

สถานการณ์ของหลักนิติธรรมไทยในปัจจุบัน¹

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์²

สำหรับการปาฐกถาพิเศษ หัวข้อ “สถานการณ์ของหลักนิติธรรมไทยในปัจจุบัน” ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ องค์ปาฐก ได้แบ่งเนื้อหาการบรรยายออกเป็น 7 ส่วน ได้แก่ (1) แนะนำสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (2) แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of Law) (3) Rule of Law and SDGs (4) WJP’s Global Rule of Law Index (5) Thailand’s Rule of Law Ranking 2024 (6) บทเรียนหลักนิติธรรมจาก World Justice Forum 2025 และ (7) ข้อเสนอแนะสู่หลักนิติธรรมของประเทศไทย

ในการเกริ่นนำ องค์ปาฐกได้ชี้ให้เห็นว่า “หลักนิติธรรม” มิได้เป็นเพียงหลักกฎหมายในเชิงเทคนิคหากเป็น “กลไกกำกับอำนาจ” (constraint on power) ที่ทำให้การใช้อำนาจของรัฐอยู่ภายใต้กรอบกติกาเดียวกันกับประชาชน เป็นรากฐานของความไว้วางใจสาธารณะ (public trust) และเป็นเงื่อนไขสำคัญของสันติภาพ ความยุติธรรม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในบริบทดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ธำรงรักษาสาระและคุณค่าพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลเพียงต่อข้อพิพาทเฉพาะกรณี หากส่งผลต่อการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ และต่อระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมายโดยรวม

องค์ปาฐกจึงได้เน้นย้ำว่า การเสริมสร้างหลักนิติธรรมในสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยความเข้มแข็ง ความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญควบคู่กัน เพราะศาลมิใช่เพียงผู้ตีความตัวบท แต่เป็นผู้กำหนดทิศทางของความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในระยะยาว การพัฒนาอย่างต่อเนื่องขององค์กร ทั้งในด้านมาตรฐานวิชาการ ความโปร่งใส และการสื่อสารกับสาธารณะ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการธำรงความเชื่อมั่นและความชอบธรรมในสายตาประชาชน

¹ สรุปรูปการปาฐกถาตามโครงการ Public Lecture ของกองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

² ประธานกรรมการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย.

การบรรยายครั้งนี้ยังได้นำบทเรียนจากการเข้าร่วมการประชุม World Justice Forum ณ กรุงวอชิงตัน สาธารณรัฐโปแลนด์ เมื่อเดือนมิถุนายน 2568 มาประกอบการวิเคราะห์ โดยที่ประชุมได้อภิปรายถึงปรากฏการณ์ “Rule of Law Recession” หรือแนวโน้มการถดถอยของหลักนิติธรรมทั่วโลก บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการในการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐาน และความสำคัญของการรักษาตุลาภิวัตน์ในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน

1. แนะนำสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice – TIJ) เป็นสถาบันวิจัยที่ได้รับการรับรองให้เป็นเครือข่ายของแผนงานสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network Institutes – UN-PNI)

จุดกำเนิดของ TIJ สืบเนื่องจากพระวิสัยทัศน์ของสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภาฯ ที่ทรงริเริ่มผลักดันมาตรฐานว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง จนนำไปสู่ “Bangkok Rules” ซึ่งได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2010 อันถือเป็นหมุดหมายสำคัญของประเทศไทยในเวทีสิทธิมนุษยชนสากล

ภารกิจของ TIJ จึงมิได้จำกัดอยู่เพียงการวิจัย หากรวมถึงการเชื่อมโยงมาตรฐานสากลกับการปฏิบัติในระดับประเทศ และการส่งเสริมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย

ในระยะหลัง TIJ ให้ความสำคัญกับแนวคิด “People-Centered Justice” ซึ่งเน้นการออกแบบระบบยุติธรรมให้ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence-based policy) นวัตกรรม และความร่วมมือข้ามภาคส่วน

