



หลักนิติธรรม

: ความหมาย องค์ประกอบ และพัฒนาการ

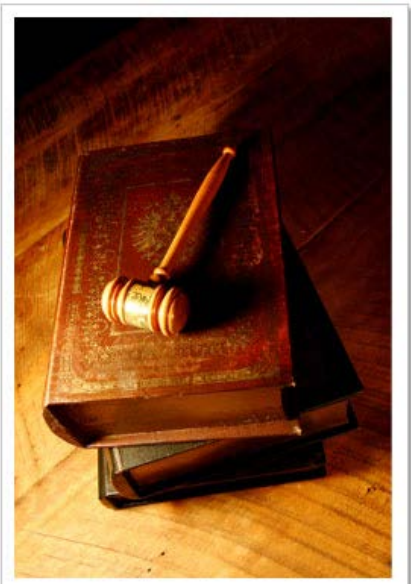
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

2

- ส่วนที่ 1 : ความหมาย องค์ประกอบ และพัฒนาการ
- ส่วนที่ 2 : พัฒนาการของหลักนิติธรรมในโลก หลักนิติธรรมในประเทศไทย

ส่วนที่ 1

ความหมาย และองค์ประกอบ



1. นิติธรรมเป็นจริยธรรม (morality of Law)

ศ. L.L.Fuller ในหนังสือ The Morality of Law (1964) ชี้ว่ามาตรฐานทางจริยธรรม (moral standards) ซึ่งเป็นจริยธรรมภายในของกฎหมาย (inner morality of law) ซึ่งเรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” (principle of legality) ที่จะทำให้สิ่งใดเป็นกฎหมายมี 8 หลัก คือ

4

1. มีความทั่วไป (sufficient generality)
2. ประกาศใช้อย่างเปิดเผย (publicly promulgated)
3. ใช้ไปในอนาคตไม่ย้อนหลัง (prospective)
4. อย่างน้อยต้องชัดเจนเข้าใจได้ (minimally clear and intelligible)
5. ปราศจากการขัดแย้งกัน (free of contradictions)
6. มีเสถียรภาพ ไม่เปลี่ยนวันต่อวัน (relatively constant)
7. มีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติตาม (possible to obey)
8. บังคับใช้โดยไม่ต่างไปจากความหมายที่ชัดหรือปรากฏอย่างมาก



5

หลักทั้ง 8 นี้จะเป็นหลักประกันว่ากฎหมายทุกฉบับจะมีมาตรฐาน
จริยธรรมที่สมควรเคารพ เป็นธรรม และคาดหมายได้

Fuller ถูกจัดให้เป็น **legal regularity** คือ **นิติธรรมปกติ หรือขั้นต่ำ**

แต่หน่วยงานทางกฎหมาย และนักนิติศาสตร์กลับเพิ่ม**หลักการ**

ประชาธิปไตยและ**สิทธิมนุษยชน**ที่ตนเห็นว่าจะทำให้กฎหมายและ

กระบวนการยุติธรรม**เป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีนิติธรรม**

Declaration of Delhi (1959) ของ International Commission of Jurists

3 องค์ประกอบสำคัญ

1. บุคคลแต่ละคนมีสิทธิเสรีภาพที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครอง
2. ต้องมีศาลที่เป็นอิสระ และวิชาชีพกฎหมาย รวมทั้งกลไกที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพ
3. ต้องมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์และทำตามความใฝ่ฝัน

UN secretary 's report



The Secretary-General has described the rule of law as “a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.” ([Report of the Secretary-General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies](#)(S/2004/616).



ศ.ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร

“หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา ค้ำครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาด และโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ความหมายหลักนิติธรรม

ตามนิยามของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.)

หลักนิติธรรม หมายถึง “**หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนยุติธรรม หรือ การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม**” โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ
2. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

ความหมายหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายกระบวนยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ
2. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

หากฝ่าฝืนการนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับมี 7 หลัก

1. หลักความเป็นอิสระ และความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
2. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
3. กฎหมายต้องการมีประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
4. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
5. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
6. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
7. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้



หลักนิติธรรมโดยทั่วไป

เป็นลักษณะที่ดีของกฎหมาย หรืออคติทางกฎหมาย การฝ่าฝืนทำให้เป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ “ไม่ดี” มี 16 หลัก คือ

1. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
2. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
3. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
4. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
5. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
6. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม



7. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
8. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลัง เป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
9. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด
10. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย
11. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

- 12.** กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
- 13.** กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้าด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
- 14.** กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
- 15.** นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- 16.** นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรมและสันติธรรม

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาพัฒน์ไม่เห็นชอบ

15

ร่างมาตรา 205 หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญดังต่อไปนี้

1. ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำนาจอธิปไตยของบุคคลและการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน
2. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค
3. การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม
4. นิติกระบวนการอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเอง เมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำ ซึ่งทำให้ต้องรับผิดชอบทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่า 1 ครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่า บุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาความกระทำผิด
5. ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น ถ้าดูนิยามที่ปรากฏในวรรณกรรมกฎหมายทั้งหลาย
องค์ประกอบของหลักนิติธรรม 4 ประการ

1. องค์ประกอบด้านสาระ (substantive rule of law)
2. องค์ประกอบด้านกระบวนการ (procedural rule of law)
3. องค์ประกอบด้านองค์กร (institutional rule of law)
4. องค์ประกอบด้านเป้าหมาย

องค์ประกอบสาระของหลักนิติธรรม

1. ทุกคนไม่ว่ารัฐ เจ้าหน้าที่ หรือ ประชาชน อยู่ใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน (equality before law) ไม่ใช่อยู่ภายใต้อำเภอใจของคน



John Adams “a government of law and not of men”

2. กฎหมายดังกล่าวต้องรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคล

- สิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล / ทางการเมือง**
- สิทธิ เสรีภาพทางเศรษฐกิจ / สังคม**



องค์ประกอบกระบวนการ

รัฐและเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ คือ
ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา สถานที่ ฯลฯ



หลักการย่อยเรื่องกระบวนการ

- ไม่ใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังเป็นโทษ (ม.29)
- ข้อสันนิษฐานว่าไม่ผิดจนกว่าจะพิสูจน์เป็นอื่น (ม. 29 วรรคสอง)
- การแจ้งข้อหา
- การให้สิทธิป้องกันตนเอง
- การห้ามฟ้องซ้ำในคดีอาญา (ห้าม double jeopardy) ฯลฯ

องค์ประกอบด้านองค์กร

- ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (คำประกาศสิทธิมนุษยชนฯ 1789 ข้อ 16)
- มีศาลที่เป็นอิสระ สุจริต และเที่ยงธรรม
- มีกระบวนการยุติธรรมที่สุจริต และเที่ยงธรรม

องค์ประกอบด้านเป้าหมาย

สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น
โดยเที่ยงธรรม



“...กฎหมายทั้งปวงนั้น เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับรักษาความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปคือ ใช้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่ง กับใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤติปฏิบัตินั้น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง

โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใดๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดูจะเป็นการไม่เพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมาย และได้ผลที่ควรจะได้...”

