

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ¹

The Rule of Law and the Protection of
Rights of People Affected by
the State Policy

บุชิตา สังข์แก้ว²

Buchita Sungkaew²

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต²

School of Law and Politics, Suan Dusit University²

Email: sbuchita@yahoo.com

Received 28/08/2020 • Revised 26/04/2021 • Accepted 24/05/2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ โดยมุ่งเน้นประเด็นความสัมพันธ์

ระหว่างหลักนิติธรรมกับสิทธิมนุษยชน สิทธิและกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐทั้งระดับสากล ภูมิภาค และประเทศหรือรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งนำเสนอประเด็นท้าทายและข้อเสนอการพัฒนาหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิ

¹ บทความนี้เป็นบทความวิชาการเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการเรียนการสอน การวิจัย และเผยแพร่ความรู้แก่ผู้สนใจในแวดวงวิชาการและวิชาชีพ

² โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 145/9 อาคารบัณฑิตวิทยาลัย ถนนสุขโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

ของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ทั้งนี้เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสาธารณชน เพื่อประโยชน์ต่อการเป็นฐาน

ความรู้สำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: หลักนิติธรรม, สิทธิมนุษยชน, สิทธิของประชาชน, ผลกระทบนโยบายรัฐ, สนธิสัญญาระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญ

Abstract

This article has an objective to propose a knowledge about the rule of law under the scope of protecting the rights of people impacted by the government policy, by emphasizing on the issues of the relationship between the rule of law and human rights, rights and law protecting the rights of people impacted by the government policy at the levels of international, regional, and nation or constitution. And also to present challenges and recommendations on the development of the rule of law under

the scope of protecting the rights of people impacted by the government policy in order to disseminate understanding of the rule of law under the scope of protecting the rights of people impacted by the government policy to the individual and the relevant agencies including the public for the benefit of establishing a knowledge-base for the development of democracy and a sustainable development, continuously.

Keywords: Rule of law, Human Rights, People's rights, Policy impact, Treaty and Constitution

บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ มีความหมายพื้นฐาน คือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลักนิติธรรมถูกขยายความหมายกว้างออกไป ความหมายโดยรวมคือ

หลักการปกครองที่รัฐ เอกชน และประชาชนภายในรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นกฎหมายที่ดี มีความถูกต้องและเป็นธรรม รวมทั้งเป็นบรรทัดฐานและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชน หรือการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักนิติธรรมจึงถูกบัญญัติไว้ในกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติให้รัฐ

ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในประเทศ ครอบคลุมถึงประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส กลุ่มเปราะบาง และกลุ่มผู้ถูกละเมิดสิทธิจากกิจกรรมของรัฐ ซึ่งบทความที่น่าสนใจอธิบายสิทธิของประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบ (ทางลบ) จากนโยบายรัฐ

ประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐเป็นตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะอยู่ในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย และมีฐานะเป็นผู้มีส่วนสูญเสียประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐ การสูญเสียในแง่หนึ่ง คือ วิถีชีวิต โอกาสทางด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ นำไปสู่ปัญหาการด้อยคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มนี้ ความขัดแย้งกับภาครัฐ และปัญหาอันเกิดจากการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ในมิติต่าง ๆ ทั้งนี้ ประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐมีทั้งสิทธิในเชิงนโยบายสาธารณะ และสิทธิเชิงกฎหมาย ได้แก่ สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และสิทธิความพึงพอใจในเชิงเนื้อหา นโยบาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐยังมิได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กรอบกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร ประชาชนยังประสบปัญหาการไม่ตระหนักรู้ในสิทธิ การเข้าไม่ถึงสิทธิ และการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งสาเหตุหนึ่งเกิดจากขาดการศึกษาและส่งเสริมการตื่นตัวของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน กลไกเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนยังมีประสิทธิภาพ

ไม่มากนัก ขาดการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือและการมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ การตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐและสาธารณชนยังอยู่ในวงจำกัด อีกทั้งประชาชนหลายรายขาดความรู้และการเข้าถึงสิทธิผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ทำให้ยอมจำนนต่อสภาพการรับผลกระทบ ซึ่งส่งผลสืบเนื่องต่อการเกิดปัญหาด้านคุณภาพชีวิต ความยุติธรรม และความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา (Right and Liberties Protection Department, 2018)

บทความนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรม โดยมุ่งเน้นอธิบายหลักนิติธรรมในความหมายกว้างที่มีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน ในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชน พร้อมชี้ให้เห็นประเด็นท้าทายและแนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมในอนาคต แบ่งเนื้อหาเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก บทนำ ส่วนที่สอง หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ส่วนที่สาม นโยบายรัฐและประชาชนผู้รับผลกระทบ (ทางลบ) จากนโยบายรัฐ ส่วนที่สี่ กฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ส่วนที่ห้า ประเด็นท้าทายหลัก นิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ และ ส่วนสุดท้าย ข้อเสนอแนะและบทสรุป ทั้งนี้ เนื้อหาโดยรวมเพื่อประโยชน์ต่อการขยายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในขอบข่าย

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ เพื่อประโยชน์ต่อการเป็นฐานการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

1. หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ ถูกอธิบายในเชิงหลักการปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายที่เป็นธรรม และทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย รวมถึงถูกอธิบายในเชิงคุณค่าหรืออุดมการณ์ทางกฎหมาย ในลักษณะหลักการปกครองเพื่ออิสรภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคของกฎหมายต่อบุคคลทุกหมู่เหล่า และมีความหมายตรงข้ามกับกฎหมายที่ออกโดยตามอำเภอใจของผู้ปกครองที่กดขี่ทั้งหลาย (Charan Kosananun, 2007, pp.343-349) หลักนิติธรรมในปัจจุบันถูกนำมาอธิบายการจัดระเบียบทางสังคม การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ระบบกฎหมายและกฎระเบียบ ทั้งยังเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมตัดสินใจ เพื่อการบรรลุหลักการประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Berg and Desai, 2013)

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักนิติธรรม หรือ Rule of Law Charan Kosananun. (2007, pp.343-344) ได้อธิบายไว้ว่าความหมายพื้นฐานของหลักนิติธรรม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย คำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นวลีหรือถ้อยคำของอุดมการณ์ทางกฎหมาย คำว่า “ธรรม”

แสดงนัยความศักดิ์สิทธิ์หรือภาวะอุดมคติที่แฝงอยู่ในความหมายของคำว่า หลักนิติธรรม และมีความหมายที่แฝงอุดมการณ์การจัดความสัมพันธ์การใช้อำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่ก่อปัญหาการข่มขู่คุกคาม หรือกระทำตามอำเภอใจของรัฐ โดยนัยหนึ่งหลักนิติธรรมมีความหมายเป็นหลักธรรมศักดิ์สิทธิ์ทางกฎหมายที่ถูกยกเชิดชูขึ้นเป็นบรรทัดฐานเรื่องความชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (Thailand Development Research Institute, 2016, pp.1-29) ให้ความหมายหลักนิติธรรมในความหมายทั่วไปว่า หมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้หากกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลบังคับใช้

อย่างไรก็ดี การให้ความหมายหลักนิติธรรมในยุคสมัยปัจจุบันได้ขยายความกว้างออกไปครอบคลุมในมิติหลักนิติธรรมที่มีการพัฒนาประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล การเป็นมาตรฐานและบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการเป็นหลักกฎหมายที่ดีแห่งการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการ

ส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (Thailand Development Research Institute, 2016, pp.1-29) ให้ความหมายหลักนิติธรรมในความหมายกว้างว่าหมายถึง กฎหมายที่ดีที่มีความชัดเจน นำไปสู่ความเป็นธรรม คัมครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม กฎหมายมีบทลงโทษ มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมีกระบวนการนิติบัญญัติที่เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีกระบวนการยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวก ตลอดจนมีนักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่รัฐที่ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

Kofi Annan (Chitapron Pisalayaboot Towisatkul, et al, 2013) ให้ความหมายหลักนิติธรรมที่สัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชน ธรรมาภิบาล และประชาธิปไตย กล่าวคือ หลักนิติธรรม คือ หลักการธรรมาภิบาลที่บุคคลทุกคน สถาบัน และองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายที่ประกาศบังคับใช้อย่างเท่าเทียม สอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน การเสริมสร้างประชาธิปไตย และการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจของรัฐ ส่วน Tamanaha (2012) ให้ความหมายหลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองที่รัฐ เอกชน ประชาชน ภายในรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

ประชาธิปไตย ความเสมอภาค หลักความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน

Valcke (2012) Berg and Desai (2013) Marume et al. (2016) King Prajadhipok's Institute (2015) และ Buncherd Singhkanati (2017) ให้ความหมายหลักนิติธรรมที่เน้นย้ำในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หลักนิติธรรม คือ บรรทัดฐานและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนสากล การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ครอบคลุมทั้งสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน การกระจายอำนาจ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การสร้างความยุติธรรม การตรวจสอบอำนาจรัฐ การมีกฎหมายที่ดีและนำไปสู่ความเป็นธรรม ขณะเดียวกัน ประชาชนเองก็เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาหลักนิติธรรมด้วย ประชาชนจึงควรตระหนักรู้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน และรู้จักปกป้องสิทธิของตนเอง หลักนิติธรรมยังเป็นการส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชนในการทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งระดับท้องถิ่น ชาติ และนานาชาติ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ การจัดการบริการสาธารณะ รวมถึงการพัฒนาประเทศทุกมิติ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ยังมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน* การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอธิปไตยอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมาย *ประการที่สอง การตรากฎหมาย* จำเป็นต้องเคารพหลักนิติธรรมและสิทธิของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และ *ประการสุดท้าย การใช้อำนาจปกครอง* การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิ่งสำคัญคือ องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไปละเมิดและลิดรอนสิทธิของประชาชนมิได้ หากมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้ว ก็อาจเรียกการปกครองนั้นว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักนิติธรรมกำหนดให้อย่างน้อยต้องมีการแบ่งการใช้อำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ และระหว่างรัฐกับประชาชน รวมถึงการรับรองสิทธิของประชาชน เช่น การวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม การตรวจสอบอำนาจรัฐ การฟ้องคดีทางการปกครอง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนได้ใช้ต่อรอง ถ่วงดุล ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (King Prajadhipok's Institute, 2015; Sittisak Sukkapauksa, 2011, pp.14)

เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงพัฒนาการของแนวคิดหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชน Charan Kosananun (2007, pp.343-349) ได้อธิบายให้เห็นพัฒนาการในประเด็นนี้ตั้งแต่ยุคกรีกโบราณจนถึงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ในยุคกรีกโบราณ Aristotle ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ในหนังสือ “Politics” ว่า “มันเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมมากกว่าที่จะให้กฎหมายมิใช่ประชาชนคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปกครอง” และบุคคลผู้ถือครองอำนาจสูงสุดควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเพียง “ผู้พิทักษ์และผู้รับใช้ของกฎหมาย” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวเป็นที่มาของวลีหลักนิติธรรมในสมัยต่อมา คือ “รัฐบาลโดยกฎหมาย มิใช่โดยบุคคล” ทั้งยังสะท้อนถึงการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม เพื่อให้การคุ้มครองประชาชนได้อย่างเป็นธรรมเช่นกัน ต่อมาในยุคสมัยโรมัน กฎหมายสิบสองโต๊ะ (Laws of the twelve tables) ได้ตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และเผยแพร่กฎหมายให้ประชาชนทั่วไปรับรู้และปฏิบัติตามได้ รวมทั้งมีข้อบัญญัติในกฎหมายของโต๊ะที่ 9 ว่าด้วยสิทธิพิเศษ (Privileges) หรือกฎข้อบังคับใด ๆ ที่ไม่อาจถูกตราขึ้นได้เพื่อเอกราชคนใดคนหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อคนอื่น ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมายที่ใช้กับประชาชนทั้งหมด หลักการของกฎหมายโต๊ะที่ 9 นอกจากมุ่งปกป้องสิทธิของประชาชนทั่วไปแล้วยังกำหนดคุณลักษณะสำคัญของกฎหมาย นั่นคือ การวางหลักกว้าง ๆ

ความแน่นอนของกฎหมายที่ทำให้ผู้คนเข้าใจ คาดหมาย และถือประโยชน์จากกฎหมายได้ เสมอภาคกัน กฎหมายจึงมีบทบาทในการเอื้อ ประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิ ของประชาชน

ในยุคสมัยกลางของยุโรป หลักนิติธรรมเป็นเรื่องหลักความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of law) หรือกฎหมายเป็นใหญ่ เกี่ยวเนื่องกับลัทธิความเชื่อที่ว่ากษัตริย์หรือผู้มีอำนาจปกครอง มิใช่ผู้สร้างกฎหมาย ทว่าเป็นผู้สามารถประกาศหรือค้นพบกฎหมาย และมีเพียงพระเจ้า (God) ที่ทรงสร้างกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ขึ้น ประชาชนหรือผู้ถูกปกครองต้องตกอยู่ภายใต้ บทบัญญัติของพระเจ้าและกฎหมาย แต่เมื่อใกล้สิ้นยุคกลางแนวคิดหลักความสูงสุดของกฎหมายคลายลงและแปรเปลี่ยนมาเป็นการบัญญัติกฎหมายในฐานะเครื่องมือการผลักดันนโยบายของรัฐ เมื่อโลกเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ หลักนิติธรรมกลายเป็นแนวคิดที่ถูกอธิบายอย่างแพร่หลายในวงกว้างมากขึ้น โดยคำอธิบายหลักมาจากนักกฎหมายชาวอังกฤษชื่อว่า A.V. Dicey จากหนังสือ “Law of the Constitution” ซึ่งอธิบายหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม 3 ประการ คือ 1) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติของกฎหมาย 2) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ทุก ๆ คนล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

เดียวกัน และ 3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองค้ำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักนิติธรรมของ Dicey จะได้รับการอธิบายอย่างแพร่หลาย แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อจำกัดของหลักนิติธรรมภายใต้แนวคิดของ Dicey ที่ว่าเป็นคำอธิบายที่ใช้ได้ภายในบริบทของประเทศอังกฤษ ทั้งยังเน้นหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการทางกฎหมาย มุ่งปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคลมากกว่าประชาชนทั่วไป เน้นรูปแบบภายนอกของกฎหมายที่ดีให้มีความสำคัญต่อบรรทัดฐานในกระบวนการทางกฎหมาย แต่หย่อนการคำนึงถึงเป้าหมายของหลักนิติธรรม คำอธิบายของ Dicey จึงเป็นคำอธิบายที่ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาความไม่เสมอภาคและความเป็นธรรมของสังคม ขณะเดียวกันเป้าหมายของหลักนิติธรรมหรือหลักนิติธรรมในเชิงคุณค่า ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีลักษณะนามธรรมหรืออุดมคติมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความเสมอภาค ดังนั้นหลักนิติธรรมในยุคสมัยต่อมา โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นักวิชาการจึงเสนอให้วางหลักนิติธรรมที่เน้นเชิงคุณค่าให้มีความเป็นรูปธรรม และทำให้มีผลผูกพันต่อรัฐให้ชัดเจนมากขึ้น (Charan Kosananun, 2007, pp.356)

หลักนิติธรรมหลังยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงถูกขยายความให้เป็นมากกว่าหลักการ

ปกครองและหลักกฎหมาย แต่เป็นหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสงบสุขของสังคม และมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงการเชื่อมโยงการใช้หลักกฎหมายกับหลักศีลธรรม เช่น Lon L. Fuller นักวิชาการด้านกฎหมายชาวสหรัฐอเมริกาเสนอให้การใช้กฎหมายต้องมีการยึดหลักศีลธรรมไว้ในกฎหมายนั้น ๆ อีกชั้น ซึ่งศีลธรรมภายในกฎหมายนี้มีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ 1) เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เหมาะสม 2) มีการประกาศให้ทราบทั่วไป 3) การไม่ใช้บังคับย้อนหลัง 4) มีบทบัญญัติที่กระจ่างชัดเจน 5) ไม่มีการวางหลักที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น 6) ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ 7) ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควร และ 8) มีความสอดคล้องระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่กับบทบัญญัติของกฎหมาย (Buncherd Singhanati, 2017, pp.32)

ภายใต้ระบบกฎหมายและระบบการเมือง การปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม ซึ่งหน่วยงานรัฐและองค์กรต่าง ๆ ต้องให้ความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งยังขยายบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหลักนิติธรรมจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ตลอดจนขยายให้เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบทุกระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังถูกนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างค่านิยมทางสังคม การเสริมสร้างความเข้มแข็ง การตรวจสอบอำนาจรัฐและการถ่วงดุลอำนาจ การส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไป

อย่างยุติธรรม การมีส่วนร่วมตัดสินใจระหว่างภาครัฐกับประชาชน การกระจายอำนาจและทรัพยากร และการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญหลักนิติธรรมได้ถูกบัญญัติไว้ในกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อวางหลักการให้รัฐสมาชิกได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในประเทศ รวมถึงประเทศไทย (Berg and Desai, 2013)

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญทั้งในเชิงคุณค่าและกระบวนการของหลักนิติธรรม ธรรมในที่นี้คือ หลักธรรมศักดิ์สิทธิ์ทางกฎหมายที่เป็นบรรทัดฐานการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน การไม่ใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจในการละเมิดสิทธิของประชาชน หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนยังเน้นการอธิบายในความหมายกว้าง หลักนิติธรรมเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยยึดหลักการปกครองด้วยกฎหมายที่ดีเพื่อบรรลุการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักนิติธรรมในแง่จึงเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ครอบคลุมทั้งสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการมีกฎหมายที่ดีเพื่อนำไปสู่ความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยที่หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมีพัฒนาการมา

ตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ แต่ถูกทำให้ชัดเจนมากขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกำหนดให้หลักนิติธรรมเป็นหลักการ บรรทัดฐาน และมาตรฐานสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส กลุ่มเปราะบาง ตลอดจนถึง กลุ่มผู้ถูกละเมิดสิทธิจากกิจกรรมของภาครัฐและ/หรือภาคเอกชน ซึ่งบทความนี้สนใจอธิบายกล่าวถึงสิทธิของประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายระดับสากล ภูมิภาค และประเทศ

2. นโยบายรัฐและประชาชนผู้รับผลกระทบ (ทางลบ) จากนโยบายรัฐ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ เป็นทางเลือกที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทา และ/หรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐ ทางเลือกนี้ จะมีความชัดเจนเฉพาะเจาะจงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือก ระดับความซับซ้อนของปัญหา และระดับของนโยบาย (ระดับชาติ หน่วยงาน และท้องถิ่น) โดยที่กิจกรรมของรัฐมีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสาธารณะ (Supachai Yavapapat, 2011, pp.3) นโยบายสาธารณะจัดอยู่ในรูปแบบของแผน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ซึ่งมีผลต่อแนวทางการพัฒนาประเทศ และการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์ แผนแม่บท แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และแผน

