมั่นในเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับ รวมไปถึงการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในหน่วยงานของประเทศกำลังพัฒนาให้ตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลในระดับสากล และการผลักดันในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ

แม้เมื่อกล่าวถึงเรื่องธรรมาภิบาล เราจะไม่มองในลักษณะของการที่ประชาชน “เข้าถึงธรรมาภิบาล” เหมือนเช่นในกรณีของ “การเข้าถึงความยุติธรรม” แต่การมีธรรมาภิบาลในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วนั้น เห็นได้ชัดว่ามีส่วนสำคัญยิ่งต่อการยกระดับความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) ของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนามนุษย์ ดังได้ชี้ให้เห็นข้างต้น ธรรมาภิบาลเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมประชาชนกับสถาบันทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจอย่างเป็นองค์รวม หากปราศจากธรรมาภิบาล การมีความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนย่อมยากจะเกิดขึ้นได้ และหากพิจารณาธรรมาภิบาลกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ก็จะยิ่งเห็นได้ชัดดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า ธรรมาภิบาลในแง่ที่เป็นการแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมในสังคมนั้น เกี่ยวข้องกับการพัฒนามนุษย์โดยตรง

²⁹ United Nations Development Group. (2013). *A Million Voices: The World We Want – A Sustainable Future with Dignity for All*.

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าธรรมาภิบาลจะไม่ได้เป็นเรื่องของการที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถจะ “เข้าถึง” ธรรมาภิบาลอย่างเสมอภาคโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติหรือไม่ เช่นในกรณีของการ “เข้าถึง” ความยุติธรรม แต่การมีธรรมาภิบาลในลักษณะและระดับต่าง ๆ กล่าวได้ว่าเป็นสภาพเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้สำหรับการพัฒนามนุษย์

การที่จะเกิดสภาพเงื่อนไขเช่นนั้นได้ในความเป็นจริงหรือไม่ มิติด้านปฏิบัติของธรรมาภิบาลย่อมสำคัญยิ่ง ธรรมาภิบาลก็เช่นเดียวกับแนวคิดและหลักการสำคัญอื่น ๆ คือ แม้จะมีความสูงส่งในแง่อุดมคติหรือความมุ่งหวัง หรือมีเหตุผลที่รับฟังได้ในเชิงระเบียบวิธีคิดก็ตาม แต่หากไม่สามารถนำไปปรับใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้ ก็จะไปจากคุณค่าที่แท้จริง ตอนต่อไปจะเป็นการพิจารณาเรื่องนี้

กิจกรรม 14.3.3

หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 14.3.3

หลักธรรมาภิบาลเป็นกุญแจสำคัญดอกหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และการแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน การส่งเสริมธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ปัจจุบันประชาชนเรียกร้องให้มีความร่วมมือในเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค ความยุติธรรม และความมั่นคงปลอดภัยอย่างเร่งด่วน การพัฒนาธรรมาภิบาลให้ดีขึ้นเป็นรากฐานสำคัญของข้อเรียกร้องเหล่านี้

ตอนที่ 14.4

ประเด็นด้านปฏิบัติของธรรมาภิบาล

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 14.4 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 14.4.1 แนวคิดธรรมาภิบาลสู่มาตรการในทางปฏิบัติ
- 14.4.2 การส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศไทย
- 14.4.3 อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

