



## ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ของประเทศกัมพูชา\*

ลลัฐกา เนตรทัตน์\*\*

### บทนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวความคิดในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ โดยสาระสำคัญคือการจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมายและมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ภายใต้แนวความคิดที่ว่ากรกระทำของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายและไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่มุ่งเน้นถึงความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร กฎหมายจึงมีความสำคัญในฐานะขององค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยจะต้องเป็นกฎหมายที่มีความชัดเจน มั่นคง ใช้บังคับเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังประกอบด้วยหลักความเป็นอิสระของศาลหรือองค์กรตุลาการ การเคารพในหลักความยุติธรรม รวมถึงความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม<sup>๑</sup>

ด้วยเหตุที่หลักนิติธรรมให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นหลักการที่สัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล หลักนิติธรรมจึงเป็นแนวคิดที่มีการถือปฏิบัติในหลายประเทศเพื่อสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เพื่อสะท้อนถึงระดับหลักนิติธรรมของแต่ละประเทศ โครงการความยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) จึงได้จัดทำดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมประจำปี (Rule of Law Index) โดยประเมินการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของ ๑๒๘ ประเทศทั่วโลกภายใต้ตัวชี้วัด ๘ ด้าน ๔๔ องค์ประกอบย่อย เพื่อแสดงภาพรวมของหลักนิติธรรมในแต่ละประเทศในเชิงปริมาณ โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้รับการสำรวจ ๘ ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ไทย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ เมียนมา และกัมพูชา<sup>๒</sup> โดยบทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอระดับหลักนิติธรรมของประเทศกัมพูชา

\* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ (ฉบับร่าง)

\*\* บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๕). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *จุลนิติ*, ๔๙-๖๗.

<sup>๒</sup> World Justice Project. (2020). *Rule of Law Index*. Washington: World Justice Project. Retrieved July 3, 2020, from World Justice Project: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf)



**ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ของประเทศกัมพูชา<sup>๓</sup>**

การวัดระดับหลักนิติธรรมโดยโครงการความยุติธรรมโลก (WJP) เก็บข้อมูลจากประสบการณ์และการรับรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรมของประชากรตัวอย่างรายประเทศ โดยรวมมีจำนวนมากกว่า ๑๓๐,๐๐๐ คนทั่วโลก ผู้เชี่ยวชาญและผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมากกว่า ๔,๐๐๐ คน โดยประเมินภายใต้องค์ประกอบ ๔ ประการของหลักนิติธรรม ได้แก่ ๑) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะป็นรัฐบาล ฝ่ายปกครอง หรือประชาชน ๒) องค์ประกอบด้านกฎหมาย (Just Laws) หมายถึง กฎหมายต้องมีความชัดเจน มั่นคง เผยแพร่ให้รับรู้และบังคับใช้เป็นการทั่วไป คุ่มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล รวมถึงคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล ๓) ความโปร่งใสของรัฐบาล (Open Government) หมายถึง การบริหาร กระบวนการตรา และการบังคับใช้กฎหมายจะต้องเข้าตรวจสอบได้ มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และ ๔) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การอำนวยความสะดวกด้านกระบวนการยุติธรรมโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีบุคลากรที่เพียงพอในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักจริยธรรมและเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง จากหลักการ ๔ ประการดังกล่าวได้กำหนดเป็นตัวชี้วัดระดับหลักนิติธรรมของประเทศอย่างละเอียด โดยแบ่งการประเมินออกเป็น ๘ ด้าน ๔๔ องค์ประกอบย่อย โดยได้จัดอันดับทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และกลุ่มของรายได้<sup>๔</sup>

ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่มีคะแนนรวมของหลักนิติธรรมอยู่ที่ ๐.๓๓ จากคะแนนเต็ม ๑ หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๓ อยู่ในอันดับที่ ๑๒๗ จาก ๑๒๘ ประเทศทั่วโลก และอันดับ ๑๐ ในประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อเปรียบเทียบกับค่าประเมินตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ คะแนนรวมของประเทศลดลง จาก ๐.๓๗ เป็น ๐.๓๓ และอยู่ในระดับดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๖ โดยคะแนนแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