ขณะเดียวกัน สถาบันได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการขับเคลื่อน หลักนิติธรรมในมิติที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นการทำงานร่วมกับองค์การสหประชาชาติ (UNODC, UNDP) ความร่วมมือกับ World Justice Project (WJP) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ตลอดจนเครือข่ายสถาบันด้านกระบวนการยุติธรรมในภูมิภาคต่าง ๆ

แนวทางของ TIJ จึงมิได้มุ่งเน้นเพียงการนำมาตรฐานสากลมาปรับใช้ หากเน้นการสร้าง “พื้นที่ความร่วมมือ” ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทไทย โดยยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญ

ในมุมมองนี้ การเสริมสร้างหลักนิติธรรมมิใช่ภารกิจขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หากเป็นกระบวนการร่วมของสังคมโดยรวม โดย TJ ได้วางบทบาทของตนในฐานะ “กลไกเชื่อมประสาน” ระหว่างองค์กรผู้มาตรฐานสากล และการปฏิบัติในบริบทไทย เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่มีรากฐานมั่นคงและยั่งยืน

(2) แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of Law)

องค์ปาฐกเห็นว่า แม้คำว่า “หลักนิติธรรม” จะถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมือง นโยบายสาธารณะ และวงวิชาการ แต่ในเชิงเนื้อหากลับยังขาดความเข้าใจที่เป็นระบบและมีกรอบอ้างอิงที่ชัดเจน ทำให้คำดังกล่าวถูกใช้ในความหมายที่แตกต่างกันไปตามบริบทและวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่าย

ในบริบทของประเทศไทย หลักนิติธรรมได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนการยกระดับหลักการนี้ขึ้นสู่สถานะ “หลักพื้นฐานของการปกครอง” อย่างไรก็ดี การบัญญัติไว้ในตัวบทมิได้หมายความว่าหลักการดังกล่าวจะเกิดผลโดยอัตโนมัติ หากปราศจากกลไกตีความ การบังคับใช้ และวัฒนธรรมทางการเมืองที่เคารพต่อการจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐอย่างแท้จริง

ในเชิงประวัติศาสตร์ แนวคิดที่เป็นรากฐานของหลักนิติธรรมสามารถสืบย้อนไปถึงยุคกรีก-โรมัน โดย Aristotle เสนอว่าการปกครองที่ดีควรเป็น “การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่โดยบุคคล” (rule of law, not of men) ต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาในยุโรป โดยเฉพาะในระบบกฎหมายอังกฤษผ่านงานของ A.V. Dicey ในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเน้นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) และการที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน ขณะเดียวกัน ในระบบกฎหมายภาคพื้นทวีปยุโรปก็พัฒนาแนวคิด “รัฐภายใต้กฎหมาย” (Rechtsstaat) ซึ่งเน้นการจำกัดอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานผ่านรัฐธรรมนูญ

ในเชิงทฤษฎีร่วมสมัย นักวิชาการมักจำแนกหลักนิติธรรมออกเป็น 2 แนวทางสำคัญ ได้แก่

- แนวคิดแบบบาง (Thin Rule of Law) ซึ่งเน้นมิติทางกระบวนการ (procedural dimension) เช่น ความชัดเจนของกฎหมาย การไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง การประกาศใช้ล่วงหน้า และการบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและไม่เลือกปฏิบัติ แนวคิดนี้มุ่งเน้น “ความแน่นอนของกติกา” เป็นหลัก
- แนวคิดแบบหนา (Thick Rule of Law) ซึ่งขยายความหมายไปสู่มิติด้านสาระ (substantive dimension) รวมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรมทางสังคม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมองว่ากฎหมายที่ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน แม้จะตราขึ้นโดยชอบด้วยกระบวนการ ก็ไม่อาจถือว่าตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