งบประมาณ เป็นต้น รวมถึงนโยบายในรูปแบบอื่น ๆ เช่น นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โครงการพัฒนา และมติคณะรัฐมนตรี (Kaewkum Krisorrapong, 2005, pp.14-15)

โดยทั่วไปการดำเนินนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายรัฐบาล โครงการพัฒนา และมติคณะรัฐมนตรี มีผลต่อการสร้างผลกระทบทางบวกและทางลบต่อประชาชน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทางตรงและทางอ้อม ซึ่งคณะกรรมการยุโรป (European Commission: EC) ให้นิยาม ผลกระทบจากนโยบายรัฐ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ถูกคาดหวังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงจะมีช่วงเวลาต่าง ๆ กัน มีผลกระทบต่อตัวแสดงนโยบายที่แตกต่างกัน และยังเกี่ยวข้องกับระดับของการพัฒนา การประเมินผลกระทบจากนโยบายรัฐได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว มากกว่าผลกระทบระยะสั้นและระยะกลาง นอกจากนี้ กลุ่มพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Group: UNDG) ให้นิยาม ผลกระทบจากนโยบายรัฐ หมายถึง การสร้างการเปลี่ยนแปลงในชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งอาจรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของความรู้ ทักษะ พฤติกรรม สุขภาพและชีวิต การเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งทางบวกและทางลบ โดยตรงและโดยอ้อม เกิดขึ้นได้ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม สถาบัน สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และด้านอื่น ๆ ผลกระทบทางบวกจะมีความสัมพันธ์กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติและ

สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของประเทศ (เช่น การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ) และการพัฒนาของประเทศนั้นก็ต้องสอดคล้องอนุสัญญาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย ส่วนผลกระทบทางลบ

จะมีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงที่ได้รับจากนโยบาย หายนะ อันตราย และการต่อต้านนโยบาย ซึ่งผลกระทบจากนโยบายรัฐมีลักษณะดังตารางที่ 1 (Hearn and Buffardi, 2016)

ตารางที่ 1: ประเภทของผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ

ช่วงเวลา เกิดผลกระทบ	การเกิดผลกระทบ	ผลกระทบทางบวก	ผลกระทบทางลบ
ผลกระทบที่จะเกิดในอนาคต	เมื่อนโยบายดำเนินเสร็จสิ้น ผลกระทบจะเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีขึ้นไป	แนวโน้มผลกระทบที่คาดการณ์ไว้เชิงสร้างสรรค์	แนวโน้มผลกระทบที่คาดการณ์ไว้เชิงทำลาย ความเสี่ยงที่ได้รับจากนโยบาย
ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน	ระหว่างกำหนัดและนํานโยบายไปปฏิบัติ	สิ่งดีที่เกิดขึ้น	ความหายนะ อุบัติเหตุ ความโชคร้ายการต่อต้านนโยบาย

ที่มา: Hearn and Buffardi (2016, pp.9)

ผลกระทบทางลบจากนโยบายมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิหรือเข้าไม่ถึงสิทธิของผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ Kasam Junkaew (2011, pp.59) อธิบายผลกระทบทางลบที่มีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม 6 ลักษณะ ได้แก่ 1) *การเกิดของเสียและ/หรือมลพิษ* ก่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นของเสียหรือมลพิษ เช่น ขยะอุตสาหกรรม กากสารพิษ อันตราย น้ำเสีย ก๊าซพิษ ฝุ่นละออง คลื่นเสียง กัมมันตภาพรังสี มลพิษทางสายตา เป็นต้น 2) *การยึดครองพื้นที่* ความต้องการพื้นที่ก่อสร้างก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและ

การยึดครองพื้นที่นั้นแทนผู้อยู่เดิม เช่น สัตว์ป่า สัตว์น้ำ และชุมชน เป็นต้น 3) *การคุกคามวิถีชีวิต* ก่อให้เกิดการคุกคามอาชีพความปลอดภัย ความเชื่อ ศาสนา และประเพณี เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โรงงานอุตสาหกรรม โครงการก่อสร้างถนน โครงการก่อสร้างสะพาน โครงการเหล่านี้ได้ปล่อยมลพิษทางอากาศ เสียง แรงสั่นสะเทือน กองขยะ รวมทั้งการอพยพชุมชนออกจากพื้นที่ เป็นต้น 4) *การทำลายปัจจัยการดำรงชีวิตของมนุษย์* การเกิดขึ้นของโครงการในพื้นที่ชุมชนย่อมก่อให้เกิดภาวะความวิตกกังวล การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน การเปลี่ยนแปลง

อาชีพ การเผชิญภาวะความเสี่ยงในคุณภาพชีวิตโดยไร้หลักประกันจากภาครัฐ เป็นต้น 5) *การทำลายภาวะสุขภาพ* ก่อให้เกิดผลกระทบทางกายและจิตใจ เช่น เกิดมลพิษสู่ปาก จมูก ตา ผิวหนัง สร้างความรู้สึกรำคาญ โรคภัย โรคประสาท พิกการ และเสียชีวิตแก่ประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น และ 6) *การลดโอกาส* การดำเนินการอย่างขาดความเข้าใจวิถีชีวิต ชุมชนและสภาพภูมิศาสตร์ ก่อให้เกิดปัญหาการลดโอกาสของชุมชน เช่น โครงการก่อสร้างทางยกระดับเป็นระยะทางยาวส่งผลให้ร้านค้าบนพื้นราบพลาดโอกาสการมีลูกค้า และโครงการก่อสร้างทางหลวงบนพื้นที่ราบ แล้วแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองส่วนพร้อมล้อมรั้วทั้งสองฝั่งถนน ทำให้ลดโอกาสการพบปะของคนในชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเครือญาติกัน เป็นต้น

ผลกระทบทางลบจากนโยบายรัฐดังกล่าว นำไปสู่ผลกระทบทางสุขภาพกาย จิตใจ ความอันตรายต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่ดำเนินนโยบายนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยทั่วไป ผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายรัฐ หมายถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประโยชน์ในนโยบาย/โครงการ โดยจัดอยู่ใน “กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประโยชน์” สูญเสียสิทธิและโอกาสทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม สิทธิและโอกาสในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และไม่ได้รับความยุติธรรมจากการดำเนินนโยบาย/โครงการ และสูญเสียสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ (Buchita Sungkaew, 2016, pp.46) ซึ่งแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) ได้ให้ความหมายประชาชน

ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐว่า หมายถึง ประชาชนผู้รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐและการไม่ได้ความเท่าเทียมในการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเป็นกลุ่มที่ควรได้รับการส่งเสริมศักยภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดการตนเอง เช่น การได้รับสิทธิการดำรงรักษาวรรณธรรมหรือวิถีชีวิต การส่งเสริมให้เข้าร่วมรับรู้และให้ข้อคิดเห็น ต่อนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต เป็นต้น (Right and Liberties Protection Department, 2013, pp.62)

ต่อมา ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2566) ได้ขยายความหมาย ผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐว่า หมายถึง ประชาชนผู้มีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ และจัดอยู่ในกลุ่มผู้มีส่วนเสียจากการดำเนินนโยบายของรัฐหรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ สิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐเกี่ยวข้องกับสิทธิที่กฎหมายให้การรับรองไว้ 3 ด้านหลัก ๆ ได้แก่ 1) สิทธิด้านการเมือง การปกครอง เป็นสิทธิที่ให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการทางการเมือง ตั้งแต่ระดับการเข้าถึงข้อมูล การรับทราบข้อมูล การให้ข้อเสนอแนะ การปรึกษา การวางแผนร่วมกับภาครัฐก่อนที่จะมีการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) สิทธิชุมชน เป็นการรับรองสิทธิการจัดการภูมิปัญญา วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน รวมถึงสิทธิการเข้าถึงเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือรื้อถอนการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และ 3) สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้องเป็นไปอย่างยั่งยืน ซึ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะก่อนการดำเนินการของรัฐ หรือรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ทั้งนี้ สิทธิด้านการเมืองการปกครอง สิทธิชุมชน และสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มักเป็นสิทธิที่ใช้ควบคู่กันเพื่อคุ้มครองประชาชนหรือชุมชน ผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ (Right and Liberties Protection Department, 2018)

การดำเนินนโยบายของรัฐแม้ได้สร้างผลกระทบทางบวก แต่ผลกระทบทางลบก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และควรนำมาเป็นประเด็นพิจารณาประกอบการตัดสินใจดำเนินนโยบายนั้น ตลอดจนรวมถึงการเคารพสิทธิของประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายนั้น ๆ ซึ่งในแวดวงวิชาการสากลได้เสนอให้รัฐจัดลำดับความสำคัญให้สิทธิแก่ผู้รับผลกระทบทางลบเป็นกลุ่มแรกที่ได้เข้าถึงการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐในกระบวนการนโยบาย ไม่ถูกกีดกันให้ออกจากเวทีการตัดสินใจ การถูกลิดรอนสิทธิ