แนวคิด

1. การพัฒนาแนวทางปฏิบัติของธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งบางเรื่องก็ไม่สามารถทำพร้อมกันได้ และไม่ใช่ว่าเรื่องทุกเรื่องจะได้รับการยอมรับในระดับสากล การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในทางปฏิบัติจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศต่างพยายามจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวปฏิบัติในการส่งเสริมธรรมาภิบาลขึ้น มาตรการที่สำคัญอย่างมากเรื่องหนึ่งคือ มาตรการในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ซึ่งเรียกได้ว่าทุกประเทศทั่วโลกต่างหาทางจัดการปัญหานี้ในแง่หนึ่ง หลักธรรมาภิบาลอาจเรียกได้ว่าเป็นทั้งวิธีการ (means) ในการจัดการกับคอร์รัปชัน และก็เป็นสิ่งที่เป็ผลลัพท์ (ends) ที่คาดหวังด้วย
2. ธรรมาภิบาลเริ่มมีบทบาทในประเทศไทยหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการกำกับดูแลขององค์การระดับชาติทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีความบกพร่อง ขาดประสิทธิภาพ รวมถึงการกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ และการขาดจริยธรรม ทำให้ประเทศไทยประกาศบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดและสร้างเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนในประเทศ รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนา สร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมกันของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและยั่งยืน
3. อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งมีมากมาย ที่สำคัญคือในหลายกรณีพื้นฐานด้านสังคมและวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เองก็ดูจะไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลในการปกครองบริหารประเทศเลยทีเดียว เช่น หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ก่อให้เกิดการเห็นแก่พวกพ้องและวงศาคณาญาติ ซึ่งเป็นบ่อเกิดสำคัญของปัญหาคอร์รัปชัน

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 14.4 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาลสู่มาตรการในทางปฏิบัติได้
2. อธิบายการพัฒนาการส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้
3. อธิบายอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืนได้

เรื่องที่ 14.4.1

แนวคิดธรรมาภิบาลสู่มาตรการในทางปฏิบัติ

ข้อพิจารณาสำคัญประการหนึ่งในประเด็นด้านปฏิบัติของแนวคิดธรรมาภิบาลคือ การที่แนวคิดนี้มีความหลากหลายดังได้เห็นแล้วนั้น ทำให้การนำแนวคิดนี้ไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นปัญหาอย่างมาก นอกจากนี้ การที่แนวคิดธรรมาภิบาลขาดมิติด้านทฤษฎีที่ชัดเจน ก็ทำให้การนำไปสู่ภาคปฏิบัติขาดทิศทางที่ชัดเจนด้วย (ทฤษฎีมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ บ่งชี้ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยเหล่านี้ ทำให้เป็นไปได้ที่จะระบุว่า หากจะให้มีความก้าวหน้าอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น จะต้องอาศัยสภาพเงื่อนไขหรือปัจจัยอะไรบ้าง) จากการที่แต่ละประเทศ องค์กร การ หน่วยงาน หรือแม้กระทั่งชุมชน สามารถจะมีวิถีปฏิบัติของตนเองในการสร้างธรรมาภิบาลในการปกครอง หรือบริหารจัดการกิจการของตน วิถีปฏิบัติในเรื่องนี้จึงมีได้แตกต่างหลากหลายอย่างมาก ตอนที่ 14.4 จึงจะเพียงเกริ่นนำประเด็นด้านปฏิบัติของแนวคิดเรื่องนี้ในเรื่องที่ 14.4.1 และจากนั้นจะเน้นแนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศไทยในเรื่องที่ 14.4.2 ก่อนจะสรุปในเรื่องสุดท้ายเกี่ยวกับอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล

การพัฒนาแนวทางปฏิบัติของธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งบางเรื่องก็ไม่สามารถทำพร้อมกันได้ และไม่ใช่ว่าเรื่องทุกอย่างจะได้รับการยอมรับในระดับสากล การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในทางปฏิบัติจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ดังนั้นองค์กรระหว่างประเทศต่างพยายามจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวปฏิบัติในการส่งเสริมธรรมาภิบาลขึ้น มาตรการที่สำคัญอย่างมากเรื่องหนึ่งคือ มาตรการในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ซึ่งเรียกได้ว่าทุกประเทศทั่วโลกต่างหาทางจัดการปัญหานี้ในแง่นี้ หลักธรรมาภิบาลอาจเรียกได้ว่าเป็นทั้งวิธีการ (means) ในการจัดการกับคอร์รัปชัน และก็เป็นสิ่งที่เป็ผลลัพท์ (ends) ที่คาดหวังด้วย