พระราชดำรัสแก่นักศึกษาเนติบัณฑิตยสภา

7 สิงหาคม 2515

ถึงแม้ว่า Judith N. Shklar ในบทความเรื่อง **Political Theory and the Rule of Law (1987)** จะเริ่มต้นบทความว่า

“ไม่ยากเลยที่จะชี้ให้เห็นว่าคำ “**หลักนิติธรรม**” จะไร้ความหมาย เพราะใช้พร่ำเพรื่อทางอุดมการณ์ (*ideological abuse*) และเพราะใช้คำนี้บ่อยมากเกินไป”

แต่ในบทสรุป Shklar เห็นว่าถ้าเราใช้หลักนิติธรรม “ในฐานะองค์ประกอบสำคัญของรัฐบาลประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมก็มีส่วนสำคัญยิ่งในทฤษฎีการเมือง” เพราะ “ถ้าคนกลัวความรุนแรง ความไม่มั่นคงอันเกิดจากรัฐบาลที่ใช้อำนาจอใจและการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากความอยุติธรรม คนก็ต้องหาทางให้ “**หลักนิติธรรม**” อยู่ในที่สำคัญ เพื่อกำหนดขอบเขตให้สิ่งเหล่านั้นให้เรารอดจากปัญหาการเมืองทั้งปวง”

หลักนิติธรรมจึงมี 2 สถานะ

1. เป็นทฤษฎีการเมืองที่ต้องการจำกัดอำนาจรัฐ
2. เป็นจริยธรรมของกฎหมายที่ต้องการให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่ดีและเป็นธรรม

แต่หลักนิติธรรมไม่ใช่หลักกฎหมายในตัวของมันเอง

ประชาธิปไตยส่งเสริมหลักนิติธรรม

**1. การที่อำนาจไม่กระจุกตัว และแต่ละฝ่ายมีกำลังที่จะ
ดุลและคานกัน กฎหมายจึงมีความสำคัญในการแก้ปัญหา**

- **หลักแบ่งแยกอำนาจ**
- **การกระจายตัวของอำนาจในสังคม (สื่อมวลชน , ธุรกิจ , NGO)**

2.การรับรองสิทธิเสรีภาพทำให้ประชาชนใช้เสรีภาพเป็น เครื่องมือควบคุมรัฐได้

- เสรีภาพสื่อมวลชน
- เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์, ชุมนุม
- สิทธิในการฟ้องคดี / ศาล และองค์กรอิสระที่เที่ยง
ธรรมและมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงให้ความเป็นธรรม

3.ทางเลือกในระบอบประชาธิปไตย (choices) เป็นไปโดยอิสระ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่

4.เสียงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลต้องตอบสนองและแก้ปัญหา

- การปฏิรูประบบกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม
- ความอดอยาก และปัญหาสังคมอื่น

รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องให้ความคุ้มครอง
นิติธรรม : Supremacy of the Constitution =
Supremacy of the Rule of Law

หลักนิติธรรมส่งเสริมประชาธิปไตย

1. การเคารพสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคในนิติธรรม คือ รากแก้วของประชาธิปไตย การละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคจะได้รับการเยียวยา โดยศาลและกระบวนการยุติธรรมที่อิสระ

**2.การเคารพกฎหมายโดยรัฐและประชาชนนำมาซึ่งความสุจริตความสงบ
และมั่นคงของสังคมประชาธิปไตย**

**3.นิติธรรมจะควบคุมใช้อำนาจอรัฐและเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในขอบเขตไม่มีลักษณะ
อำเภอใจ**

4.ฝ่ายค้านและเสียงข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

2. การทำให้หลักนิติธรรมชัดเจนและใช้ได้จริงโดยรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรที่เป็นประชาธิปไตย



รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดที่ตราขึ้นใช้
จึงมักเป็นเครื่องมือส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม โดยหลาย
นัย

2.1 เพราะบัญญัติชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรทำให้องค์กร
ทางการเมือง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศาล ตลอดจน
ประชาชนรู้ว่าข้อจำกัดของรัฐอยู่ที่ใด



2.2 รัฐธรรมนูญสถาปนาระบบตรวจสอบ ถ่วงดุล ผ่านการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (separation of powers) และการควบคุมการใช้อำนาจโดยศาล (judicial review) ทำให้ประชาชนสามารถปกป้องตนเองจากการละเมิดสิทธิ เสรีภาพได้

บทบาทของศาลโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นหัวใจสำคัญในการทำให้หลักนิติธรรมศักดิ์สิทธิ์

2.3 รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่ประชาชนจัดทำหรือให้ความเห็นชอบ
ประชาชนจะเป็นทั้ง “ผู้เลือกกำหนดหลักนิติธรรม” และ “ผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญ”
ที่คุ้มครองหลักนั้น

แต่รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยก็มีความเปราะบาง..

ประชาธิปไตยตะวันตกกับพัฒนานิธิธรรม



Samuel P. Huntington ในหนังสือ The Third Wave :Democratization in the Late Twentieth Century.

First Wave : ปลาย ศ.18 — หลังสงครามโลกครั้งที่ 2
ประชาธิปไตยตะวันตก 29 ประเทศ

- สิทธิเลือกตั้ง : เสียดาษี , บุรุษ, คนผิวดาว (นิติธรรมที่เลือกปฏิบัติ)
- เสริมอภาคทางกฎหมาย : เลื่อมล้ำและกดขี่ทางเศรษฐกิจ
สังคม และการเอาวัดเอาเปรียบ “คนไม่มี” โดย “คนมั่งมี”
(นิติธรรมของทุนนิยมสามัญ)
- นิติธรรมในประเทศตนเอง แต่ นิติธรรมในการล่าอาณานิคม

38 เกิดการถดถอยของประชาธิปไตยและนิติธรรม

๑ เกิดเผด็จการชาตินิยม (Fascism, Nazism)

๒ เกิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (communism)

ประชาธิปไตยตะวันตกเหลือ 12 ประเทศ

ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ,

สิทธิ เสรีภาพมวลมนุษยชาติ , มีผู้เสียชีวิตมหาศาล



39 สงครามโลก ครั้งที่ 1

คนตายกว่า 20 ล้านคน (ทหารตาย 9 ล้าน พลเรือน 13 ล้าน
และสูญหายกว่า 7 ล้าน)