**๑. การจำกัดอำนาจรัฐบาล (Constraints on Government Powers)** ภายใต้แนวคิดของหลักนิติธรรมที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร กลไกการตรวจสอบและการคานอำนาจจึงมีบทบาทสำคัญในการจำกัดการลุแก่อำนาจของรัฐบาล ไม่ว่าจะป็นกลไกการควบคุมโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย องค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระ ซึ่งการประเมินระดับหลักนิติธรรมโดยโครงการความยุติธรรมโลกได้แบ่งองค์ประกอบย่อยในการพิจารณาออกเป็น ๖ รายการ ประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๑.๑ การจำกัดอำนาจของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	๐.๓๙
๑.๒ การจำกัดอำนาจของรัฐบาลโดยฝ่ายตุลาการ	๐.๒๕
๑.๓ การจำกัดอำนาจของรัฐบาลโดยองค์กรอิสระหรือองค์กรเฉพาะ	๐.๒๓
๑.๔ การลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีประพฤติมิชอบ	๐.๒๗

<sup>๓</sup> สรุปรจาก World Justice Project. (2020). *Rule of Law Index 2020*. Washington: World Justice Project.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๐.



๑.๕ การใช้อำนาจของรัฐบาลอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรที่มีใช้รัฐ (non-governmental)	๐.๓๐
๑.๖ การเปลี่ยนผ่านทางอำนาจอยู่ภายใต้กฎหมาย	๐.๓๑
<b>คะแนนรวมด้านการจำกัดอำนาจรัฐบาล</b>	<b>๐.๒๙</b>

ปัจจัยด้านการจำกัดอำนาจรัฐบาล ประเทศกัมพูชามีคะแนนรวม ๐.๒๙ หรือร้อยละ ๒๙ เป็นอันดับที่ ๑๒๕ จาก ๑๒๘ ประเทศ โดยในแต่ละองค์ประกอบย่อยมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาค ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศกัมพูชายังคงขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกลไกขององค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการในการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของฝ่ายรัฐบาล สอดคล้องกับคะแนนองค์ประกอบย่อยที่ ๔ ด้านการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเป็นด้านที่มีคะแนนต่ำ และอยู่ในอันดับที่ ๑๒๓ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศกัมพูชายังต้องพัฒนาระบบการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีประพฤติมิชอบให้มีความเข้มแข็งและเข้มงวดยิ่งขึ้นเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบ โดยเฉพาะการใช้อำนาจที่รุกล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมจะต้องมีการจำกัดและควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ แม้การจำกัดอำนาจรัฐบาลโดยกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นด้านที่มีคะแนนสูงที่สุด แต่ยังคงต้องพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากยังอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาค

**๒. การปราศจากการทุจริต (Absence of Corruption)** เป็นการประเมินการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยจะพิจารณาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ตำรวจและทหาร ทั้งการทุจริตในรูปแบบของการเรียกและรับสินบน การใช้อำนาจหรืออิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ไม่ว่าจะส่วนรวมหรือส่วนตัว การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาจากองค์ประกอบย่อย ๔ ประการ ซึ่งประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๒.๑ เจ้าหน้าที่รัฐในฝ่ายบริหาร ไม่ใช้สาธารณสมบัติเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว	๐.๒๗
๒.๒ เจ้าหน้าที่รัฐในฝ่ายตุลาการ ไม่ใช้สาธารณสมบัติเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว	๐.๑๔
๒.๓ เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร ไม่ใช้สาธารณสมบัติเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว	๐.๒๓
๒.๔ เจ้าหน้าที่รัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช้สาธารณสมบัติเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว	๐.๓๑
<b>คะแนนรวมด้านปราศจากการทุจริต</b>	<b>๐.๒๔</b>