หรือถูกผลักให้เผชิญความเสี่ยงจากนโยบาย โดยเหตุผลสำคัญที่รัฐควรให้สิทธิแก่ประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบาย เนื่องด้วย *ประการแรก* โดยส่วนมากประชาชนกลุ่มนี้มักเป็นชุมชนที่มีสิทธิดั้งเดิมหรือสิทธิชุมชน สิทธิอยู่มาก่อน/ผู้อยู่ในพื้นที่ และเป็นผู้มีสิทธิในนโยบาย 2 ประเภท คือ (1) *สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (Getting the process rights)* เช่น สิทธิการทวงถามถึงความเสี่ยงที่จะได้รับจากนโยบาย สิทธิการเสริมสร้างเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐ สิทธิการเข้าถึงทรัพยากร การเข้าถึงกฎหมาย และการได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ และ (2) *สิทธิให้การยอมรับหรือรู้สึกพึงพอใจในเนื้อหา นโยบาย (Getting the content rights)* เช่น ความพึงพอใจในความจำเป็นและความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบาย ความพึงพอใจในแผนการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม แผนการชดเชยและฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ เป็นต้น และ *ประการที่สอง* ประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายมักอาศัยและดำรงชีวิตอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นผู้มีความรู้ท้องถิ่นด้านระบบนิเวศและภูมิศาสตร์ ซึ่งสามารถให้คำแนะนำและการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเสนอทางเลือกการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้นได้ (Buchita Sungkaew, 2016, pp.46)

นอกจากนี้ ในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ และการเข้าถึงความ

ยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรือ อนุสัญญาอาร์ฮุส (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision making and Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่พัฒนาขึ้นโดย คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติ ในยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe) เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้ผลกระทบความเดือดร้อนจากนโยบาย/กิจกรรมของภาครัฐหรือภาคเอกชน ที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ และเพื่อคุ้มครองผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อนุสัญญานี้มีพื้นฐานพัฒนามาจากสิทธิของประชาชนที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 โดยการบังคับใช้ อนุสัญญาฯ เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติ นอกเหนือจากการบังคับใช้ในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปแล้วยังมีผลผูกพันต่อประเทศคู่ค้ากับกลุ่มสหภาพยุโรป และการพยายามผลักดันให้เป็นกติกาสากลที่ขยายผลสู่การบังคับใช้ยังประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทั่วโลก (United Nations Economic Commission for Europe, 2014, pp.9-15)

ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ดังกล่าว จัดได้ว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้การรับรองสิทธิ

ประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยวางหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากนโยบายรัฐที่สำคัญ 3 ประการ คือ *ประการแรก สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร* เป็นการกำหนดและขยายขอบเขตสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือกิจกรรมของรัฐที่จะส่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ชีวิต และวิถีชีวิตของประชาชน *ประการที่สอง สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม* เนื่องจากการดำเนินนโยบายของรัฐอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน ดังนั้น ประชาชนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และภาคประชาสังคม สามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐได้ และ *ประการสุดท้าย สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมในข้อพิพาทหรือคดีสิ่งแวดล้อม รวมถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม* ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมไม่ถูกเลือกปฏิบัติภายใต้กระบวนการความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการคุ้มครองประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ เช่น การเพิกเฉยจากภาครัฐเมื่อประชาชนร้องขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐเมื่อถูกเลือกปฏิบัติระหว่างประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบ ประชาชนผู้รับผลกระทบทางบวก และภาคเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย (Pititpe Yuyeunyong, 2010)

อนุสัญญาอารัฐยังเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ 1) สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural rights) เป็นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายรัฐ หรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน สิทธิด้านนี้มีความสัมพันธ์กับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ การแสดงความคิดเห็นและการกำหนดเจตจำนงของตนเองที่มีต่อการพัฒนาหรือในนโยบายรัฐ และ 2) สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive rights) เป็นสิทธิการให้การยอมรับหรือพึงพอใจในนโยบายรัฐ และสิทธิการอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน ซึ่งสิทธิเชิงเนื้อหาของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่นั้น จำเป็นต้องอาศัยควบคู่กับสิทธิเชิงกระบวนการ โดยที่การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามอนุสัญญาอารัฐจะนำไปสู่การบรรลุผลด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักการพัฒนาประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (Paputson Panpompert, 2016)

โดยสรุป ประชาชนผู้รับผลกระทบ (ทางลบ) จากนโยบายรัฐมีฐานะเป็นผู้มีส่วนเสียประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐ ทั้งการสูญเสียด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทั้งที่ประชาชนกลุ่มนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีสิทธิในนโยบายสาธารณะ ทั้งสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

นโยบาย (หรือสิทธิเชิงกระบวนการ) และสิทธิให้การยอมรับหรือความพึงพอใจในนโยบาย ตลอดจนการปฏิเสธหรือต่อต้านนโยบายนั้น (หรือสิทธิเชิงเนื้อหา) และการเป็นผู้สิทธิในเชิงกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากล ทั้งด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐ โดยเฉพาะในประเด็นผลกระทบทางลบที่ได้รับ และการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม สิทธิของประชาชนกลุ่มนี้แม้ยังมิได้รับการรับรองเป็นสิทธิเฉพาะด้านหรือเฉพาะกลุ่ม แต่ก็มีความได้ว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามหลักนิติธรรม และสัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่ให้การรับรองไว้โดยสหประชาชาติ โดยเฉพาะสิทธิของพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีการรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ในกฎหมายทั้งระดับสากล ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

3. กฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ

3.1 กฎหมายระดับสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

หลักนิติธรรมมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักนิติธรรมจึงมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทของปริญญาศาลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ไว้ว่า “โดยเป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าจะไม่บังคับให้คนต้องหันเข้าหาการลุกขึ้นต่อต้านทรราชและการกดขี่ซึ่งเป็นวิถีทางสุดท้าย” หลักนิติธรรม

ในปริญญาดังกล่าวถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชน และถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติ ต่อมนุษย์ ทั้งมิติของสิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม (Chitapron Pisalayaboot Towisatkul, et al, 2013, pp.21; Right and Liberties Protection Department, 2018)

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมา ตั้งแต่กำเนิด ซึ่งทุกคนย่อมต้องได้รับการเคารพ ในสิทธิของความเป็นคนโดยเสมอภาค สิทธิ ความเป็นมนุษย์ครอบคลุมทั้งสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ถือเป็นสิทธิที่มีความ เกี่ยวเนื่องกัน โดยที่การละเมิดสิทธิประเภท หนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประเภทอื่น ๆ จึง ไม่สามารถเลือกที่จะปฏิเสธประเภทของสิทธิใด สิทธิหนึ่งได้ และสิทธิมนุษยชนถือเป็นหลักสากล ที่รับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่า จะอยู่ในรูปของสนธิสัญญาและจารีตประเพณี ระหว่างประเทศ (OHCHR, 2017 in Right and Liberties Protection Department, 2018, pp.12) หลักการสากลของสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย 1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็น สิทธิตามธรรมชาติ ติดตัวมาแต่กำเนิด 2) สิทธิ มนุษยชนเป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอน กันได้ 3) สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกส่วนว่า สิทธิใดมีความสำคัญกว่าอีกสิทธิหนึ่ง 4) ต้อง เคารพความเสมอภาค และการเลือกปฏิบัติถือ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน 5) ประชาชนและ ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการเข้าถึง และรับ ประโยชน์จากสิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ

สังคม และวัฒนธรรม และ 6) รัฐต้องมีมาตรการ ในการปกครองประเทศโดยใช้หลักนิติธรรมและ ตรวจสอบได้ (Amara Pongsapich, 2014, pp.11)

สิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองให้มีสถานะ เป็นกฎหมายสากลในยุคหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ด้วยแนวคิดที่เชื่อว่ามนุษย์มีสิทธิพื้นฐาน ที่ควรได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมาย และ เพื่อป้องกันมิให้เกิดโศกนาฏกรรมการทำลายล้าง มนุษย์จากเหตุการณ์สงครามโลกอีก ประเทศ สมาชิกสหประชาชาติจึงได้รับหลักการจากคณะ กรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) เรื่องการนำ หลักนิติธรรมไปปรับใช้การมีสังคมแห่งเสรีภาพ สังคมที่ยอมรับคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์ และการยอมรับสิทธิของประชาชน ตามหลัก สิทธิมนุษยชน (Charan Kosananun, 2007) รวมถึงบัญญัติคำว่า “Human Rights” หรือ สิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 โดยปรากฏไว้ในคำปรารภ และข้อ 1 ของกฎบัตรดังกล่าวนอกจากนี้ข้อ 55 ของกฎบัตร ยังได้แสดงวัตถุประสงค์ส่งเสริมการเคารพและ ปฏิบัติตามสากลต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ พื้นฐานทั้งปวงของมนุษย์ และเป็นที่มาของการ จัดทำปริญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนสากล ถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และเป็นรากฐานของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับ ต่าง ๆ (Kitti Chayangkul, n.d.)

ปริญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human

Rights 1948) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก ซึ่งต่อมาตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับล้วนมีพื้นฐานและได้รับการพัฒนามาจากปฏิญญาสากลดังกล่าว โดยที่ประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญของปฏิญญาสากลฯ ในฐานะเป็นเอกสารแม่บทของสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยังถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล (Department of International Organization, 2010, pp.43) ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนสากล 3 ประการ คือ 1) การเคารพสิทธิ (Respect) การส่งเสริมการเคารพสิทธิด้วยมาตรการอันก้าวหน้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ ซึ่งสิทธิมนุษยชนต้องได้รับการเคารพอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ 2) การคุ้มครองสิทธิ (Protect) ความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองโดยหลักบังคับของกฎหมาย มนุษย์ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งการเคารพสิทธิเป็นกรณีที่สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิสากลที่มนุษย์ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม และ 3) การส่งเสริมสิทธิ (Fulfill/Remedy) การมีมาตรการและกลไกเอื้ออำนวยในการเข้าถึงสิทธิและการได้รับบำบัดเยียวยาอย่างจริงจัง ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐบาลต้องมีมาตรการใด ๆ เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิได้บรรลุถึงสิทธิ

ที่บุคคลนั้นมี รวมถึงกรณีเยียวยาหากมีการถูกละเมิด (Amara Pongsapich, 2014, pp.14; Kittti Chayangkul, n.d.)

เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสันติสัญญา และเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งต้องจัดทำคำมั่นโดยสมัครใจ เพื่อให้ทุกประเทศทราบว่าเมื่อได้รับเลือกเป็นสมาชิกแล้ว แต่ละประเทศจะดำเนินการอะไรเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน คำมั่นของประเทศไทยได้รับการประมวลขึ้นจากประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เป็นปัญหาท้าทายสำคัญของไทย เพื่อให้เกิดเป็นสัญญาประชาคมหรือข้อผูกพันที่ไทยจะต้องทำให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ คำมั่นของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ได้แก่ 1) การส่งเสริมการอนุวัติกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิมนุษยชน และเร่งทบทวนแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่อาจยังมีเนื้อหาบางส่วนเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี 2) การส่งเสริมการตระหนักรู้ถึงสิทธิของประชาชนและการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนศึกษาให้กับผู้บังคับใช้กฎหมายและบุคลากรทางด้านความมั่นคง 3) การส่งเสริมระบบยุติธรรมและหลักนิติธรรมเพื่อความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ และ 4) การส่งเสริมและคุ้มครอง

สิทธิพื้นฐานของคนยากจนและกลุ่มเปราะบาง รวมทั้งกลุ่มบุคคลชายขอบ (Department of International Organization, 2010, pp.29)

นอกจากนี้ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยังได้จัดทำตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมาอีกหลายฉบับ เพื่อให้เป็นมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้ต้นกำเนิดที่มาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศในฉบับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐอย่างสำคัญ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 เมื่อประเทศไทยเป็นภาคีของตราสารระหว่างประเทศดังกล่าว ย่อมหมายถึงสิทธิของประชาชนในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองภายใต้ตราสารนั้น แต่ผลในทางปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกระทำการของรัฐในการประกันและดำเนินการให้เกิดสิทธิรวมทั้งคุ้มครองสิทธิตามตราสารระหว่างประเทศซึ่งกระทำโดยผ่านการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศนั้น (Department of International Organization, 2010, pp.47) ตราสารระหว่างประเทศในแต่ละฉบับมีสาระบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐดังนี้

3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้มีข้อมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นสิทธิมนุษยชนสากลที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วโลก ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็น 1 ใน 48 ประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงร่วมรับรองปฏิญญานี้ (Department of International Organization, 2008, pp.1) ซึ่งในคำประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสมัชชาสหประชาชาติได้ระบุจุดมุ่งหมายให้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิสากลที่มีการยอมรับและยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ และการเป็นปฏิญญาเพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิของประชาชนของรัฐสมาชิก สาระบัญญัติของปฏิญญานี้ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ได้แก่ ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 7 และ ข้อ 20 โดยรับรองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อิสรภาพ ความเสมอภาค การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิการชุมนุม สมาคม การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ส่วนข้อบัญญัติสำคัญดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2: การคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
ข้อ 3	ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล
ข้อ 19	ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก ทั้งนี้ สิทธิรวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน
ข้อ 21	(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตนโดยตรง หรือผ่านผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระ

ที่มา: Department of International Organization (2008)

3.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) จากหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 นำไปสู่การจัดทำสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เรียกว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสมัชชาแห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 โดยมีสาระเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ได้แก่ ภาค 2 ข้อ 2/1 ข้อ 5/2 ภาค 3 ข้อ 19/1 ข้อ 21 ข้อ 22 ข้อ 26 ซึ่งรับรองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อิสรภาพ ความเสมอภาค การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิการชุมนุม สมาคม การแสดงความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ส่วนข้อบัญญัติสำคัญ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3: การคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
ภาค 1 ข้อ 1/1	ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของตน
ภาค 1 ข้อ 1/2	เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยไข้เจ็บและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด ๆ
ภาค 2 ข้อ 2/2	ในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใด รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น ตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของตนและบทบัญญัติแห่งกติกานี้ เพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดที่อาจจำเป็นเพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้เป็นผล
ภาค 2 ข้อ 2/3	รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะ (ก) ประกันว่า บุคคลใดที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ถูกละเมิด ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะถูกกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่ (ข) ประกันว่า บุคคลใดที่เรียกร้องการเยียวยาดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้โดยระบบกฎหมายของรัฐ และจะพัฒนาหนทางการเยียวยาด้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล (ค) ประกันว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล
ภาค 3 ข้อ 19/1	บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก
ภาค 3 ข้อ 25	พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่าง...โดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร (ก) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

ที่มา: Department of International Organization (2008a)

3.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR) เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 โดยผ่านมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติ

เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1776 ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของสนธิสัญญา เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 โดยมีสาระที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4: การคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
ภาค 1 ข้อ 1/1	ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเสรี
ภาค 1 ข้อ 1/2	ประชาชนทั้งปวง เพื่อจุดหมายปลายทางของตน อาจจัดการเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ และทรัพยากรของตนอย่างเสรี โดยไม่เป็นที่เสื่อมเสียต่อพันธุกรรมใด ๆ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจและระหว่างประเทศ อันขึ้นกับหลักการแห่งประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะพรากประชาชนจากวิธีการดำรงชีวิตไม่ได้
ภาค 2 ข้อ 2/2	รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับที่จะประกันให้สิทธิ ซึ่งกำหนดไว้ในกติกาฉบับนี้ใช้ได้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติชนิดใด ๆ ที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ ผิวสี เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ชาติหรือสังคม อันเป็นที่มาดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น

ที่มา: Department of International Organization (2008b)

3.2 กฎหมายระดับภูมิภาค: ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2007 (ASEAN Charter) เป็นธรรมนูญของอาเซียนใช้เป็นเครื่องมือวางกรอบกฎหมายของอาเซียน ซึ่ง

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎบัตรอาเซียนได้บัญญัติไว้ในอารัมภบท วัตถุประสงค์ และหลักการ มีสาระสำคัญให้บรรดารัฐสมาชิกยึดมั่นและส่งเสริมหลักการแห่งประชาธิปไตย หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล

การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นสากล มีการประกันการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต (The Secretariat of The House of Representatives, n.d.) ต่อมา คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ทำหน้าที่พัฒนายุทธศาสตร์ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights ค.ศ. 2012) โดยจัดเป็นเอกสารทางการเมืองที่ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย แต่เป็นการแสดง

เจตนารมณ์ของอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน การบรรลุศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บนหลักการแห่งประชาธิปไตย หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ตามกฎบัตรอาเซียน สารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ได้แก่ ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 24 และข้อ 25/1 ได้รับรองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อิสรภาพ ความเสมอภาค การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิการชุมนุม สมาคม การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ส่วนข้อบัญญัติสำคัญ ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5: การคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
ข้อ 5	บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากการกระทำอันละเมิดต่อสิทธิซึ่งตนได้รับจากรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลบังคับ อันกำหนดโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่/องค์กรรัฐอื่นผู้มีอำนาจ
ข้อ 23	ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหาการรับและส่งข่าวสาร ไม่ว่าจะเป็นทางวาจา ลายลักษณ์อักษรหรือผ่านสื่ออื่นใดตามทางเลือกของบุคคลนั้น
ข้อ 28	ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพของตนและครอบครัวที่เพียงพอ ซึ่งรวมถึง ก) สิทธิในอาหารที่เพียงพอ...เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยและมีประโยชน์ ค) สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ จ) สิทธิในน้ำดื่มและสุขาภิบาลที่ปลอดภัย ฉ) สิทธิในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด และยั่งยืน

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
ข้อ 35	สิทธิในการพัฒนาเป็นสิทธิที่มีอาจเพิกถอนได้ ทุกคนและประชาชนอาเซียนพึงได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมมีส่วนช่วยใช้สิทธิและได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยั่งยืนจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง สิทธิในการพัฒนาควรเป็นส่วนเติมเต็มอย่างเที่ยงธรรมต่อความจำเป็นของการพัฒนาการและสภาพการณ์ของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต ขณะที่การพัฒนาส่งเสริมและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความพอใจในสิทธิมนุษยชนทั้งมวล การขาดการพัฒนาอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในนานาชาติ
ข้อ 37	รัฐสมาชิกอาเซียนตระหนักว่ากลไกของสิทธิในการพัฒนา จำเป็นต้องมีการพัฒนานโยบายระดับชาติที่มีประสิทธิผล ตลอดจนการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ยุติธรรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และสิ่งแวดลอมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เหมาะสม รัฐสมาชิกอาเซียนควรปรับปรุงมุมมองหลายมิติของสิทธิต่อการพัฒนาไปใช้ในด้านต่าง ๆ ของการสร้างประชาคมอาเซียน และดำเนินการที่นอกเหนือจากนี้ ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยุติธรรมและยั่งยืน..