สงครามโลก ครั้งที่ 2

คนตายกว่า 60 ล้านคน (ทหาร 22 ล้าน พลเรือน 40 ล้าน)
ยิวตายในค่ายกักกัน 12 ล้านคน

การสังหารหมู่ที่หนานจิง จินตาย 7.5 ล้านคน

Second Wave

: หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 – ทศวรรษ 1960 ,

30 - 36 ประเทศเป็นประชาธิปไตย

: ความเสมอภาคในสิทธิ เลือกตั้งของชาว

: ความเสมอภาคทางผิว

: รัฐสวัสดิการ (welfare state)



4 | ในระหว่างประเทศเกิด

Word Bank (1944)

IMF (1945)

GATT (1947)

- เกิดสงครามเย็น (cold War) และการเลือกข้าง
การหันหลังไม่รับรู้การรัฐประหารของประเทศในกลุ่ม
- การพยายามขยายอิทธิพลของโซเวียตและจีน

Third Wave

: 14 ต.ค. 2516 (1973)

: **Carnation Revolution** ในโปรตุเกส 1974

: การขยายตัวประชาธิปไตยในละตินอเมริกา

: การล่มสลายของจักรวรรดิโซเวียต , จีน 1 ประเทศ 2 ระบบ

เข้าเป็นสมาชิก **WTO** , เอเชีย

ประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น 100 ประเทศ

: การแทรกแซงของทหาร

: การใช้ประชานิยม/ การซื้อเสียง

: **Arab Spring turns into Arab Winter**

43

นิติธรรมจึงไม่ได้เกิดในสุญญากาศหรือในตำราที่นักวิชาการสร้างสรรค์ขึ้นลอย ๆ แต่เกิดจากการต่อสู้เรียกร้องและความพยายามในการแก้ความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

โดยนัยนี้ นิติธรรมจึงเหมือนกระแสน้ำที่ยังไม่หยุดไหล มีพลวัตรตามความพยายามให้กฎหมายสร้างความเป็นธรรมให้เกิดได้จริง

ส่วนที่ 3

นิติธรรมในประเทศไทย

1. รัฐธรรมนูญไทยและหลักนิติธรรม

1.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรองรับนิติธรรม

1.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่อ้างหลักนิติธรรม

1.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรองรับนิติธรรม

รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 3 วรรคสอง **เปลี่ยนสภาพหลักนิติธรรม** จากจริยธรรมของกฎหมายและทฤษฎีการเมืองไป**เป็นหลักกฎหมายสูงสุด**ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งทำให้

- การตรากฎหมาย , กฎ
- การกระทำ

ขัดหลักนิติธรรมมิได้ ถ้าขัด ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

มาตรา 3 วรรคสอง

“การปฏิบัติหน้าที่ของ **รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล** รวมทั้งองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์รวมของประเทศชาติและ
ความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

หลักนิติธรรม จึงเป็น “หลักกฎหมาย” ที่มีผลบังคับด้วย

นอกจากนั้นก็บัญญัติไว้ใน มาตรา 26 วรรคหนึ่งว่า

“ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้ บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นใน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

นอกจากนี้ยังบัญญัติหลักย่อย ๆ ไว้หลายมาตรา อาทิ

48

- มาตรา 25 (สิทธิ เสรีภาพ)

- มาตรา 27 (ความเสมอภาค)

- มาตรา 28 (สิทธิ เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย)

- มาตรา 29 (ห้ามการลงโทษอาญาย้อนหลัง , presumption of innocence, ห้าม self – incrimination, การประกันตัว)

ฯลฯ

- มาตรา 188 (อิสระของผู้พิพากษา ตุลาการ)

1.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักนิติธรรมในการควบคุมกฎหมาย และการกระทำขององค์กรการเมือง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ใน 14 ปีที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยอ้างหลักนิติธรรม 28 คำวินิจฉัย

12 คำวินิจฉัยไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมคือ ว.5/2551, ว.28-29/2555 ,
ว.14/2556, ว.1/2560 ,ว.1/2561 ,ว.4/2561 ,ว.8/2561,ว.1/2562, ว.4-5/2562 ,
ว.10/2562,ว.16/2563 และ ว.21-28/ 2563

ว.28-29/2555 ศาลวินิจฉัยว่า ม.112 สอดคล้องกับหลักนิติธรรมมิได้ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 29 และ 45

16 คำวินิจฉัย วินิจฉัยว่ากฎหมายหรือการกระทำขัดหลักนิติธรรม = ขัด
รัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ 1 : บทสันนิษฐานความผิดโดย**อาศัยสถานะของบุคคล** โดยมีต้อง
พิสูจน์ มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่ต้องนำสืบพิสูจน์ก่อน ขัดต่อหลัก
presumption of innocence ขัดต่อหลักนิติธรรม กฎหมายมาตรานั้นจึงขัด
รัฐธรรมนูญ **ว.12/2555** (พรบ. ขายตรงและการตลาดแบบตรง 2545) , **ว.5/2556** (พรบ. ลิขสิทธิ์ 2537),
ว.10/2556 (พรบ. การประกอบกิจการคมนาคม 2544) , **ว.11/2556** (พรบ. สถานบริการ 2509), **ว.19-20/2556** (พรบ.
ปู้ย 2518), **ว.3/2559** (พรบ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ 2542) , **ว.6 -7 /2561**

ว.13/2556 ม.30 ของ พรบ.การประปาส่วนภูมิภาค 2522 เฉพาะในส่วนที่มีได้ กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีการชดใช้ค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน ในกรณีวางท่อไม่ถึง 80 ซ.ม.ไว้ เป็นบทบัญญัติที่ลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินเกินความจำเป็น กระทบกระเทือนต่อ สาระสำคัญแห่งสิทธิ สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ขัด ม.29 และหลักนิติธรรม

สังเกต การไม่ให้สิทธิก็ขัดรัฐธรรมนูญได้

กลุ่มที่ 2 : การกระทำการบางอย่างในกระบวนการนิติบัญญัติหรือของศาลที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม หรือสิทธิฝ่ายข้างน้อยขัดหลักนิติธรรม

ว.15-18 /2556 การเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญหลังจากเสนอ, การรวบรัดการแปรญัตติและการอภิปรายไม่ฟังความเห็นฝ่ายข้างน้อย , การเลียบบัตร์และลงคะแนนแทนกัน และ ว.1/2557 ยืนตาม

ว. 2-3 /2563 การลงมติแทนกันในร่าง พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี
วาระที่ 2 ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ / ข้อบังคับการประชุมจึง
ไม่ชอบ แต่การลงมติในวาระที่ 1 แล้วนั้นกรรมาธิการชอบแล้ว จึงต้องดำเนินการให้
ถูกต้องใหม่