ในด้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ประเทศกัมพูชามีคะแนนรวม ๐.๒๔ หรือร้อยละ ๒๔ ซึ่งเป็นอันดับที่ ๑๒๗ ของโลก เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยด้านที่เป็นปัญหามากที่สุดคือการทุจริตของฝ่ายตุลาการ เจ้าหน้าที่ในฝ่ายตุลาการมีการเรียกหรือรับทรัพย์สินเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงมีกระบวนการพิจารณาคดีที่ยังมิได้เป็นอิสระจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นหรือกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงทำให้ระดับการปราศจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายตุลาการของประเทศกัมพูชาได้คะแนนในระดับต่ำเพียง ๐.๑๔ ในขณะที่คะแนนเฉลี่ยโลกและภูมิภาคอยู่ที่ ๐.๖๑ และ ๐.๖๔ ตามลำดับ



**๓. ความโปร่งใสของรัฐบาล** การดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่เปิดเผยให้มีการรับรู้โดยทั่วไปย่อมแสดงออกถึงความโปร่งใสของการใช้อำนาจ ปัจจัยในการประเมินความโปร่งใสของการดำเนินงานของรัฐบาลโดยโครงการความยุติธรรมโลกแบ่งออกเป็น ๔ องค์ประกอบย่อย ซึ่งประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๓.๑ การเผยแพร่กฎหมายและข้อมูลของรัฐบาล	๐.๒๑
๓.๒ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล	๐.๒๕
๓.๓ การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม	๐.๓๔
๓.๔ กลไกในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล	๐.๒๙
<b>คะแนนรวมความโปร่งใสของรัฐบาล</b>	<b>๐.๒๗</b>

ด้านความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาล ประเทศกัมพูชามีคะแนนรวม ๐.๒๗ หรือร้อยละ ๒๗ โดยด้านการเผยแพร่กฎหมายและข้อมูลของรัฐบาลเป็นด้านที่ได้รับคะแนนต่ำที่สุด สะท้อนถึงการขาดกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล กฎหมาย กฎ ระเบียบ ร่างกฎหมาย และคำพิพากษาให้สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ทั้งในรูปแบบของการเข้าถึง เนื้อหาที่เผยแพร่ และคุณภาพของข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งเป็นด้านที่ต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมมากยิ่งขึ้น

**๔. สิทธิขั้นพื้นฐาน** องค์ประกอบด้านการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดสำคัญที่จะสะท้อนถึงระดับหลักนิติธรรมของสังคม โดยสังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมจะให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ รวมถึงคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดโดยไม่ชอบธรรม การสำรวจในหมวดที่ ๔ จึงเป็นการพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศฝ่าฝืนต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นสาระสำคัญหรือขัดต่อหลักการสากลเพียงใด เพื่อสะท้อนว่าสังคมนั้นให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรมมากน้อยเพียงใด โดยแบ่งเป็นองค์ประกอบย่อย ๘ รายการ ซึ่งประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๔.๑ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ	๐.๔๖
๔.๒ การรับประกันสิทธิในชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล	๐.๒๒
๔.๓ กระบวนการออกกฎหมายที่ชอบธรรม	๐.๒๗
๔.๔ การรับประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก	๐.๓๐
๔.๕ การรับประกันเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาและความเชื่อ	๐.๔๘
๔.๖ การรับประกันเสรีภาพในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล	๐.๑๘
๔.๗ การรับประกันเสรีภาพในการรวมตัวเป็นหมู่คณะหรือสมาคม	๐.๔๐
๔.๘ การรับประกันเสรีภาพในสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน	๐.๔๙
<b>คะแนนรวมด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน</b>	<b>๐.๓๕</b>

ในด้านการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ประเทศกัมพูชามีคะแนน ๐.๓๕ หรือร้อยละ ๓๕ ด้านที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาคมากที่สุดคือด้านการประกันเสรีภาพในสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน เสรีภาพในการรวมกลุ่ม