การถกเถียงระหว่างแนวคิดทั้งสองมิใช่เพียงเชิงทฤษฎี หากสะท้อนความเข้าใจที่แตกต่างกัน ต่อบทบาทของกฎหมายในสังคม ว่ากฎหมายควรเป็นเพียง “กรอบควบคุมอำนาจ” หรือควรเป็น “เครื่องมือสร้างความยุติธรรมเชิงคุณค่า” ด้วย

สำหรับประเทศไทย ความท้าทายสำคัญมิได้อยู่ที่การขาดบทบัญญัติ หากอยู่ที่การขยับจาก ความเข้าใจหลักนิติธรรมในเชิงรูปแบบ ไปสู่ความเข้าใจในเชิงคุณค่า กล่าวคือ ทำให้หลักนิติธรรมมิใช่ เพียงเงื่อนไขทางเทคนิคของการตรากฎหมาย แต่เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน เป็นกลไกจำกัด อำนาจอรัฐ และเป็นรากฐานของความเชื่อมั่นสาธารณะ

เมื่อกฎหมายถูกมองเป็นเพียงเครื่องมือบริหารจัดการหรือควบคุมสังคม หลักนิติธรรมก็จะถูก ลดทอนเหลือเพียงรูปแบบ แต่เมื่อกฎหมายถูกวางอยู่บนฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความ เสมอภาค หลักนิติธรรมจึงจะทำหน้าที่เป็นแกนกลางของระเบียบการปกครองที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง

(3) Rule of Law and SDGs

องค์ปาฐกได้ชี้ให้เห็นว่า บทเรียนจาก “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Development Goals – MDGs) สะท้อนอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและสังคมที่มีได้ ตั้งอยู่บนฐานของหลักนิติธรรม ย่อมไม่ยั่งยืน แม้จะสามารถสร้างความเติบโตหรือยกระดับตัวชี้วัด บางด้านได้ในระยะสั้น แต่หากยังคงมีปัญหาการทุจริต ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และการบังคับใช้ กฎหมายอย่างไม่เสมอภาค ความก้าวหน้านั้นก็เปราะบางและไม่ยั่งยืน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากรัฐขาดความโปร่งใส ขาดกลไกตรวจสอบ และขาดความรับผิดชอบ ต่อประชาชน นโยบายสาธารณะย่อมไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์ที่เป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals – SDGs) จึงได้ยกระดับหลักนิติธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบการพัฒนาโลก โดยบรรจุไว้ใน เป้าหมายที่ 16 (Peace, Justice and Strong Institutions – สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง) ซึ่งเน้นการสร้างสถาบันที่มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และเข้าถึงได้ และเชื่อมโยงกับ เป้าหมายที่ 17 (Partnerships for the Goals – หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา) ที่เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

สหประชาชาติมองว่า เป้าหมายที่ 16 และ 17 มิใช่เพียง “อีกสองเป้าหมาย” หากเป็น “ปัจจัยเอื้อ” (enabling goals) ที่ทำให้เป้าหมายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขจัดความยากจน การศึกษา สุขภาพ หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สามารถบรรลุผลได้อย่างมั่นคง เพราะหากปราศจากสถาบัน ที่เข้มแข็งและระบบกฎหมายที่เป็นธรรม ทรัพยากรและนโยบายก็ไม่สามารถกระจายประโยชน์ได้ อย่างทั่วถึง

ในเวทีสากลปัจจุบัน การอภิปรายเรื่องหลักนิติธรรมจึงมิได้จำกัดอยู่ในวงการกฎหมาย หากเชื่อมโยงโดยตรงกับ “การพัฒนา” (development) ในความหมายกว้าง ครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เท่าเทียม การลดความเหลื่อมล้ำ และการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง

ขณะเดียวกัน การผลักดันหลักนิติธรรมภายใต้กรอบ SDGs ยังเน้นสามมิติสำคัญ ได้แก่

- การกำหนดเป้าหมายที่วัดผลได้ (measurement) เพื่อให้ความก้าวหน้าสามารถประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม
- การออกแบบนโยบายบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence-based policy)
- การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือ (network and collaboration) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