ว. 5/2564 (โศปเวลล์) การที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีมติให้
นับอายุความสัญญาทางปกครองตั้งแต่ตั้งศาลโดยไม่ส่งให้ ส.ผ.พิจารณา ไม่ประกาศ
ใน ร.จ. จัดต่อมาตรา 3 วรรคสอง (หลักนิติธรรม) และมาตรา 197 วรรคสี่

กลุ่มที่ 3 : การกำหนดความผิดและโทษที่ไม่ได้สัดส่วนและมีมาตรการอื่นรองรับ อยู่แล้ว

ว.2 /2562 ประกาศ คปค.ฉบับที่ 25 (29 ก.ย. 2549) ที่กำหนดความผิดและโทษในการไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ให้จำคุกถึง 6 เดือน ขัดหลักกษัตริย์ (principle of harm) ทั้งยังมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตาม ป.อ.ม.368 ที่กำหนดโทษจำคุก 10 วันอยู่แล้ว และมีมาตรการให้สันนิษฐานข้อเท็จจริงถ้าฝ่าฝืนตาม ป.วิ.อ.ม.131/1 ประกาศดังกล่าวจึงจำกัดเสรีภาพ ไม่สมเหตุสมผล ไม่เหมาะสมไม่ควรตามความจำเป็น ไม่ได้สัดส่วนหรือความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ได้กับสิทธิเสรีภาพที่เสียไปและมีมาตรการอื่นทดแทนอยู่แล้ว จึงขัดต่อหลักนิติธรรม

56

ว.30 /2563 ประกาศ คสช. 29/2557 และ 41/2557 ที่กำหนดให้บุคคลมา
รายงานตัว หากฝ่าฝืนเป็นความผิดและต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน
40,000 บาท ชัดหลักนิติธรรมและชัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ?

รัฐธรรมนูญ มาตรา 279 “บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าจะเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือตุลาการให้**ประกาศ** คำสั่ง การกระทำ ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น **เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้**ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วต่อกรณี

บรรดาใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่า**การนั้น และการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย**”

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

58

“บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 279 บัญญัติรับรองสถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้เป็นประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เมื่อรัฐธรรมนูญให้การรับรองสถานะการมีผลใช้บังคับต่อไปของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับดังกล่าว และยังมีได้มีการยกเลิกโดยการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติหรืออำนาจทางบริหาร **ประกาศ**คณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับจึงมีผลเป็นกฎหมายต่อไปแม้คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะสิ้นสภาพไปแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งรวมถึงประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับด้วย”

ศาลรัฐธรรมนูญใช้การเปรียบเทียบ “**เหตุการณ์บ้านเมือง**” และ “**วิถีชีวิตของประชาชน**” ในขณะตรากฎหมาย และในขณะบังคับใช้กฎหมาย และใช้เหตุผลเดียวกับ ว.2/2562 แต่เพิ่มว่า ป.คสช. กำหนดความผิดและโทษภายหลังที่ ว.ไม่มารายงานตัว ขัดต่อหลักกฎหมายอาญา และย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง



ว.8/2564 ประมวลรัษฎากร มาตรา 37 ตรี ที่ให้ถือว่าการกระทำที่เป็นความผิดตาม มาตรา 37 ทวิ และ มาตรา 90/4 ของประมวลรัษฎากรเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 37 วรรคหนึ่งและสอง เพราะการกำหนดความผิดและมาตรการ ดำเนินการที่ปรากฏในประมวลรัษฎากรมีประสิทธิภาพและเหมาะสมอยู่แล้ว การบัญญัติให้ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฯ ฟอกเงินอีก เป็นการเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ทั้งที่ กฎหมายฯ ฟอกเงิน ไม่ได้กำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐาน ซึ่งเป็นความผิด ร้ายแรง จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิ เสรีภาพบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และขัดต่อหลักนิติธรรม จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 และมาตรา 37 วรรคหนึ่งและสอง

61



จึงเห็นได้ว่าในประเทศไทย ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยล้ำหน้ากว่าของอารยประเทศ เพราะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ปี 2550 และ 2560 รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักนิติธรรมในฐานะเป็น หลักรัฐธรรมนูญ (constitutional principles) ควบคุมกฎหมายและการกระทำของรัฐไม่ให้ขัดต่อหลักดังกล่าว

พัฒนาการนิติธรรมในประเทศไทย หลัง 2475

นิติธรรมแบ่งฝ่าย - เจ้า VS คณะราษฎร

พรฎ.ปิดประชุมสภาผู้แทน (1 เม.ย.2476)

11 ต.ค.- 25 ต.ค.2476 : กบฏบวรเดช

2 มี.ค.2477 : ร.7 สละราชสมบัติ

2481 ตั้งศาลพิเศษ ประหาร 18 จำคุกตลอดชีวิต 25

ถอดยศ / ขังกรมขุนชัยนาท

- คณะราษฎรสายทหาร VS สายพลเรือน

รัฐประหาร 2490 ยกเลิก รัฐธรรมนูญ

เกิดกบฏ 4 ครั้ง

ยิงทิ้งนักการเมือง

เกิดรัฐประหารกว่า 10 ครั้ง ตั้งแต่ 2500

ใช้มาตรา 17

- คนไทยในเมือง VS คนไทยในป่า

7 ส.ค. 2508 วันเสียงปืนแตก

ข้อตกลง ถนัด - รัสก์ ตั้ง SEAT

14 ตุลาคม 2516 , 9 ตุลาคม 2519

2. รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมในปัจจุบันและนิติธรรมไทย

2.1 จัตุรานุภาพและรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม

รัฐธรรมนูญนี้เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจของจัตุรานุภาพในการเมืองไทย 4 สถาบัน คือ

- สถาบันพระมหากษัตริย์
- ข้าราชการทหารและพลเรือน
- คนชั้นกลางระดับบนในเมืองและคนมั่งมี
- ประชาชนส่วนใหญ่

เดิม **พระมหากษัตริย์**ถูกขุนนางแข่งขันและแย่งชิงอำนาจ หลัง 2475 (ซึ่งเป็นการที่ขุนนางยึดอำนาจการเมืองจากสถาบันได้สำเร็จ) พระมหากษัตริย์ก็ **ปราศจากพระราชอำนาจทางการเมือง** อำนาจการเมืองผ่านไปที่**รัฐบาล** แต่พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นสถาบันสังคมที่มี**พระราชสถานะและอำนาจทางสังคม**เปี่ยมล้น ทรงใช้พระราชสถานะนั้นแก้วิกฤตการเมืองของประเทศได้หลายครั้ง จึงทำให้สถาบันเป็น**ศูนย์รวมใจ**ของไทยทั้งชาติ