UNDP ซึ่งเป็นองค์กรที่ออกมาตรการในเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันมากมาย มองว่าคอร์รัปชันคือ การขาดดุลด้านธรรมาภิบาล (governance deficit) ซึ่งเป็นผลมาจากหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะขาดธรรมาภิบาล ในขณะที่เดียวกัน ธรรมาภิบาลก็เป็นเครื่องมือที่ช่วยจัดการกับคอร์รัปชันได้โดยผ่านกระบวนการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย³⁰ UNDP ทำงานร่วมกับรัฐบาลทั่วโลกเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยการมุ่งสร้างความแข็งแกร่งของระบบและหน่วยงาน จาก การที่การมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล UNDP จึงมีมาตรการสนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ ผลักดันในเรื่องการวางแผนระบบการมีส่วนร่วม ระบบตรวจสอบ และระบบตัดสินใจเพื่อใช้แก้ปัญหาคอร์รัปชันอีกด้วย นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการเครือจักรภพ (Commonwealth Secretariat) มีมาตรการ

³⁰ UNDP. (2011). *Fast Facts – Anti-Corruption and Democratic Governance*. New York: UNDP.

ต่อต้านการคอร์รัปชันที่เน้นการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจ (economic governance) โดยการปฏิรูปอย่างมีระบบซึ่งมุ่งจัดการกับจุดอ่อนของนโยบาย การบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

องค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจะมีบทบาทมากที่สุดในการพัฒนามาตรการในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจัง เพราะองค์การและหน่วยงานเหล่านี้ได้เห็นแล้วว่า ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ได้รับไป มักบังเกิดความสูญเปล่าเป็นจำนวนมาก โดยที่ปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความสูญเปล่านั้นก็คือปัญหาการขาดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชัน องค์การและหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนามาตรการทางปฏิบัติเพื่อธรรมาภิบาล ทั้งในการปกครองบริหารประเทศ และในการบริหารจัดการความช่วยเหลือจากต่างประเทศและทรัพยากรอื่น ๆ โดยกำหนดขึ้นเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ วิกฤตการเงินในเอเชียตะวันออก ซึ่งรู้จักกันทั่วไปในชื่อ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” (เพราะเริ่มขึ้นในประเทศไทย เมื่อประมาณกลาง ค.ศ. 1997) ทำให้เป็นที่ปรากฏชัดว่า ประเทศในภูมิภาคนี้หลายประเทศที่เติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษก่อนหน้านั้น ล้วนแต่มีปัญหาในการขาดการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อันนับเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของวิกฤตครั้งนั้น ประเทศต่าง ๆ (รวมทั้งประเทศที่ต้องรับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน เช่น IMF โดยมีเงื่อนไขเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในประเทศ) จึงต้องปฏิรูประบบบริหารจัดการระดับต่าง ๆ แทบทุกระดับ ในที่นี้ไม่สามารถกล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานในทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ได้ทั้งหมด จึงจะมุ่งความสนใจไปที่ความพยายามในการสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในประเทศไทยเท่านั้นในเรื่องต่อไป

กิจกรรม 14.4.1

ประเด็นสำคัญในการพัฒนาแนวทางปฏิบัติของธรรมาภิบาลคืออะไร

แนวตอบกิจกรรม 14.4.1

การพัฒนาแนวทางปฏิบัติของธรรมาภิบาลจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งบางเรื่องก็ไม่สามารถทำพร้อมกันได้ และไม่ใช่เรื่องทุกอย่างจะได้รับการยอมรับในระดับสากล การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในทางปฏิบัติจึงไม่ใช่เรื่องง่าย มาตรการที่สำคัญอย่างมากเรื่องหนึ่งคือ มาตรการในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ซึ่งเรียกได้ว่าทุกประเทศทั่วโลกต่างหาทางจัดการปัญหานี้ในแง่นี้ หลักธรรมาภิบาลอาจเรียกได้ว่าเป็นทั้งวิธีการ (means) ในการจัดการกับคอร์รัปชัน และก็เป็นสิ่งที่เป็ผลลัพท์ (ends) ที่คาดหวังด้วย