ดังนั้น หลักนิติธรรมในบริบทของ SDGs จึงมิใช่เพียงหลักการเชิงนามธรรม หากเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นรากฐานของความเชื่อมั่นที่ทำให้สังคมสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและเป็นธรรม

(4) WJP’s Global Rule of Law Index

World Justice Project (WJP) เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมทั่วโลก และได้จัดทำ “ดัชนีหลักนิติธรรมโลก” (Global Rule of Law Index) อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานะของหลักนิติธรรมในประเทศต่าง ๆ บนพื้นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ จุดเด่นของดัชนีนี้อยู่ที่วิธีวิทยา (methodology) ซึ่งอาศัยทั้งการสำรวจประชาชนทั่วไป (general population poll) และการสำรวจผู้เชี่ยวชาญในประเทศ (qualified respondents) เพื่อสะท้อนทั้ง “ประสบการณ์ของประชาชน” และ “มุมมองเชิงวิชาชีพ” ต่อระบบกฎหมายและสถาบันของรัฐ ทำให้ดัชนีมิใช่เพียงการประเมินเชิงทฤษฎี แต่สะท้อนการรับรู้และประสบการณ์จริงในสังคม

กรอบแนวคิดหลักของ WJP ตั้งอยู่บน 4 หลักการพื้นฐาน ได้แก่

1. ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐ (Accountability) – อำนาจรัฐต้องถูกจำกัดและตรวจสอบได้
2. กฎหมายที่เป็นธรรม (Just Laws) – กฎหมายต้องชอบธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน
3. รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) – การตัดสินใจของรัฐต้องเปิดเผยตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม
4. กระบวนการระงับข้อพิพาทที่เข้าถึงได้และเป็นกลาง (Accessible and Impartial Dispute Resolution) – ประชาชนต้องเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยไม่ถูกกีดกัน และได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

จากหลักการทั้ง 4 ประการนี้ WJP ได้พัฒนาเป็นตัวชี้วัด 8 ด้าน ได้แก่

- (1) การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) – วัดกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลทั้งในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และสังคม
- (2) การปราศจากการทุจริต (Absence of Corruption) – ประเมินการใช้อำนาจโดยมิชอบในภาครัฐ
- (3) รัฐบาลโปร่งใส (Open Government) – การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม และกลไกรับผิดชอบ
- (4) สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) – การคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน
- (5) ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง (Order and Security) – ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (6) การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ (Regulatory Enforcement) – ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย
- (7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) – การเข้าถึง ความรวดเร็ว ค่าใช้จ่าย และความเป็นธรรม
- (8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) – ความเป็นอิสระ ความเป็นธรรม และการคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง

ในมุมมองขององค์ปาฐก ดัชนีนี้มิใช่เพียง “การจัดอันดับประเทศ” หากเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เชิงระบบ ที่ช่วยสะท้อน “สุขภาพของสถาบันรัฐ” (institutional health) และแนวโน้มเชิงโครงสร้างของหลักนิติธรรมในแต่ละสังคม

ที่สำคัญ ดัชนี WJP ยังทำให้หลักนิติธรรมซึ่งเคยถูกมองว่าเป็นแนวคิดเชิงคุณค่า กลายเป็นสิ่งที่สามารถวัดผลและเปรียบเทียบได้ในระดับนานาชาติ อันสอดคล้องกับแนวคิดว่าการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ต้องมีตัวชี้วัดที่ตรวจสอบได้ (measurable and accountable governance)

(5) Thailand’s Rule of Law Ranking 2024

ในปี 2567 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 78 จาก 142 ประเทศ ได้คะแนนเฉลี่ยประมาณ 0.5 จาก 1.0 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (ประมาณ 0.59) และอยู่ลำดับที่ 10 จาก 15 ประเทศในภูมิภาค³