ข้าราชการและพลเรือนเข้าสู่อำนาจทางการเมืองหลัง 2475 - 2535 60 ปี
มีนายกรัฐมนตรี 17 คน เป็นทหาร 8 คน ซึ่งอยู่ในอำนาจรวม 49 ปีเศษ **พระยา
พหล** (5 ปี 178 วัน) **จอมพล ป.** (ช่วงแรก 5 ปี 229 วัน ช่วงหลัง 9 ปี 161 วัน) **จอม
พลถนอม** (ช่วงแรก 292 วัน ช่วงหลัง 7 ปี 343 วัน , ใช้อำนาจปฏิวัติอีก 300 วัน)
จอมพล ส. (4 ปี 302 วัน) **พลเอกเกรียงศักดิ์** (2ปี 113 วัน) **พลเอกเปรม** (8 ปี 15
วัน) **พลเอกชาติชาย** (2 ปี 203 วัน) นายกฯ พลเรือน 9 คน อยู่ในอำนาจเพียงไม่
ถึง 10 ปี

ชนชั้นกลางระดับบนและคนมั่งมี ฟังฟังอภิสิทธิ์ในรูปสัมปทานจากรัฐ
ไม่ได้ “ต่อสู้” เพื่อให้ได้ความมั่งคั่งมาเหมือนตะวันตก

- “คะแนน” มีน้อย แต่มี “อิทธิพล” มาก
- “เสียงดัง” เพราะคุมสื่อ
- “เข้าถึง” ทรัพยากรและอำนาจเป็น “ทุนนิยมอภิสิทธิ์”
- “มีที่หนึ่ง” ในระบอบกึ่งเผด็จการในวุฒิสภา
- แสวงหาอำนาจผ่านการเลือกตั้ง / พรรคการเมืองหรือเป็นนายทุนให้พรรค

คนเหล่านี้เป็น “ฐานนโยบาย” ของพรรค / รัฐบาล

ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทและคนชั้นกลางระดับล่าง ไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ เข้าไม่ถึงทรัพยากรและอำนาจ ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม ดังนั้น จึงต้อง “**พึ่งพา**” ผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นนักการเมืองระดับชาติ/ ท้องถิ่น

การเลือกตั้งจึงเป็นการตอบแทนผู้อุปถัมภ์คนเหล่านี้ที่ถูกรัฐไทยทอดทิ้ง ด้วยการเลือก “**ผู้อุปถัมภ์**” ต่มาเป็น “**ผู้แทนราษฎร**” จนเกิดวลีว่า “**ประชาธิปไตยอุปถัมภ์**” คะแนนเสียงคนเหล่านี้ทำให้ตั้งรัฐบาลได้ จึงมีผู้กล่าวว่าคนเหล่านี้เป็น “**ฐานเสียง**” ให้รัฐบาล

แต่ “**ฐานนโยบาย**” อยู่ที่คนชั้นกลาง และถ้าคนชั้นกลางไม่พอใจรัฐบาลก็อยู่ไม่ได้

70

รัฐบาลไทยรักไทยใช้ประชานิยม ทำให้ภูมิรัฐศาสตร์เปลี่ยนไป

1 เสียง ไม่ใช่เพียงการตอบแทนการอุปถัมภ์ แต่เป็นโอกาสเข้าถึงทรัพยากร
ด้วย

“ฐานเสียง” ถูกพรรคไทยรักไทยเปลี่ยนให้เป็น “ฐานนโยบาย”

แต่คนชั้นกลางถูกกีดกันออกจากการเมือง (เลือกตั้ง ส.ว.) ถูกปิดกั้นการ
แสดงออกทางสื่อ และค่อย ๆ สูญความสำคัญของความเป็นฐานนโยบาย