ที่มา: Department of ASEAN (2013)

3.3 กฎหมายระดับประเทศ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันสิทธิของประชาชนบนพื้นฐานของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Department of International Organization, 2010, pp.43) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับที่กล่าวถึงหลักนิติธรรมเป็นครั้งแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งบทบัญญัติได้แสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่นอกเหนือจากการรักษาไว้ซึ่งเอกราชแห่งชาติไทย การคุ้มครองศาสนาทุกศาสนา การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมั่งขวัญของประเทศชาติ และการยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว กฎหมาย

ยังมีเจตนารมณ์เพื่อความเป็นธรรมในสังคมลดความเหลื่อมล้ำ บำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของราษฎร และธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ดี หลักนิติธรรมที่มีความชัดเจนต่อการมีผลผูกพันกับภาครัฐอย่างเป็นทางการได้ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติหลักนิติธรรมและเป็นผลผูกพันให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญยังเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยหรือเป็นข้อผูกพันการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายการใช้อำนาจอธิปไตยที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักนิติธรรมย่อมส่งผลต่อปัญหาความชอบธรรมด้วยกฎหมาย

ของการกระทำนั้น ๆ (Buncherd Singhkanati, 2017, pp.23) การบัญญัติหลักนิติธรรมในขอบข่าย การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถึงแม้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้หลายประการ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนมิได้รับการตรารื้อเพื่อบังคับใช้ เช่น กฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น รวมถึงปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐล้มเหลว ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงวางหลักนิติธรรมในขอบข่ายคุ้มครองสิทธิของประชาชน 4 ประการ คือ 1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชน 2) การป้องกันการผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม 3) การทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม โดยเฉพาะเรื่องการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อน และ 4) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Sittisak Sukkapaksa, 2011, pp.73) สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560³ มีสาระบัญญัติหลักนิติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ได้แก่ มาตรา 4 มาตรา 34 มาตรา 42 มาตรา 44 และมาตรา 59 ซึ่งรับรองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อิสรภาพ ความเสมอภาค การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิการชุมนุม สมาคม เสรีภาพแสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ส่วนข้อบัญญัติสำคัญดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6: การคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
หมวด 1 บททั่วไป	
มาตรา 3 วรรคสอง	รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

³ นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว ยังมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากโครงการของรัฐหรือรัฐอนุญาตให้ดำเนินการ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

ข้อบัญญัติ	สาระบัญญัติ
หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย	
มาตรา 25	สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (วรรคสอง) บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ (วรรคสาม) บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (วรรคสาม)
มาตรา 26	การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ในกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย (วรรคหนึ่ง)
มาตรา 41	บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว (3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ
มาตรา 43	บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ พืชนพันธุ์ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ข้อบัญญัติ	สารบัญญัตินิติ
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ	
มาตรา 51	การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
มาตรา 57	รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ
มาตรา 58	การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ (วรรคหนึ่ง) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง (วรรคสอง) ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า (วรรคสาม)
หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ	
มาตรา 78	รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน...มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

4. ประเด็นท้าทาย: หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ

หลักนิติธรรมแม้ถูกจัดให้สัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน และมีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนมาตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ปัจจุบันหลักนิติธรรมในขอบข่ายของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐก็ยังคงประสบปัญหาและเผชิญความท้าทายต่อทิศทางการพัฒนาในอนาคต กล่าวคือ

4.1 ปัญหาหลักนิติธรรมในขอบข่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ

4.1.1 รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประสบปัญหาเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 คือ แม้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยวางหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การป้องกันการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม แต่ปัญหาคือขาดกฎหมายประกอบหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Right and Liberties Protection Department, 2018) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิประชาชนหรือชุมชนที่มีนโยบายหรือโครงการของรัฐ โดยเฉพาะมาตรา 57(2) รับรองสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

และการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว มาตรา 58 และมาตรา 78 |รับรองสิทธิให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในนโยบายหรือโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนาของรัฐ ทั้งเพื่อคุ้มครองผลกระทบความเสียหายที่จะเกิดแก่ประชาชนและชุมชน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การรับทราบข้อมูลและเหตุผลของหน่วยงานรัฐก่อนดำเนินโครงการ การพิจารณาตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานรัฐในประเด็นที่มีผลกระทบจากโครงการ อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2563 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสะท้อนไว้ว่าการดำเนินโครงการของรัฐหลายโครงการยังส่งผลกระทบความเสียหายต่อประชาชนและชุมชน อีกทั้งประชาชนและชุมชนในพื้นที่โครงการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมตัดสินใจเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม และการพิจารณามาตรการเยียวยาผลกระทบอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนจะได้รับการส่งเสริมมากขึ้นในนโยบายและกฎหมายเฉพาะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนภายใต้มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนไว้หลายมาตรา ทั้งเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน หรือผู้ได้รับผลกระทบความเดือดร้อนจากนโยบายการจัดการป่าไม้และที่ดิน โดยรัฐอย่างไรก็ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับเสียงสะท้อนจากภาคประชาชน และนักวิชาการผ่านรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2563 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระบุว่ายังมีอาจเป็นกฎหมายที่รับรองหรือคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากสาระบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียงการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐให้ประชาชนหรือชุมชนเข้าใช้พื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัยและทำกินเท่านั้น และถึงแม้ว่ามาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะรับรองให้ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิได้ แม้ยังไม่มีกรออกกฎหมายมาบังคับใช้ก็ตาม แต่การขาดกฎหมายประกอบหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงทำให้ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและแนวทางปฏิบัติการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชน ทั้งขาดหลักประกันความมั่นคงของการคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ

4.1.2 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายรัฐ แม้สนธิสัญญาสากลและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายรัฐ แต่ในทางปฏิบัติกลับยังประสบปัญหาทั้งการไม่ตระหนักรู้ในสิทธิ การเข้าไม่ถึงสิทธิ และการถูกละเมิดสิทธิของประชาชน ทั้งยังมีความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในหลายพื้นที่และกรณีปัญหา ทั้งนี้ ปัญหาการไม่ตระหนักรู้ในสิทธิของประชาชน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งตัวประชาชนเองที่ยังไม่รู้สิทธิของตนเอง จึงต้องยอมรับสภาพการเป็นผู้รับผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรม และปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ตระหนักรู้และ/หรือการเพิกเฉยต่อสิทธิของประชาชน การไม่ประชาสัมพันธ์หรือให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เช่น กรณีปัญหาการละเมิดสิทธิประชาชนจากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียควั่นเสียและกากของเสียต่างๆ จากการผลิต โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่โดยรอบ รวมถึงการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชยหรือเยียวยาแก่ประชาชนผู้รับผลกระทบ นอกจากนี้ บางกรณีหน่วยงานของรัฐยังออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการบางแห่งโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน และประชาชนผู้รับผลกระทบเองก็ขาดกำลังหรือความรู้เกี่ยวกับสิทธิจึงมักยอมรับสภาพผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยมิได้ฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากผู้กระทำผิดใด ๆ เป็นต้น (Right and Liberties Protection Department, 2018)

สำหรับปัญหาการเข้าถึงสิทธิของประชาชนเกิดจากการขาดกลไกและกระบวนการเข้าถึงสิทธิที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนบางส่วนแม้รู้สิทธิของตนเอง แต่ก็ขาดกำลังในการเข้าถึงสิทธิและขาดพลังความเข้มแข็งในการใช้สิทธิของตน ส่วนการละเมิดสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบ มักเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดจากการไม่เคารพสิทธิของประชาชนจากการดำเนินนโยบายรัฐ ความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับสิทธิในที่อยู่อาศัย/ที่ทำกินของชุมชน เช่น นโยบายทวงคืนผืนป่า นโยบายการจัดการประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการสร้างเขื่อนและถนน เป็นต้น การดำเนินนโยบายเหล่านี้ยังมีภาพปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ทั้งด้านการเข้าถึงข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ และการได้รับการเยียวยาอย่างยุติธรรม (Right and Liberties Protection Department, 2018; Buchita Sungkaew, et al, 2019)

4.2 ความท้าทายทิศทางการพัฒนาหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ

4.2.1 การขยายบทบาทของตัวแสดงในหลักสิทธิมนุษยชนสากล

แต่เดิมตัวแสดงภาครัฐ (State actors) ถูกคาดหวังให้เป็นผู้รับผิดชอบคุ้มครองสิทธิของประชาชน ต่อมา

เมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สังคมได้คาดหวังให้ตัวแสดงนอกภาครัฐ (Non-state actors) เข้ามามีบทบาทร่วมในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้น ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงประชาชนที่เป็นเจ้าของสิทธิ ดังนี้ (Amara Pongsapich, 2014; Cole [ed.], 2011) 1) *ภาครัฐ* ในยุคปัจจุบันรัฐยังเป็นผู้มีบทบาทหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Duty-bearer) โดยทำหน้าที่ทั้งการเคารพสิทธิ คุ้มครองสิทธิ และดำเนินการให้ผู้ทรงสิทธิได้บรรลุถึงสิทธิที่พึงมี นอกจากนี้ รัฐต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่างประเทศที่รัฐเป็นภาคี หากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี อาจนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์โดยสหประชาชาติ ประเทศมหาอำนาจ อาเซียน ภาคประชาสังคม และอาจนำไปใช้เป็นมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันรัฐก็มีบทบาทส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนมีบทบาทร่วมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม 2) *ภาคเอกชน* ในยุคปัจจุบัน ภาคเอกชนถูกเรียกร้องให้ทำหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย โดยเฉพาะในการดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ หรือการได้รับมอบอำนาจจากรัฐ และการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งต้องให้ความเคารพต่อประชาชน รวมทั้งการบำบัดและเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากการดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล และหลักการชี้แนะเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

ขององค์การ-สหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGP)

3) *ภาคประชาสังคม* โดยทั่วไปองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้ทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิแทนประชาชน (Human rights defender) โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส กลุ่มผู้ยังไม่ตระหนักในสิทธิตนเอง และกลุ่มผู้ขาดพลังอำนาจต่อรองกับภาครัฐและภาคเอกชน แต่ปัจจุบันมีการขยายบทบาทผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสู่องค์กรอิสระด้านสิทธิในแต่ละประเทศมากขึ้น โดยที่องค์กรอิสระด้านสิทธิทำงานประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเพื่อการพิทักษ์สิทธิของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และ