³ ที่มา <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Thailand>

ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนภาพรวมว่าประเทศไทยยังมีช่องว่างสำคัญในบางมิติ โดยเฉพาะด้านการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) และ การรับรู้เรื่องการทุจริต (Absence of Corruption) ซึ่งเป็นหัวใจของความเชื่อมั่นสาธารณะ

อย่างไรก็ดี องค์ปาฐกเห็นว่า การตีความดัชนีควรทำอย่างรอบคอบ มิใช่เพื่อแข่งขันชิงอันดับ หากเพื่อความเข้าใจแนวโน้มเชิงโครงสร้างของตนเอง ดัชนีควรถูกใช้เป็น “กระจกสะท้อนตนเอง” (self-reflection tool) เพื่อระบุจุดอ่อน จุดแข็ง และทิศทางการปฏิรูป มากกว่าจะเป็นเครื่องมือสร้างความพึงพอใจหรือความวิตกกังวลระยะสั้น

ในมุมมองเชิงยุทธศาสตร์ หากประเทศไทยสามารถยกระดับคะแนนในมิติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบถ่วงดุล ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ย่อมส่งผลเชิงบวกไม่เพียงต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ หากยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ การลงทุน และความมั่นคงทางสังคมในระยะยาวด้วย

(6) บทเรียนหลักนิติธรรมจาก World Justice Forum 2025

องค์ปาฐกได้กล่าวถึงการประชุม World Justice Forum ครั้งที่ 8 ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนมิถุนายน 2568⁴

เวทีดังกล่าวมิใช่เพียงการประชุมเชิงวิชาการ หากเป็นพื้นที่สะท้อนแนวโน้มเชิงโครงสร้างของหลักนิติธรรมทั่วโลก โดยข้อมูลของ World Justice Project (WJP) ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Rule of Law Recession” หรือ “ภาวะถดถอยของหลักนิติธรรม” ซึ่งพบว่า ร้อยละ 78 ของประเทศทั่วโลกมีคะแนนหลักนิติธรรมลดลงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา แนวโน้มนี้มีได้จำกัดอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา หากเกิดขึ้นทั้งในประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมและประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่

สาระสำคัญของการอภิปรายสะท้อนความท้าทายหลายประการ ได้แก่

- ความเชื่อมั่นสาธารณะที่ลดลง (Declining Public Trust) – ประชาชนจำนวนมากทั่วโลกตั้งคำถามต่อความเป็นธรรมและความเป็นกลางของสถาบันรัฐ โดยเฉพาะศาลและองค์กรตรวจสอบ
- ความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ (Balancing Independence and Accountability) – การรักษาความเป็นอิสระของตุลาการและองค์กรอิสระต้องดำเนินควบคู่กับกลไกความรับผิดชอบที่โปร่งใส มิฉะนั้นจะถูกตั้งคำถามเรื่องความชอบธรรม
- การปกป้องประชาธิปไตย (Safeguarding Democracy) – หลักนิติธรรมถูกมองว่าเป็นแนวป้องกันสำคัญต่อการใช้อำนาจโดยพลการและการบั่นทอนกลไกตรวจสอบ

⁴ <https://youtu.be/ZfF0L9Zrb5o?si=fdv9DkiUzg6hoPB5>

- การเสริมสร้างศักยภาพและความซื่อสัตย์สุจริต (Strengthening Capacity and Integrity) – สถาบันตุลาการและกระบวนการยุติธรรมต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านความรู้ความสามารถ และมาตรฐานจริยธรรม

ในการประชุมครั้งนี้ ยังได้มีการประกาศ “หลักการแห่งวอร์ซอเพื่อหลักนิติธรรม” (Warsaw Principles for the Rule of Law) จำนวน 10 ประการ⁵