ความขัดแย้งนี้จึงเป็นที่มาของ “เสื้อเหลือง” “เสื้อหลากสี” ที่ขับไล่รัฐบาล

ตำนาน “สองนคราประชาธิปไตย” ก็กลับมา



ความขัดแย้งนี้ยังไม่สิ้นสุด

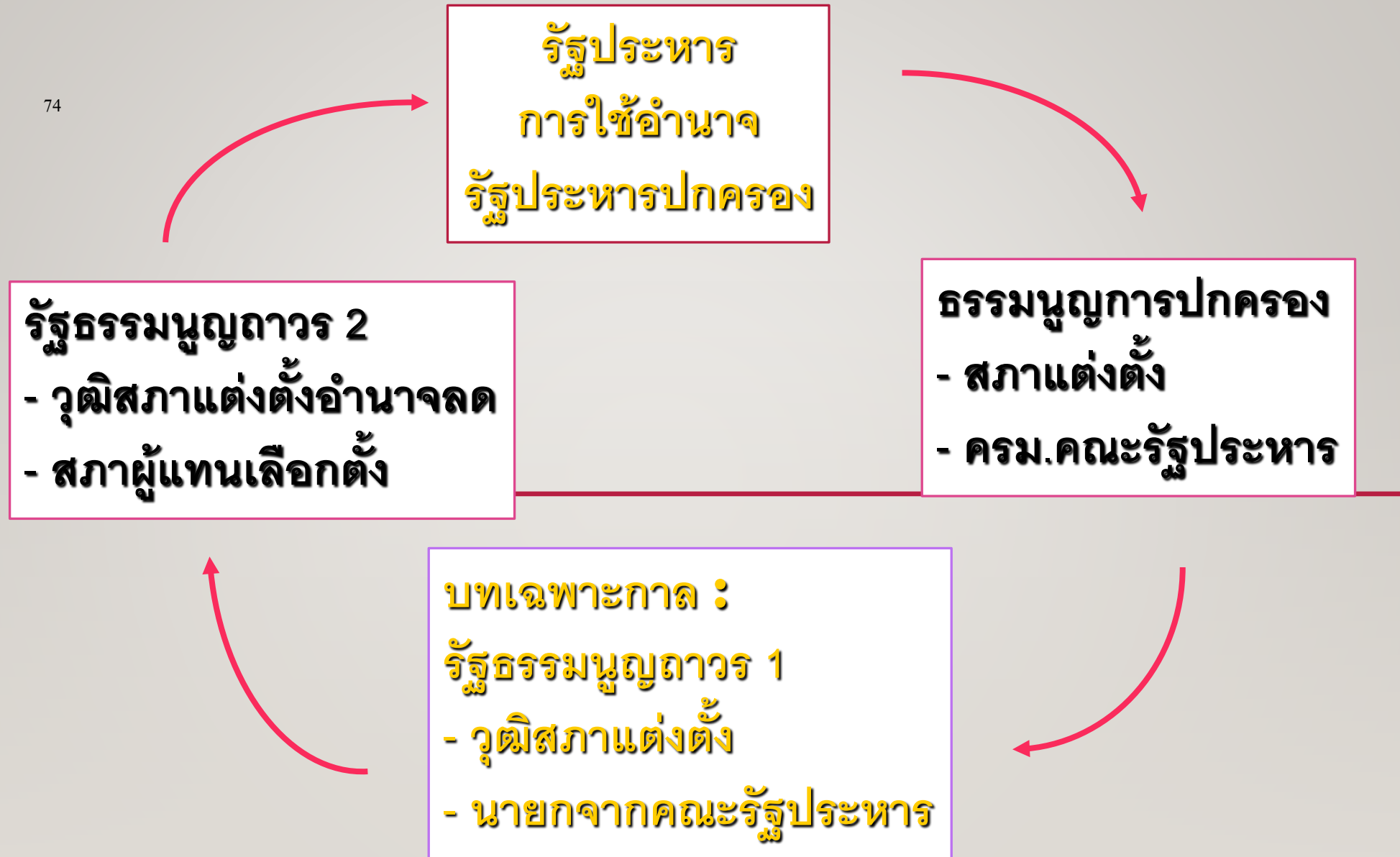


รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมจึงมาซึ่ง

- การรัฐประหาร / กบฏ 19 ครั้ง (ซึ่งเป็นการทำลายนิติธรรม)
- มีรัฐธรรมนูญ 20 ฉบับ

- รัฐธรรมนูญนิรโทษกรรม และคุ้มครองคณะรัฐประหาร (เช่น ม.279)
- รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสกัดฝ่ายตรงกันข้าม (รธน.2489 , 2492)
- รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสืบทอดอำนาจคณะรัฐประหาร (รธน. 2475 ,2490, 2475 แก้ไข 2495, 2511, 2521, 2534, 2560)

“นิติธรรม” = กฎหมายเป็นเครื่องแห่งอำนาจ



เดิม	อำนาจนิยมทางการเมือง	ระบบอุปถัมภ์ในเศรษฐกิจ
เปลี่ยนผ่าน	ประชาธิปไตยอุปถัมภ์	ทุนนิยมอภิสิทธิ์
ใหม่	ประชาธิปไตยเสรี	เสรีนิยม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : นิตินิยมที่เลือก ข้าง

- แผน 1 -3 โครงสร้างพื้นฐาน / ผลิตภัณฑ์นำเข้า
 - แผน 4- 5 ผลิตภัณฑ์ส่งออก + Eastern Sea Board
 - การผูก ราชการ + ธุรกิจเอกชน (กรอ. วปรอ.)
- เศรษฐกิจโตปีละ กว่า 10 % จนเกิดวิกฤตปี 2540

ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว ส่งผลให้มีกฎหมายที่จัดสรรผลประโยชน์แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

- กฎหมายส่งเสริมการลงทุน
- กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม
- กฎหมายค่านาฬิกาสุลกากร
- กฎหมายธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก และธนาคารแห่งประเทศไทย
- กฎหมายตลาดหลักทรัพย์
- กฎหมายสภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม ฯลฯ

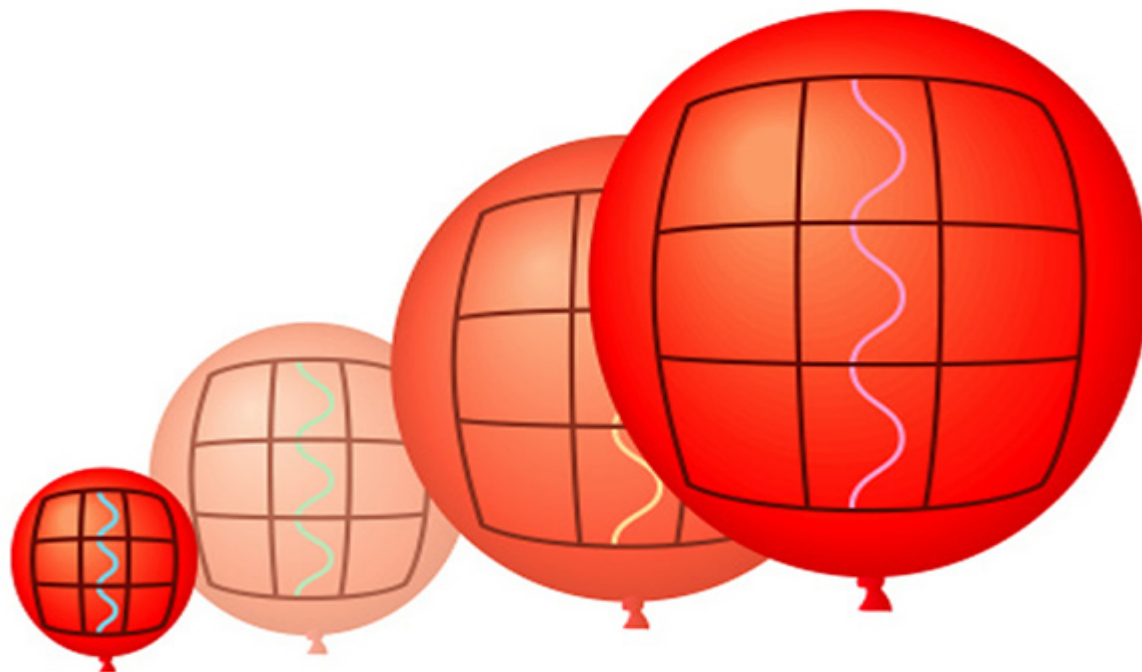
คนจน คนด้อยโอกาส และ SME ไม่ได้รับความสนใจ

- กฎหมายกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เก็บ PREMIUM ข้าว (ภาษี)
- มาตรการพยุงราคาได้ประโยชน์แก่โรงสีและพ่อค้าคนกลาง

มีความพยายามปฏิรูปเชิงสังคมนิยม แต่ล้มเหลว

- กฎหมายประกันสังคม พ.ศ.2497
- การกำจัดการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมิได้

ใช้บังคับ



ผลการพัฒนามากกว่า 6 ทศวรรษ

ดีขึ้นตามที่กล่าวหรือไม่ ?