เรื่องที่ 14.4.2

การส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ธรรมาภิบาลเริ่มมีบทบาทในประเทศไทยหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการกำกับดูแลขององค์การระดับชาติทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีความบกพร่อง ขาดประสิทธิภาพ รวมถึงการกระทำผิด การทุจริตประพฤติมิชอบ และการขาดจริยธรรม ทำให้ประเทศไทยประกาศบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดและสร้างเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนในประเทศ รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมกันของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและยั่งยืน

ในส่วนของภาคเอกชน ตลาดหลักทรัพย์และกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจการขององค์กรในภาคธุรกิจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เช่น การออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนต้องมีการตรวจสอบภายในโดยองค์กรที่เป็นอิสระ นอกจากนี้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยยังได้จัดทำข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการของบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับกรรมการ³¹ โดยได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลสำหรับบริษัทจดทะเบียนไว้ ตามภาพที่ 14.2

³¹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.). (2560). *หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2560 – Corporate Governance Code for Listed Companies 2017*. กรุงเทพฯ: .



หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

1 2 3 4 5 6 7 8

1. ตระหนักถึงบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการในฐานะผู้นำที่สร้างคุณค่าให้แก่กิจการอย่างยั่งยืน
2. กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายหลักของกิจการที่เป็นไปเพื่อความยั่งยืน
3. เสริมสร้างคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ
4. สรรหาและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงและการบริหารบุคลากร
5. ส่งเสริมวัฒนธรรม และการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อ
6. ดูแลให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่เหมาะสม
7. รักษาความน่าเชื่อถือทางการเงินและการเปิดเผยข้อมูล
8. สนับสนุนการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับผู้ถือหุ้น

ภาพที่ 14.2: หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน

ที่มา: ก.ล.ต. (2560).

ในส่วนของภาครัฐ การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐนั้นยังมีปัญหาหลายประการ เช่น ระบบบริหารราชการขาดความยืดหยุ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถปรับแนวทางการปฏิบัติงานและวัฒนธรรมขององค์กรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้าง ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. การขาดกลไกหรือกฎเกณฑ์ที่ดีในการบริหารจัดการบ้านเมืองและหน่วยงานภาครัฐให้มีความคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอกได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ
2. การขาดความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐยังมีลักษณะขาดความโปร่งใสและยุติธรรมอย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายที่ต้องการตอบสนองและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวม ในขณะที่เดียวกันยังเปิดช่องให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อีกด้วย
4. ประชาชนยังขาดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองและระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ การเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ประชาชนยังไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ แก้ปัญหา และการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐด้วย
5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานภาครัฐเกิดขึ้นจำนวนมาก บางครั้งเป็นการทำทุจริตโดยวางแผนอย่างเป็นกระบวนการ ส่งผลให้ภาครัฐเกิดความเสียหายอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นเชิงภาพลักษณ์หรืองบประมาณ

ดังนั้นรัฐบาลไทยเห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง ในฐานะที่จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยแก้ปัญหาทั้งหลายข้างต้น จึงได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นส่วนหนึ่งของเจตนารมณ์ของกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งสะท้อนแนวคิดพื้นฐานในเรื่องธรรมาภิบาลได้อย่างเป็นอย่างดี โดยฉบับ พ.ศ. 2560 ได้ระบุไว้ใน มาตรา 76 ดังนี้

รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

นอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดลักษณะของธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารจัดการบ้านเมืองไว้ ซึ่งเป็นเสมือนแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ในเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมือง ประกอบด้วยลักษณะ 7 ประการ ได้แก่

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองตามความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนั้น บุคคลผู้มีชื่อเสียงหลายคนก็ได้ให้แนวคิด นิยาม และแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการมีธรรมาภิบาลขึ้นในประเทศไทย เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีนพคุณ อานันท์ ปันยารชุน ได้เน้นบทบาทของธรรมาภิบาลต่อการดำเนินธุรกิจว่าเป็น “สิ่งที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในการทำธุรกิจในปัจจุบัน ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างทันท่วงที ทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลอย่างทันเหตุการณ์ มีระบบยุติธรรมที่โปร่งใสอิสระ มีสถาบันสื่อที่เป็นอิสระ และสามารถเปิดพื้นที่ให้ทุกคนทุกฝ่ายได้ออกความเห็นและไม่รับใช้ผลประโยชน์ทางการเมืองหรือธุรกิจ ซึ่งหากมีธรรมาภิบาลแล้วก็จะช่วยแก้ไขการผูกขาดอำนาจทางการค้าและการเมืองได้”³²