หลักการดังกล่าวเน้นย้ำว่า ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (Judicial Independence) มีใช้สิทธิพิเศษของศาล หากเป็นหลักประกันของประชาชนในการได้รับความยุติธรรมอย่างเป็นกลาง และเป็นกลไกสำคัญในการอํารงการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

บทเรียนสำคัญจากเวทียอร์ซอ คือ การปกป้องหลักนิติธรรมในยุคปัจจุบันต้องอาศัยทั้งความเข้มแข็งของสถาบัน และความเชื่อมั่นของสาธารณชนควบคู่กัน หากสถาบันมีความเป็นอิสระแต่ขาดความไว้วางใจจากประชาชน หลักนิติธรรมก็ย่อมอ่อนแอ ในทางกลับกัน หากประชาชนขาดหลักประกันจากสถาบันที่เป็นกลาง ความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยก็จะสั่นคลอน

ด้วยเหตุนี้ การเสริมสร้างหลักนิติธรรมจึงมิใช่เพียงการแก้ไขกฎหมายหรือปรับปรุงกระบวนการ หากเป็นการฟื้นฟู “ความสัมพันธ์แห่งความไว้วางใจ” ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจของความยั่งยืนทางการเมืองและสังคมในระยะยาว

(7) ข้อเรียนรู้หลักนิติธรรมของประเทศไทย

องค์ปาฐกสรุปว่า หลักนิติธรรม (rule of law) ประชาธิปไตย (democracy) และธรรมาภิบาล (governance) มิใช่แนวคิดที่แยกขาดจากกัน หากเป็น “สามเสาหลักของระเบียบการปกครองที่ดี” ซึ่งต้องเกื้อกูลและค้ำจุนกันอย่างสมดุล หากเสาใดเสาหนึ่งอ่อนแรง โครงสร้างทั้งหมดก็ย่อมสั่นคลอน

ความท้าทายของประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา คือการที่หลักนิติธรรมถูกทำให้แยกออกจากประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล จนกลายเป็นเรื่องของ “กฎหมายในเชิงเทคนิค” มากกว่าจะเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน ผลที่ตามมาคือ แม้จะมีการเลือกตั้ง แต่กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบยังไม่มั่นคง และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันหลักของรัฐค่อย ๆ ลดทอนลง

⁵ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-principle>

การฟื้นฟูหลักนิติธรรมจึงไม่ใช่เพียงการแก้ไขกฎหมายรายฉบับ หากต้องเริ่มจากการทำให้รัฐธรรมนูญ เป็น “สัญญาประชาคม” ที่สะท้อนคุณค่า ความหวัง และฉันทามติร่วมกันของสังคมอย่างแท้จริง เพราะรัฐธรรมนูญมิใช่เพียงกติกาทางอำนาจ แต่คือหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของประชาชน

ในเชิงปฏิบัติ แนวทางสำคัญ ได้แก่

- การออกแบบและธำรงรักษารัฐธรรมนูญให้เป็นกรอบกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน
- การเสริมสร้างความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการควบคู่กับความรับผิดชอบและความโปร่งใส
- การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงได้จริง รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

● การส่งเสริมการศึกษาพลเมือง เพื่อปลูกฝังความเข้าใจเรื่องสิทธิ หน้าที่ และการเคารพ กติกาสาธารณะ

ท้ายที่สุด หลักนิติธรรมมิใช่เพียงบทบัญญัติในตัวบทกฎหมาย หากเป็น “วัฒนธรรมทางการเมือง และสังคม” ที่ต้องหล่อหลอมผ่านพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและความตื่นรู้ของประชาชนพร้อมกัน

ขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ธำรงสาระและคุณค่า พื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่ชอบหรือเกินขอบเขต การตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมอย่างมั่นคง ใช้การ ตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นกลไกปกป้องประชาชน เพื่อให้รัฐธรรมนูญยังคงทำหน้าที่เป็นหลักประกัน ของสิทธิ มิใช่กลายเป็นเพียงเครื่องมือรองรับอำนาจรัฐ