ตารางที่ 1 : ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2505 - 2533

80

รายการ	2505/06	2511/12	2514/16	2518	2524	2529	2531	2533
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1)	2.9	3.4	2.4	6.05	5.45	4.47	4.53	4.23
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ (Quintile2)	6.2	6.1	5.1	9.72	9.26	7.82	7.89	7.43
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง (Quintile3)	10.5	10.4	9.7	14.02	13.69	12.30	12.38	11.58
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง (Quintile4)	20.9	19.2	18.4	20.97	21.08	20.43	20.17	19.49
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5)	59.5	60.9	64.4	49.24	50.52	54.98	54.40	57.26
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ	0.456	0.482	0.535	0.426	0.442	0.496	0.487	0.515
อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มราย ยี่สิบสูงสุดต่อกลุ่มยี่สิบต่ำ (Q5/Q1)	20.5	17.9	26.8	8.1	9.3	12.3	12.0	13.5

ตารางที่ 3 : ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2550-2560

81

รายการ	2550	2552	2554	2556	2558	2560
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1)	4.41	4.79	4.62	4.16	4.92	5.03
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile2)	8.04	8.36	8.66	9	9.4	9.14
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง(Quintile3)	12.42	12.57	12.82	13.47	13.93	13.7
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง(Quintile4)	20.20	20.08	19.59	20.79	20.99	21
กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5)	54.93	54.19	54.31	52.58	50.76	51.12
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ	0.497	0.49	0.484	0.465	0.445	0.453
อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	12.47	11.31	11.77	12.64	10.31	10.16

สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตาม
กลุ่มประชากรตามระดับรายได้
(Quintile by income)

- ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,
- ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

กลุ่มประชากร											
ตามระดับรายได้	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556	2558	2560	2562
กลุ่ม 20% ที่ 1 (จนที่สุด)	3.95	4.18	4.48	3.79	4.21	4.42	4.61	4.16	4.92	5.03	5.49
กลุ่ม 20% ที่ 2	7.28	7.69	8.02	7.63	7.96	8.26	8.64	9.00	9.40	9.14	9.62
กลุ่ม 20% ที่ 3	11.51	12.06	12.46	12.17	12.53	12.65	12.79	13.47	13.93	13.70	14.27
กลุ่ม 20% ที่ 4	19.85	20.11	20.33	20.16	20.35	20.28	19.58	20.79	20.99	21.00	21.62
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รวยที่สุด)	57.42	55.95	54.71	56.25	54.95	54.39	54.38	52.58	50.76	51.12	48.99
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
สัดส่วนกลุ่มที่5/กลุ่มที่1(เท่า)	14.54	13.37	12.22	14.83	13.06	12.30	11.81	12.64	10.31	10.16	8.92

ความเหลื่อมล้ำในการถือ
ครองบัญชีเงินฝาก (2562)



- บัญชีไม่เกิน 5 หมื่นบาท มีจำนวน 87,187,625 บัญชี คิดเป็นร้อยละ 87.12
- บัญชีไม่เกิน 1 ล้านบาท มีจำนวน 98,548,780 บัญชี คิดเป็นร้อยละ 98.47
- บัญชีเกิน 1 ล้านบาท มีจำนวน 1,532,132 บัญชี คิดเป็นร้อยละ 1.53

ความเหลื่อมล้ำในการ ถือครองหุ้น



- ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หมายถึงผู้ถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนเกินกว่า 10% ของจำนวนที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัทจดทะเบียน
- ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ถูกแบ่งเป็น บุคคล (5,251 คน) และนิติบุคคล (947 แห่ง)
- หากมองเฉพาะบุคคล ถ้ามีนักลงทุน 1,000 คน จะมีรายใหญ่อยู่ 3 คน
- นั่นก็คือ หากมีรายใหญ่ 100 คน... คนที่รวยที่สุด 10 คนแรก จะถือครองทรัพย์สินเกือบทั้งหมด!

สัดส่วนการถือ
ครองที่ดินใน
ประเทศไทย

ประชาชน 75% ไม่มี
ที่ดิน

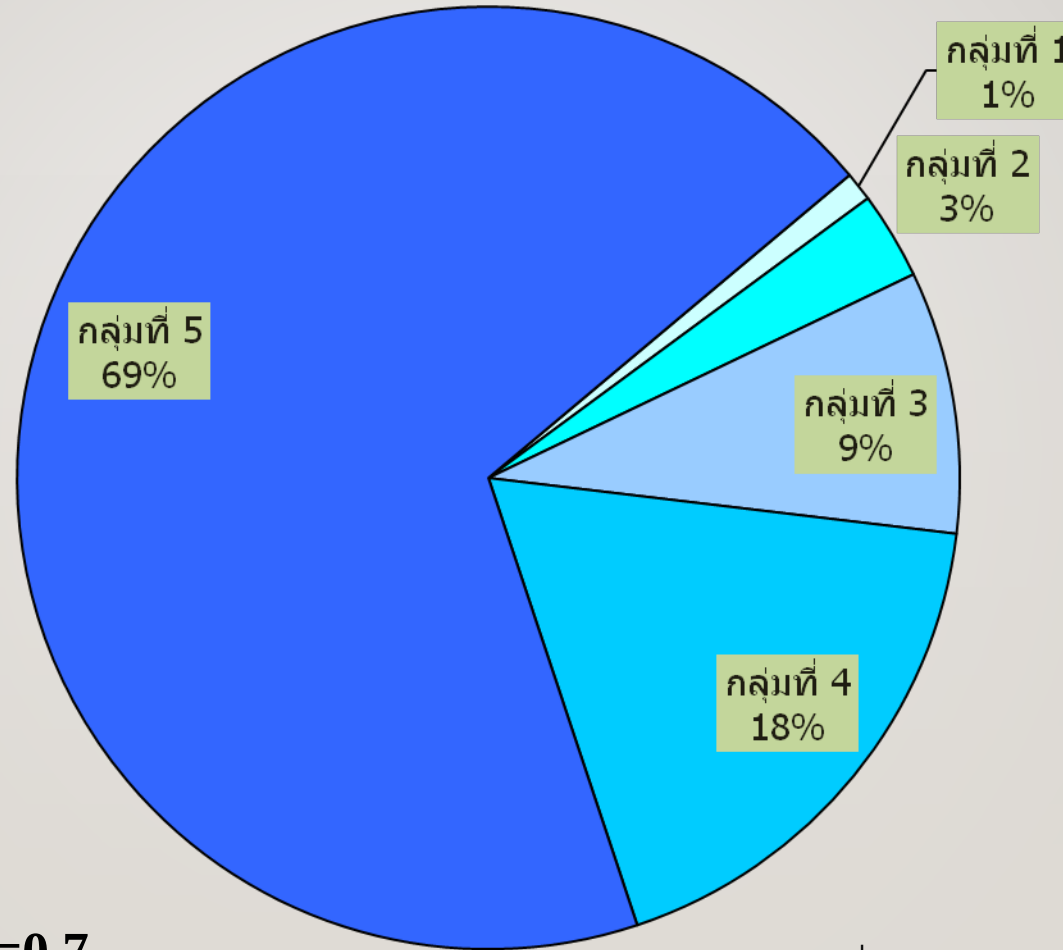
ประชาชน 20 %
ครอบครองที่ดิน 20%

ประชาชน 5 %
ครอบครองที่ดิน 80 %

ทรัพย์สินครัวตามกลุ่มรายได้ พ.ศ. 2549

86

(1 = จนสุด : 5 = รวยสุด)