ธีรยุทธ บุญมีมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการเป็นหุ้นส่วนและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ประชาชน และเอกชนในการบริหารและการปกครองประเทศ โดยเรียกว่า “ความคิดธรรมรัฐ” หากนำแนวคิดนี้ (หรือก็คือแนวคิดเรื่องของธรรมาภิบาล) มาปรับใช้กับการบริหารบ้านเมืองก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วม ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น นอกจากนี้ เขายังเน้นย้ำความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และการตรวจสอบโดย

³² Forbes Thailand. (2558). อานันท์ ชี้อภิบาลคือหนทางสู่ ‘ธุรกิจโลกใหม่’ ที่ยั่งยืน.

ประชาชน สื่อมวลชนและนักวิชาการ และเสนอว่าการจะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้ต้องมีการปฏิรูป 4 ส่วน คือ ปฏิรูประบบราชการ ภาคธุรกิจ ภาคเศรษฐกิจสังคม และการปฏิรูปกฎหมาย³³

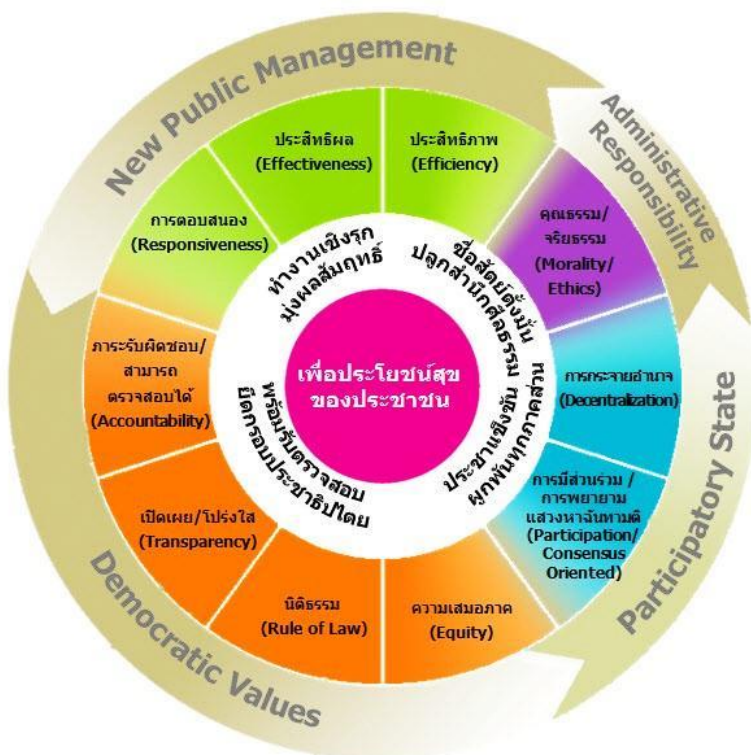
แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้กำหนดค่านิยมของธรรมาภิบาลไว้โดยเฉพาะ แต่จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พบว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาภาครัฐในประเทศไทยนั้น มีองค์ประกอบ 10 ประการ ได้แก่

- (1) หลักประสิทธิผล (effectiveness)
- (2) หลักประสิทธิภาพ (efficiency)
- (3) หลักการตอบสนอง (responsiveness)
- (4) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (accountability)
- (5) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (transparency)
- (6) หลักการมีส่วนร่วม (participation)
- (7) หลักการกระจายอำนาจ (decentralisation)
- (8) หลักนิติธรรม (rule of law)
- (9) หลักความเสมอภาค (equity) และ
- (10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented)³⁴

ต่อมา ก.พ.ร. ได้เพิ่มเติมในเรื่องของคุณธรรมและจริยธรรมด้วย และได้จัดเป็นหมวดหมู่ตามรูปภาพ 3

³³ อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). *หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 4.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2552). *การจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*, การประชุมสัมมนาทางวิชาการ 2 ตุลาคม 2552, หน้า 5. www.opdc.go.th/uploads/files/paper_gg01.pdf (accessed 10 January 2018).



เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ทำงานเชิงรุกมุ่งผลสัมฤทธิ์

ข้อสัจธรรมตั้งมั่น ผูกพันทุกภาคส่วน

ปลุกสำนึกศีลธรรม ประชาแข็งขัน

พร้อมรับตรวจสอบ ยึดกรอบประชาธิปไตย

ทำงานเชิงรุก มุ่งผลสัมฤทธิ์

ประสิทธิผล (Effectiveness)

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/consensus oriented)

ความเสมอภาค (Equity)

นิติธรรม (Rule of Law)

เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)

ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

การตอบสนอง (Responsiveness)

New Public Management

Administrative Responsibility

Participator State

Democratic Values

ภาพที่ 14.3 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

ที่มา: ก.พ.ร. (2554). www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442

กิจกรรม 14.4.2

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งถือว่าจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาภาครัฐในประเทศไทยนั้น มีองค์ประกอบอะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 14.4.2

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งถือว่าจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาภาครัฐในประเทศไทย มีองค์ประกอบ 10 ประการ ได้แก่

- (1) หลักประสิทธิผล (effectiveness)
 - (2) หลักประสิทธิภาพ (efficiency)
 - (3) หลักการตอบสนอง (responsiveness)
 - (4) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (accountability)
 - (5) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (transparency)
 - (6) หลักการมีส่วนร่วม (participation)
 - (7) หลักการกระจายอำนาจ (decentralisation)
 - (8) หลักนิติธรรม (rule of law)
 - (9) หลักความเสมอภาค (equity) และ
 - (10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented)
-

เรื่องที่ 14.4.3

อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งมีมากมาย ที่สำคัญคือ ในหลายกรณีพื้นฐานด้านสังคมและวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เองก็ดูจะไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลในการปกครองบริหารประเทศเลยทีเดียว เช่น หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ก่อให้เกิดการเห็นแก่พวกพ้องและวงศ์วานญาติ ซึ่งเป็นบ่อเกิดสำคัญของปัญหาคอร์รัปชัน อย่างไรก็ดี อุปสรรคพื้นฐานที่สุดของการส่งเสริมธรรมาภิบาลมาจากลักษณะของแนวคิดและหลักการของเรื่องนี้เองด้วย เช่น การไม่มีความหมายสากล และเกี่ยวข้องกับหลากหลายศาสตร์ องค์ประกอบที่มีความหลากหลาย ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและยากต่อการหาแนวทางในทางปฏิบัติ การที่ธรรมาภิบาลต้องได้รับความร่วมมือกันจากหลายฝ่าย เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และความจำเป็นของการส่งเสริมในเรื่องนี้ หรือการจัดลำดับความสำคัญขององค์ประกอบต่าง ๆ จะตัดสินอย่างไร

จุดอ่อนของแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลที่เด่นชัดประการหนึ่งคือ การยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องความหมายและแนวคิด ซึ่งทำให้ยากต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติและการประเมินผลสำเร็จ ระบบการวัดผลสำเร็จที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ว่าหลังจากนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้แล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร เป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ประเทศในแอฟริกาได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการพัฒนาเรื่องของการเติบโตทางเศรษฐกิจ การจัดการภาครัฐ และการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่น่าพอใจ แต่ประเทศแถบนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการเคารพประชาธิปไตย รวมถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในกรณีเช่นนี้ เราจะถือว่ามีธรรมาภิบาลหรือไม่ เพราะมีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ หรือเราจะถือว่ายังไม่มิดีพอเนื่องจากการไม่เคารพหลักประชาธิปไตย³⁵

มาตรการของธรรมาภิบาลมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และเกิดการปรับเปลี่ยนและพัฒนาการไปตามปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ในขณะที่บางประเทศประสบความสำเร็จในการส่งเสริมเรื่องสุขภาพและการศึกษา แต่อาจมีอุปสรรคในเรื่องการสร้างรายได้ หรือบางประเทศที่ล้มเหลวในการจัดการเรื่องอัตราการมีชีวิตของประชาชน แต่กลับสามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้จากการวิจัยยังพบว่า ประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีปัญหาจากความขัดแย้งภายในประเทศ มีอุปสรรคในการพัฒนามนุษย์ กล่าวคือไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้น การยอมรับความหลากหลายของประเทศต่าง ๆ ใน

³⁵ Robert Rotberg. (2014). "The Problem Behind Africa's 2014 Index of Well Governed Countries: Few are". *The Christian Science Monitor*. www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2014/1008/The-problem-behind-Africa-s-2014-index-of-well-governed-countries-Few-are. (accessed 16 January 2018).

การพัฒนาาระบบธรรมาภิบาล แต่ยังคงยึดหลักการและมาตรฐานสากลที่ยอมรับร่วมกันจึงถือเป็นแนวทางใหม่ที่จะช่วยนำเราไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ความท้าทายในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงเป็นเรื่องของการแปรระบบธรรมาภิบาลที่มีความหลากหลาย มาเป็นเป้าหมายและผลลัพธ์ที่เกิดความชัดเจน และวัดได้ตามกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)³⁶ พบว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาที่สำคัญหลายประการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านธรรมาภิบาล (และเป็นอุปสรรคเดียวกันกับการเข้าถึงความยุติธรรมด้วย) เพราะหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีความเข้าใจและตระหนักในบทบาทของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ เช่น การบริหารจัดการภาครัฐที่ยังไม่เป็นการกระจายอำนาจ แต่เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องการบริหารงานภาครัฐที่ยังมีกระบวนการไม่มีความโปร่งใสหลายมิติ ทั้งการเห็นแก่พวกพ้อง เอาประโยชน์ส่วนตน จนบางครั้งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด

กิจกรรม 14.4.3

ประเทศไทยยังมีปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลอะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 14.4.3

ประเทศไทยยังมีปัญหาที่สำคัญหลายประการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านธรรมาภิบาล (และเป็นอุปสรรคเดียวกันกับการเข้าถึงความยุติธรรมด้วย) เพราะหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีความเข้าใจและตระหนักในบทบาทของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ เช่น การบริหารจัดการภาครัฐที่ยังไม่เป็นการกระจายอำนาจ แต่เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องการบริหารงานภาครัฐที่ยังมีกระบวนการไม่มีความโปร่งใสหลายมิติ ทั้งการเห็นแก่พวกพ้อง เอาประโยชน์ส่วนตน จนบางครั้งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด

³⁶ TDRI. (2016). *ทีดีอาร์ไอแนะ 5 มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ*.

เชิงอรรถ

Hans Kelsen. (2000). *What is Justice? Justice, Law, and Politics in the Mirror of Science: Collected Essays*. Los Angeles and London: University of California Press, p. 1.

2 *ibid.*, pp. 1-2.

3 *ibid.*, p. 2.

4 Hazel Genn. (1997). "Understanding civil justice", *Current Legal Problems*, 50(1). p. 168.

5 L. Schetzer, J. Mullins, and R. Buonamano. (2002). *Access to Justice and Legal Needs: A project to Identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW*. Background Paper, Law & Justice Foundation of New South Wales, p. 7.

6 Judicial Commission of New South Wales. (2009). *Equality before the Law.*, (1st ed.). www.supremecourt.wa.gov.au/_files/equality_before_the_law_chapter1.pdf (accessed 18 January 2018).

7 UNDP. (2004). "Access to Justice Practice Note", p. 4. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/access-to-justice-practice-note.html (accessed 15 January 2018).

8 United Nations. (2009). *Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty*. Report of the Secretary-General, A/64/133.

9 OECD. (n.d.). "Why is Access to Justice Crucial Today?". www.oecd.org/gov/access-to-justice-supporting-people-focused-justice-services.pdf (accessed 4 January 2018).