4) *ภาคประชาชน* แต่เดิมประชาชนมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Rights-holders) ที่มีบทบาทหน้าที่เป็นเพียงผู้รับสิทธิ แต่ปัจจุบันได้ขยายบทบาทมาเป็นผู้มีบทบาทพิทักษ์สิทธิของตนเองด้วย โดยประชาชนสามารถดำเนินการเคลื่อนไหวหรือเรียกร้องให้มีการเคารพสิทธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เพื่อการพิทักษ์สิทธิของตนเองได้ โดยสามารถกระทำได้ด้วยตนเองหรือร่วมมือกับภาคประชาสังคม และการพิทักษ์สิทธิจากองค์กรอิสระด้านสิทธิ

4.2.2 ตัวชี้วัดหลักนิติธรรม การทำให้หลักนิติธรรมลดความเป็นนามธรรม เพิ่มความเป็นรูปธรรมสำหรับแนวปฏิบัตินั้น และจัดอันดับประเทศที่มีหลักนิติธรรมของโลก โครงการความยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) ได้จัดทำและเสนอดัชนีชี้วัด

หลักนิติธรรม โดยอาศัยฐานแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยกำหนดดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมในหมวดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนี้ (Thailand Development Research Institute, 2016, pp.1-37)

1) การจำกัดอำนาจของรัฐบาล ในสังคมที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม รัฐบาลเจ้าหน้าที่รัฐและตัวแทนของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้และมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ในรูปของระบบการถ่วงดุลอำนาจเพื่อจำกัดอำนาจรัฐ รวมถึงการตรวจสอบด้วยองค์กรอิสระและองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ (1) องค์กรนิติบัญญัติ (2) องค์กรตุลาการ (3) หน่วยงานอิสระ (4) กระบวนการสอบวินัยและการกระทำที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ (5) องค์กรซึ่งมิใช่รัฐ สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม และ (6) กระบวนการตรวจสอบเกี่ยวกับการสืบทอดอำนาจหรือการผลัดเปลี่ยนอำนาจของรัฐบาล

2) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง ดัชนีชี้วัด ได้แก่ การเผยแพร่กฎหมายและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐบาล ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ และมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ ดัชนีชี้วัดเหล่านี้เกี่ยวข้องกับ (1) *กฎหมายซึ่งถูกประกาศและข้อมูลของรัฐบาล* วัดได้ว่ากฎหมายพื้นฐานและข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมายต่าง ๆ ต้องถูกประกาศให้สาธารณชนรับทราบ ใช้ภาษาที่ง่าย และสามารถเข้าถึงได้ในเวลาที่เหมาะสม ทั้งรูปแบบเอกสารและออนไลน์ (2) *สิทธิใน*

ข้อมูล วัดได้ว่าการร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ซึ่งถูกร้องขอโดยสาธารณชนใด ๆ รัฐบาลต้องสามารถจัดข้อมูลเช่นนั้นให้ได้ และประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองซึ่งสิทธิในข้อมูล (3) *การมีส่วนร่วมของประชาชน* วัดได้ว่าความมีประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการปกป้องเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่ม การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอและข้อสังเกตต่าง ๆ เกี่ยวกับคำตัดสินซึ่งมีผลกระทบต่อสังคม (4) *กระบวนการร้องทุกข์* วัดได้ว่าประชาชนสามารถนำคำร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรือประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย

3) การรับรองสิทธิพื้นฐานของประชาชน สิทธิพื้นฐาน หมายถึง สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม และปัจเจกบุคคล ต้องมีอิสระในการนำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลโดยปราศจากความหวาดกลัว หรือการข่มขู่ใด ๆ สิทธิในการรวมตัวเป็นหมู่คณะหรือสมาคม ประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างอิสระ แสดงความคิดเห็นทางการเมือง วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลได้ โดยปราศจากความหวาดกลัว

ทั้งนี้ การจัดอันดับหลักนิติธรรมของโครงการความยุติธรรมโลกมีผลโดยอ้อมให้แต่ละประเทศปรับปรุงหลักนิติธรรมตามดัชนีชี้วัด เพราะการจัดอันดับหลักนิติธรรมจะผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ยกกระดานการเมืองการปกครองของประเทศ เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เป็นรูปธรรมติดตามและวัดผลได้ และเพื่อนำไปสู่ผลการพัฒนาของประเทศ

4.2.3 หลักนิติธรรมกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักนิติธรรมยังมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (Sustainable Development Goals: SDGs2030) โดยกำหนดให้หลักนิติธรรมเป็นวาระของโลกและจัดอยู่ใน เป้าหมายที่ 16 *ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และทุกคนสามารถเข้าถึงในทุกกระดับ และ 16.3 ส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน* หลักนิติธรรมยังเป็นพื้นฐานของสังคมที่เป็นธรรม ซึ่งสังคมที่เป็นธรรมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนยังได้ยอมรับหลักการว่าด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนบนพื้นฐานของกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยเน้นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้รับผลกระทบจาก

นโยบายรัฐ คือ 1) มนุษย์ทุกคนต้องดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมกัน ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ 2) การเคารพในสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม ความยุติธรรม การได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน การไม่เลือกปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมในการแบ่งปันความเจริญเติบโต 3) สังคมต้องมีความยุติธรรม เปิดกว้าง และส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยเน้นกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสต่าง ๆ และ 4) รัฐต้องมีความรับผิดชอบในการเคารพ ค้ำครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเสริมภาพขั้นพื้นฐาน หลักการดังกล่าวมีผลผูกพันต่อรัฐไทยที่ต้องดำเนินการส่งเสริมปกป้อง ค้ำครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชน เพื่อให้สามารถเข้าถึงและได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน และเพิ่มความเข้มแข็งตามหลักนิติธรรม และสร้างรากฐานที่เข้มแข็งต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย (Kittipong Kityaruk, 2018; Department of International Organization, 2020)

5. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่เผชิญและประเด็นท้าทายต่อการพัฒนาหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐดังกล่าวข้างต้น บทความนี้ขอเสนอแนวทางการทำให้หลักนิติธรรมมีผลสัมฤทธิ์ต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐมากขึ้น 4 ประการกล่าวคือ

ประการแรก หลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบ

จากนโยบายรัฐ ภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งระดับสากลโดยสหประชาชาติ และระดับภูมิภาคอาเซียน และกฎหมายระดับประเทศหรือรัฐธรรมนูญนั้น รัฐไทยควรปฏิบัติตามคำมั่นต่อสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศในการเคารพสิทธิของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐควรสนับสนุนให้มีการตราและบังคับใช้กฎหมายลำดับรองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐให้เป็นรูปธรรม และมีความชัดเจนของตัวบทกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงกลุ่มผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและ/หรือโครงการภาครัฐ และกฎหมายสิทธิชุมชน ซึ่งกฎหมายลำดับรองในส่วนนี้ที่ผ่านมา นั้น องค์การภาคประชาชน องค์การภาคประชาสังคม รวมถึงองค์การภาครัฐ เช่น สถาบันพระปกเกล้าได้พยายามเสนอและผลักดันร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบาย แต่ก็ยังมีอาจผลักดันไปสู่ขั้นตอนการบังคับใช้ได้อย่างสำเร็จผล โดยเฉพาะร่างกฎหมายสำคัญที่รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในนโยบายรัฐ คือ ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ....และ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ... รวมถึงร่างกฎหมายเกี่ยวกับ

กลไกภาคประชาสังคมที่จะเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมสิทธิของประชาชนมากขึ้น อย่างร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.(ฉบับภาคประชาสังคม) ทั้งนี้ ร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหล่านี้ควรได้รับการสนับสนุนและผลักดันสู่การบังคับใช้ค ในทางปฏิบัติจริงเพื่อประโยชน์ต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับกระทบนโยบายรัฐ

ประการที่สอง การลดปัญหาสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายรัฐ โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ 1) *ประชาชนที่ยังไม่ตระหนักรู้ในสิทธิของตนเอง* ภาครัฐและภาคประชาสังคมควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาในนโยบายสาธารณะ เช่น การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน การจัดกิจกรรมระดับชุมชน การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่มีเนื้อหาสิทธิของประชาชนในนโยบายสาธารณะ การส่งเสริมเวทีการเรียนรู้ในรูปแบบและระดับต่าง ๆ และการใช้ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น 2) *ประชาชนที่ตระหนักรู้ในสิทธิแต่ยังไม่ถึงสิทธิมากนัก* ภาครัฐควรพัฒนากลไกและกระบวนการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิและคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้น เช่น การพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ มาตรการ การพัฒนาองค์กรอิสระด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การพัฒนากลไกและกองทุนเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ หรือกองทุนเยียวยาฟื้นฟูอาชีพผู้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายรัฐ และการจัดทำแผนปฏิบัติ

การสำหรับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้รับผลกระทบจากโครงการโดยหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบโครงการนั้น เป็นต้น และ 3) *เจ้าหน้าที่รัฐ* นอกจากทำหน้าที่ส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิแก่ประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน และปรับเปลี่ยนทัศนคติ พฤติกรรม และการแสดงออกทั้งในด้านการเคารพสิทธิ การคุ้มครองสิทธิ และการส่งเสริมสิทธิของประชาชน ภายใต้