อำนาจเจรจาต่อรอง และความเสมอภาคของแรงงาน ขณะเดียวกัน กฎหมายและกฎระเบียบในกัมพูชา ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในด้านการนับถือศาสนา ความเชื่อ ความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ เชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด เพศ สภาพหรืออัตลักษณ์ทางเพศ ดังจะเห็นได้จากคะแนนในองค์ประกอบย่อยที่ ๔.๑ และ ๔.๕ ซึ่งเป็นคะแนน ที่อยู่ในระดับถัดจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของแรงงาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในความแตกต่าง หลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรมในสังคมกัมพูชา อย่างไรก็ตาม ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นด้านที่ต้องปรับปรุง ดังจะเห็นได้จากคะแนนในองค์ประกอบ ย่อยที่ ๔.๖ ซึ่งเป็นคะแนนที่อยู่ในระดับต่ำ สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการจับกุมโดยไม่มีหมายจับหรือการดักฟังการติดต่อสื่อสารของบุคคลโดยปราศจาก อำนาจทางศาล ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐควรต้องเคารพเป็นอย่างยิ่ง

**๕. กฎระเบียบและความปลอดภัยในสังคม** เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐในการคุ้มครอง ความปลอดภัยของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมก่อให้เกิดความเสียหายทางกายภาพต่อบุคคล และทรัพย์สินของบุคคล หรือก่อให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต เป็นการวัดว่าสังคมนั้น มีหลักประกันเรื่องความปลอดภัยของบุคคลและทรัพย์สินหรือไม่ มีทั้งมิติการกระทำผิดอาญา เช่น การลัก ทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์การกระทำความรุนแรงทางการเมือง การก่อการร้าย การก่อความไม่สงบ โดยประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๕.๑ การควบคุมอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ	๐.๘๑
๕.๒ การจำกัดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ	๑
๕.๓ ประชาชนไม่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมในการจัดการความขัดแย้ง	๐.๑๙
<b>คะแนนรวมกฎระเบียบและความปลอดภัยในสังคม</b>	<b>๐.๖๗</b>

โดยรวมด้านกฎระเบียบและความปลอดภัยประเทศกัมพูชามีคะแนน ๐.๖๗ หรือร้อยละ ๖๗ โดยมีกลไกในการจำกัดความขัดแย้งทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนภายในประเทศได้รับความคุ้มครองจากความขัดแย้งรุนแรงและการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่ากัมพูชา เป็นประเทศที่ยังขาดกลไกการจัดการความขัดแย้งทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่าคะแนน ในองค์ประกอบที่ ๕.๓ อยู่ในระดับต่ำและเป็นอันดับสุดท้ายจาก ๑๒๘ ประเทศที่มีการสำรวจ ซึ่งสะท้อน ให้เห็นว่าประชาชนมีการใช้อำนาจนอกกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งส่วนตนกัน เป็นอย่างมาก ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่นำไปสู่ปัญหาอื่นต่อไปได้

**๖. การบังคับใช้กฎหมาย** บทบัญญัติของกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจสร้างความยุติธรรม และความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมได้ หากปราศจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ในหมวดที่ ๖ จึงเป็นการสำรวจเกี่ยวกับการส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเหมาะสม เป็นอิสระ และดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายอย่างถูกต้อง โดยแบ่งออกเป็นองค์ประกอบย่อย ๕ ประการ ซึ่งประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้



องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๖.๑ การบังคับใช้กฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ	๐.๒๔
๖.๒ ความเป็นอิสระในการบังคับใช้กฎหมาย	๐.๒๔
๖.๓ การมีกระบวนการทำงานไม่ล่าช้าเกินสมควร	๐.๔๒
๖.๔ กระบวนการอันชอบธรรม (due process)	๐.๑๖
๖.๕ รัฐบาลไม่เวนคืนทรัพย์สินโดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายและการจ่ายค่าชดเชยอย่างเพียงพอ	๐.๓๐
<b>คะแนนรวมด้านการบังคับใช้กฎหมาย</b>	<b>๐.๒๗</b>

ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ประเทศกัมพูชามีคะแนนรวม ๐.๒๗ หรือร้อยละ ๒๗ โดยด้านที่มีคะแนนใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยโลกมากที่สุดคือการมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ล่าช้าเกินสมควร (องค์ประกอบย่อยที่ ๖.๓) กระบวนการตามกฎหมายมีการดำเนินการอย่างรวดเร็วทั้งในภาพรวมและในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบในประเทศกัมพูชายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาการทุจริตและความไม่เป็นอิสระของการดำเนินการ โดยยังคงมีการใช้อำนาจแทรกแซงการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การเรียกหรือรับสินบนเพื่อการออกใบอนุญาตหรือการให้บริการสาธารณะอื่น ดังจะเห็นได้จากคะแนนในองค์ประกอบที่ ๖.๑ และ ๖.๒ ซึ่งเป็นคะแนนที่อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับหลักศุนีนิติกระบวนการ (due process) หรือกระบวนการอันชอบธรรม (องค์ประกอบย่อยที่ ๖.๔) ที่ได้คะแนนต่ำที่สุด สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐทั้งในระดับชาติและหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามหลักการหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของหลักนิติธรรมที่มุ่งเน้นถึงการจำกัดอำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม

**๗. กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง** ภายใต้สังคมที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม บุคคลย่อมได้รับการระงับข้อพิพาทด้วยกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมและได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมผ่านองค์กรในกระบวนการยุติธรรม และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปราศจากการแทรกแซง ทั้งยังต้องเป็นกระบวนการที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและมีค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ ในการประเมินระดับหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๗ องค์ประกอบย่อย ซึ่งประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๗.๑ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางแพ่งได้	๐.๓๖
๗.๒ กระบวนการทางแพ่งปราศจากการเลือกปฏิบัติ	๐.๑๙
๗.๓ กระบวนการทางแพ่งปราศจากการทุจริต	๐.๑๑
๗.๔ ความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาล	๐.๑๘
๗.๕ การมีกระบวนการไม่ล่าช้าเกินสมควร	๐.๒๗
๗.๖ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ	๐.๒๗
๗.๗ กลไกการระงับข้อพิพาทสามารถเข้าถึงได้ ความเป็นกลาง และมีประสิทธิภาพ	๐.๔๒



<b>คะแนนรวมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง</b>	<b>๐.๒๖</b>
---	-------------

การสำรวจระดับหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศกัมพูชา โดยรวมมีคะแนน ๐.๒๖ หรือร้อยละ ๒๖ อยู่ในอันดับ ๑๒๘ ในองค์ประกอบย่อยมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาคทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการทุจริตเป็นด้านที่มีคะแนนต่ำที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศกัมพูชามีการทุจริตเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับสินบนและการใช้อำนาจแทรกแซงกระบวนการ อีกนัยหนึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่ายังคงขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในการควบคุมการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจด้านความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (องค์ประกอบย่อยที่ ๗.๔) โดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลยังคงมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดความเป็นอิสระและขัดต่อหลักนิติธรรม นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศกัมพูชายังประสบปัญหาการเลือกปฏิบัติซึ่งยังมีการเลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจสังคม เพศ ชชาติพันธุ์ ศาสนา และถิ่นกำเนิด รวมถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่ยังต้องมีการพัฒนาด้านการบังคับตามคำพิพากษาของศาล การปรับปรุงระยะเวลาในการดำเนินการให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน ตลอดจนการขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาล ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความหรือตัวแทน อุปสรรคทางกายภาพหรือภาษา เพื่อให้เป็นกระบวนการที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน

**๘. กระบวนการยุติธรรมทางอาญา** เป็นหนึ่งในมาตรวัดสำคัญที่จะสะท้อนถึงระดับหลักนิติธรรมของประเทศ เนื่องจากเป็นกระบวนการในการลงโทษผู้กระทำความผิดและเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีได้มีจุดมุ่งหมายในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องให้ความสำคัญของผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาอีกด้วย ในขณะเดียวกันก็ควรที่จะต้องมีระบบหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการฟื้นฟูผู้ต้องหาให้กลับมามีโอกาสในการดำเนินชีวิตที่ดี และลดการเกิดอาชญากรรมในสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ในการวัดระดับหลักนิติธรรมโดยโครงการความยุติธรรมโลกแบ่งองค์ประกอบย่อยของตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาออกเป็น ๗ ด้าน โดยประเทศกัมพูชามีคะแนนดังนี้