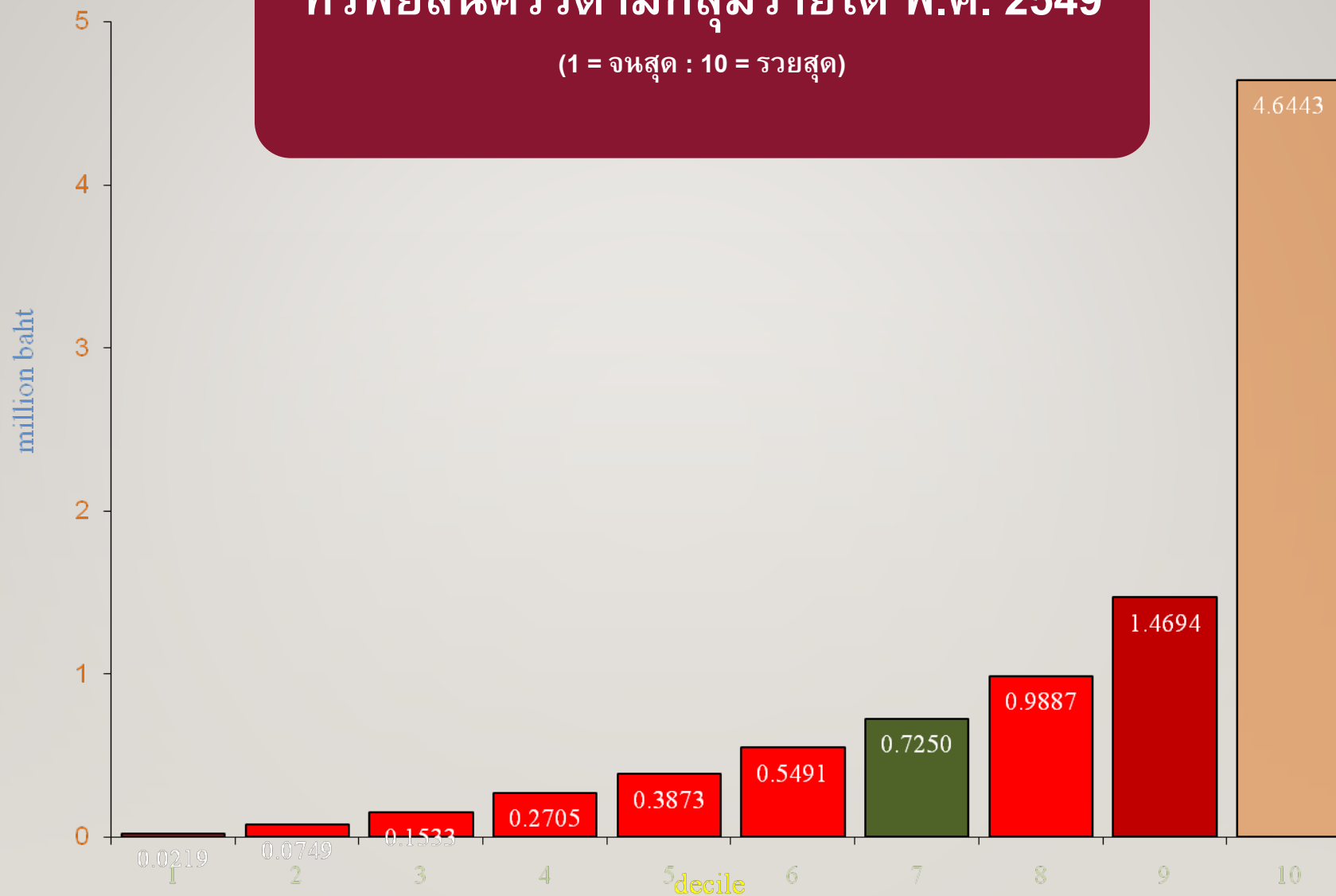


ค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini)=0.7

ที่มา: Kiatpong, Wilatluk and Nalin 2008

ทรัพย์สินครัวตามกลุ่มรายได้ พ.ศ. 2549

(1 = จนสุด : 10 = รวยสุด)



ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมนี้เอง เป็นที่มาของความขัดแย้ง ร้าวลึกระหว่าง “คนไม่มี” และ “คนชั้นกลางระดับล่าง” กับ “คนมั่งมี” และ “คนชั้นกลางระดับบน” จนเกิดความขัดแย้งร้าวลึกระหว่างประชาชน

- ก.พ.49 – 22 พ.ค.57 701 วัน (2 ปี) เสียชีวิต 131 คน บาดเจ็บ 3,388 คน มูลค่าความเสียหายทางตรง 33,572 ล้านบาท และทางเศรษฐกิจและการเสียโอกาสกว่า 2 ล้านล้าน
- เลือกกตั้งเป็นโมฆะ 2 ครั้ง
- ยึดอำนาจ 2 ครั้ง 19 ก.ย. 49 และ 22 พ.ค.57
- ยุบพรรคไทยรักไทย ปลั่งประชาชน ไทยรักษาชาติ ก้าวหน้า ฯลฯ

2.2 นิติธรรมสากล **VS.** นิติธรรมประเพณีไทย

นิติธรรมในความเป็นจริง

- ทศนคติ**ลบ**ต่อกฎหมายและคดี
 - “เป็นความกินขี้หมาดีกว่า”
 - มีทัศนคติไม่ดีต่อนักกฎหมายและทนายความ
 - หาช่องว่างของกฎหมาย เลี่ยงกฎหมาย หนีภาษี
- ผู้มีรายได้ 9 ล้านคน เสียภาษี 2 ล้านคน

☒ ปัญหาเรื่องการใช้บังคับกฎหมาย

- การละเลยการใช้บังคับโดยรัฐบาล / เจ้าหน้าที่
- การไม่เคารพกฎหมายทางประชาชน
- ความรู้ดีกว่า “**2 มาตรฐาน**”
- ความรุนแรงและการก่อการร้าย

ค่านิยม

- ประชาธิปไตย / นิติธรรม

- เสมอภาค
- เคารพกฎหมายในสายเลือด
- สิทธิของผู้อื่น
- เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

- ค่านิยมไทย

- ไม่เสมอภาค
- ความสัมพันธ์ส่วนตัวสำคัญ
- หน้าที่ของผู้อื่น
- ไม่เชื่อมั่น

94

การเมือง

“นิติธรรม : เครื่องมือแห่ง
อำนาจ”

เศรษฐกิจ

“นิติธรรมที่เลือกข้าง”

“นิติธรรมประเพณีเดิมของไทย”

สังคม

จึงเป็นหน้าที่ของพวกเราทุกคน ที่จะต้องมุ่งมั่นแก้ปัญหาให้
“**นิติธรรมไทย**” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมและนิติธรรม
ประเพณีไทยให้สอดคล้องกับ “**นิติธรรมสากล**” ให้ได้



คร่ำครวญ...ดื้อๆบบบบบบ