ประการที่สาม การพัฒนาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ โดยการแปลงเป็นรูปธรรมสู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐและเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายหลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมโดยโครงการความยุติธรรมโลกมาปรับประยุกต์ใช้สำหรับการประเมินหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในบริบทไทย เช่น การกำหนดเป็นตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีภายใต้ระเบียบและการกำกับติดตามประเมินผลโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ประการสุดท้าย การส่งเสริมบทบาทและขีดความสามารถของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ให้มีการร่วมมือทำงานแบบบูรณาการในลักษณะเครือข่ายหรือภาคีพัฒนาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างครอบคลุมมากขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 รวมถึงแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2566) ของไทย

สรุป

หลักนิติธรรมคือการจัดการความสัมพันธ์การใช้อำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นหลักการปกครองโดยการใช้กฎหมายที่เป็นธรรม รวมถึงเป็นบรรทัดฐานและมาตรฐานเรื่องความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐที่ไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชน แต่เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักนิติธรรมหลังยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับการบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อวางหลักการให้รัฐสมาชิกส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้กรอบกฎหมายระดับสากล ระดับภูมิภาคอาเซียน และระดับประเทศหรือรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายรัฐซึ่งเป็นผู้มีสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและสิทธิความพึงพอใจในเชิงเนื้อหา นโยบาย ประชาชน

กลุ่มนี้แม้ยังมิได้รับการรับรองสิทธิเฉพาะด้านหรือเฉพาะกลุ่ม แต่ก็ตีความได้ว่าได้รับการคุ้มครองตามหลักนิติธรรมและสัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

อย่างไรก็ตาม สิทธิของประชาชนกลุ่มนี้ยังประสบปัญหาด้านข้อจำกัดของกฎหมายที่ยังขาดกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประชาชนยังมีปัญหาการตระหนักรู้ในสิทธิ การเข้าถึงสิทธิ และการถูกละเมิดสิทธิ ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมก็มีประเด็นท้าทายด้านการขยายบทบาทของตัวแสดงในหลักสิทธิมนุษยชนสากล การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินหลักนิติธรรมด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการบรรจุให้หลักนิติธรรมเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ในอนาคตรัฐจึงควรสนับสนุนให้มีการตราและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และสิทธิชุมชน การส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และตระหนักรู้ในสิทธิของตนเอง พัฒนากลไกและกระบวนการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิและได้รับการคุ้มครองสิทธิมากขึ้น ตลอดจนการพัฒนาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในขอบข่ายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ และการส่งเสริมบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในรูปแบบเครือข่ายพัฒนาเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน ●

บรรณานุกรม

- Amara Pongsapich. (2014). krabūan that sitthi manutsayachon læ khwāmyuttitham samrap sangkhom plīan phān .[Human Rights Paradigm and Justice for Social Transition]. Social Science Journal. Chulalongkorn University. 44(2/2014). pp. 7-20.
- Berg, L.A. and Desai, D. (2013). Background Paper: Overview on the Rule of Law and Sustainable Development for the Global Dialogue on Rule of Law and the Post 2015 Development Agenda. Massachusetts: Georgetown and Harvard Law School.
- Buchita Sungkaew. (2016). kārok ra čhā ya’am nā čhō tatsinčhai nai khroṅkān phāk rat kap sitthi klum phū rap phonkrathop thāng lop : thritsadī botriān læ kānphatthanā .[Decentralized Decision-making of the Public Projects with Rights of Negatively Impacts Group: Theories, Lessons and Development]. Journal of Thai Ombudsman. 9(2/2016). pp. 38-73.
- Buchita Sungkaew, et al,. (2019). rāingān kānwičhai tūa bæp kānphatthanā nayōbāi kānčhatkān thārūa nam luk phūa kānsāng khwāmyangyūn kḗ singwætlōm thāng thalē læ chāifang kōranī suksā thārūa nam luk læm chabang čhangwat Chon Burī . [Model of Port Management Development to Sustainability Building for Marine and Coastal Environment: A Case Study of Laemchabang Deep Sea Port, Chonburi Province Research Report]. Bangkok: Suan Dusit University.
- Buncherd Singhkanati. (2017). lak kotmāi mahāchon lak nititham / niti rat nai thāna kēn čamkat ‘amnāt rat. [Principle of Public Law, Rule of Law/Rechtsstaat on the Restraint of State Criterion]. Bangkok: Thammasat University.
- Charan Kosananun. (2007). niti pratyā . [Philosophy of Law]. Bangkok: Ramkhamhaeng.
- Chitapron Pisalayaboot Towisatkul, et al,. (2013). lak nititham sākon kap kānkhum-khrōṅg sitthi manutsayachon . [Rule of Law and Human Rights Protection]. Chonburi: Burapha University.

- Cole, L.C.M. [ed.]. (2011). The Rule of Law Handbook. New York: the Center for Law and Military Operation, U.S.A.
- Department of ASEAN. (2013). patinyā 'Āsīan wādūai sitthi manutsayachon. [ASEAN Human Rights Declaration]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand.
- Department of International Organization. (2008). patinyā sākon wādūai sitthi manutsayachon. [Universal Declaration of Human Rights]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand.
- Department of International Organization. (2008a). katikā rawāng prathēt wādūai sitthi phonlamūāng læ sitthi thāng kānmūāng 1966. [International Covenant on Civil and Political Rights 1966]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand.
- Department of International Organization. (2008b). katikā rawāng prathēt wādūai sitthi phonlamūāng læ sitthi thāng kānmūāng 1966. [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand.
- Department of International Organization. (2010). khana montrī sitthi manutsayachon hāeng Sahaprachāchāt. [United Nations Human Rights Council]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand.
- Department of International Organization. (2020). paomāi kānphatthanā thī yangyūn . [Sustainable Development Goals]. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand.
- Hearn, S. and Buffadi, A.L. (2016). What is Impact. London: Overseas Development Institute.
- Kaewkum Krisorrapong. (2005). lak nayōbāi sāthārana yuk mai . [Modern Public Policy Principle]. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Kasam Junkaew. (2011). kānpramōēnphon krathop singwætlōm khan sūng. [Advanced Environmental Impact]. Bangkok: Kasetsart University.
- King Prajadhipok's Institute. (2015). lak nititham kap prachāthipatai . [Rule of Law and Democracy]. The 17th time, 6-8 November 2015, at the United Nations Conference Center. Bangkok. Thailand

- Kitti Chayangkul. (n.d.). *sitthi manutsayachon māttrakān læ konkai kānkhumkhrōng sitthi manutsayachon* . [Human Rights, Measure and Mechanism]. Pathum Thani: Eastern ASIA University.
- Kittiprong Kityaruk (2018). *‘ēkkasān prakōp kām banyāi nawattakam nai kānsāng sangkhom thī pentham dūai lak nititham* . [Social Building Innovation by Rule of Law]. Bangkok: Thailand Institute of Justice.
- Marume, S.B.M., Jubenkanda, R. R., Namusi, C.W. and Madziyire, N.C. (2016). The Concept of the Rule of Law. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*. 21(3/2016). pp. 82-89.
- OHCHR. (2017). International Covenant on Civil and Political Rights. [29 July 2018]. Retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Paputson Panpompert. (2016). *kānkhumkhrōng sitthi chōeng krabūankān nai kāmī sūanrūam khōng prachāchon nai khantōn kāntatsinčhai khōng rat nai kāndamnōen khrōngkān thī mī phonkrathop tō singwætlōm yāng runræng*. [The Protection of the Procedural Rights to Participate in Public Decision-making Process Concerning the Grave Environmentally Affected Projects. Master Degree of Laws Thesis]. Bangkok: Thammasat University.
- Pititep Yuyeyong. (2010). *‘anusanyā wādūai kām khaothung khōmūn khāosān kāmī sūanrūam sāthārana nai kāntatsinčhai læ kām khaothung khwāmyuttitham nai khadī singwætlōm ค.ศ. nungphankāorōikāosippæet (‘anusanyā ‘āhūt) kap khwāmyuttitham thāng singwætlōm yāng yangyūn* . [The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1988-the Aarhus Convention. And Environmental Justice]. [17 July 2020]. Retrieved from <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1538>
- Right and Liberties Protection Department. (2013). *phāen sitthi manutsayachon hæng chāt chabap thī sī No. 3*. [National Human Rights. (No. 3) (2014- 2018)]. Bangkok: Ministry of Justice.

- Right and Liberties Protection Department. (2018). . phǎen sitthi manutsayachon hǎeng chāt chabap thī sī No. 4). [National Human Rights. (No. 4)]. (2019- 2023). Bangkok: Ministry of Justice.
- Sittisak Sukkapaksa. (2011). nǎo khwāmkhīt lǎe sathāna khōng lak nititham tām ratthammanūn hǎeng rātcha’ānāchak Thai Phutthasakkarāt 2550. [The Concept and Status of the Rule of Law According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550]. Master Degree of Laws Thesis. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Supachai Yavapapat. (2011). nayōbāi sāthārana. [Public Policy]. 9th Edition. Bangkok: Chulalongkorn University
- Tamanaha, B.Z. (2012). The History and Elements of the Rule of Law. Singapore Journal of Legal Studies. (2012). pp. 232-247.
- Thailand Development Research Institute. (2016). krōp nǎokhīt lǎe krōp yutthasāt nai kānphatthanā datchanī chī wat dān lak nititham / niti rat nai prathēt Thai. [Concept and Strategic of the Rule of Law Indicators/Rechtsstaat, Thailand]. Bangkok: Thailand Institute of Justice.
- The Secretariat of The House of Representatives. (n.d.). kotbat ‘Āsīan . [ASEAN Charter]. Bangkok: The Secretariat of The House of Representatives.
- United Nations Economic Commission for Europe. (2014). The Aarhus Convention An Implementation Guide. Geneva: United Nations Publication.
- Valcke, A. (2012). The Rule of Law: It Origins and Meaning (A Short Guide for Practitioners). [1 March 2020] Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=2042336>