10 Sustainable Development Goal 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16> (accessed 15 January 2018).

11 กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2559). รายงานประจำปี 2559 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ –Annual Report 2016 Rights and Liberties Protection Department. กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

12 กองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ. (n.d.). การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประเทศไทย. สืบค้นจาก www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_3/2559/05-26-10-58.pdf

13 ศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยปัจจุบันคลินิกยุติธรรมมีกระจายอยู่ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดต่างๆ และในเขตอำเภอขนาดใหญ่ทั่วประเทศ

14 พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 102 ก หน้า 1 วันที่ 27 ตุลาคม 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม ทำให้ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน

15 เพลินตา ตันรังสรรค์. (2554). สรุปรการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้ (Justice for All, All for Justice), จุลินิติ. พฤษภาคม-มิถุนายน. หน้า 68-69.

16 แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557-2560. สืบค้นจา
www.ptnc.coj.go.th/doc/data/ptnc/ptnc_1462157988.pdf (accessed 16 January 2018).

17 Kofi Annan: “Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.” <https://unu.edu/governance>, (accessed 15 January 2018).

18 มีผู้ใช้คำภาษาไทยเทียบเคียงกันหลายคำ อาทิ “สังคมประชาธิปไตย” (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม) “สังคมนิติธรรม” (เสนห์ จามริก) “วิถีประชา” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใช้คำนี้โดยมีนัยของคำว่า civic movement) “อารยสังคม” (อเนก เหล่าธรรมทัศน์) และ “สังคมเข้มแข็ง”(ธีรยุทธ บุญมี) เป็นต้น
www.idi.or.th/2016/08/24/แนวคิดเรื่องประชาสังคม/ (accessed 15 December 2017)

19 Rachel Gisselquist. (2012). What does “Good Governance” mean?. United Nations University. <https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html> (accessed 17 January 2018).

20 John Gerring. (1999). “What Makes a Concept Good? A Critical Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences”. *Polity*, 31(3), pp. 357-393.

21 *ibid*, p. 371.

22 *ibid*, p. 381.

23 The World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development, p. 1.

24 The World Bank. (2017). *Governance and the Law*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development. p. 3.

25 United Nations Economic and Social Council. (2006). “Definitions of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration”, Committee of Experts on Public Administration, Fifth session. New York, E/c.16/2006/4, p. 3.

26 International Fund for Agricultural Development (IFAD). (1999). “Good Governance: An Overview”, Executive Board—Sixty-Seventh Session in Rome. p. 6.

www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro_upravlenie.pdf (accessed 12 January 2018).

27 J. Graham, B. Amos, and T. Plumptre. (2003). “Principles for Good Governance in the 21st Century”, Policy Brief, No. 15, Ottawa: Institute on Governance.

28 Sam Agere. (2000). Promoting Good Governance – Principles, Practices and Perspectives. London: Commonwealth Secretariat.

29 United Nations Development Group. (2013). A Million Voices: The World We Want – A Sustainable Future with Dignity for All.

30 UNDP. (2011). Fast Facts – Anti-Corruption and Democratic Governance. New York: UNDP. www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Anti-Corruption.pdf

31 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.). (2560). หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2560 – Corporate Governance Code for Listed Companies 2017. กรุงเทพฯ:.

32 Forbes Thailand. (2558). อานันท์ ชัยธรรมอภิบาลคือหนทางสู่ ‘ธุรกิจโลกใหม่’ ที่ยั่งยืน. <www.forbesthailand.com/news-detail.php?did=358> (accessed 8 January 2018).

33 อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 4.

34 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2552). การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating), การประชุมสัมมนาทางวิชาการ 2 ตุลาคม 2552, หน้า 5. www.opdc.go.th/uploads/files/paper_gg01.pdf (accessed 10 January 2018).

35 Robert Rotberg. (2014). “The Problem Behind Africa's 2014 Index of Well Governed Countries: Few are”. The Christian Science Monitor. www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2014/1008/The-problem-behind-Africa-s-2014-index-of-well-governed-countries-Few-are. (accessed 16 January 2018).

36 TDRI. (2016). ทีดีอาร์ไอแชนะ 5 มาตรการเร่งด่วน รื้อใหญ่ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ. <https://tdri.or.th/2016/08/2016-08-11/> (accessed 10 January 2018).