องค์ประกอบย่อย	คะแนน
๘.๑ ระบบการสืบสวนสอบสวนทางอาญามีประสิทธิภาพ	๐.๓๕
๘.๒ ระบบการพิพากษาคดีอาญามีประสิทธิภาพและไม่ล่าช้าเกินสมควร	๐.๓๙
๘.๓ ระบบราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพในการลดการกระทำที่เป็นอาชญากรรม	๐.๒๗
๘.๔ ระบบยุติธรรมทางอาญาปราศจากการแบ่งแยก	๐.๒๓
๘.๕ ระบบยุติธรรมทางอาญาปราศจากการทุจริต	๐.๑๗
๘.๖ ระบบยุติธรรมทางอาญาปราศจากการแทรกแซงโดยไม่สมควรจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล	๐.๑๖
๘.๗ มีกระบวนการที่ขอบด้วยกฎหมายและประกันสิทธิของผู้ต้องหา	๐.๒๗
<b>คะแนนรวมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา</b>	<b>๐.๒๖</b>



ระดับหลักนิติธรรมของประเทศกัมพูชาด้านกระบวนการยุติธรรมโดยรวมมีคะแนนรวม ๐.๒๖ หรือร้อยละ ๒๖ ส่วนของคะแนนในองค์ประกอบย่อยยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาคทุกด้าน โดยด้านที่เป็นปัญหามากที่สุดคือการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะการเรียกหรือรับสินบนของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการรวมถึงปัญหาการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ในด้านความเสมอภาคภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีการเลือกปฏิบัติและขาดความเป็นกลาง โดยยังคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจสังคม เพศชาติพันธุ์ ศาสนา ถิ่นกำเนิด ดังจะเห็นได้จากคะแนนในองค์ประกอบย่อยที่ ๘.๔ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำเป็นอันดับที่ ๑๒๑ ของโลก นอกจากนี้ ประเทศกัมพูชายังประสบปัญหาการขาดสถาบันหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการเยียวยาผู้ต้องขังและการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เช่นเดียวกับปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัยในคดีอาญา (องค์ประกอบย่อยที่ ๘.๗) ที่ยังคงขาดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การจับกุมโดยไม่มีหมายจับ การคัดค้านพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัย การใช้กำลังในการจับกุมคุมขัง สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการดำเนินคดี ซึ่งหมายความรวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาและผู้ต้องขังที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดแล้วด้วยที่ควรจะมีการมาตรการในการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างไรก็ดี แม้ด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาลและการสอบสวนทางอาญาเป็นด้านที่มีคะแนนสูงที่สุดแต่ยังต้องมีการพัฒนากลไกในการจัดการกับผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาทรัพยากรบุคคลในกระบวนการให้มีเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุม พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ เนื่องจากคะแนนที่ได้คงยังอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและภูมิภาค

## บทสรุป

ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่มีคะแนนรวมของการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมเป็นอันดับ ๑๐ ในประเทศสมาชิกอาเซียน สำหรับด้านที่เป็นปัญหาอย่างเห็นได้ชัดคือการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กร ดังจะเห็นได้จากคะแนนในด้านการปราศจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต่ำสุด และด้านความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา ซึ่งเป็นองค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนต่ำอย่างเห็นได้ชัดเช่นเดียวกัน นัยหนึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่ากัมพูชายังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรการในการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐกรณีกระทำการทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ ปัญหาการทุจริตจึงเป็นอุปสรรคสำคัญของกัมพูชาในการพัฒนาสู่การเป็นสังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรม นอกจากนี้ อิทธิพลของรัฐบาลและฝ่ายเมืองที่ยังคงมีผลต่อสถาบันต่าง ๆ ในประเทศ ดังจะเห็นได้จากคะแนนด้านความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบันและเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกับคะแนนด้านการจำกัดอำนาจของรัฐบาลโดยการประชาชนและภาคประชาสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนหรือภาคประชาสังคม สอดคล้องกับการสำรวจด้านความโปร่งใสของรัฐบาล คะแนนที่ได้จากการสำรวจในด้านดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากัมพูชาประสบปัญหาความโปร่งใสของการดำเนินงานของรัฐบาล โดยขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและข้อมูลที่จำเป็นสำหรับประชาชน





# LAW for ASEAN

by the Office of the Council of State of Thailand



ให้สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบ  
ในขณะเดียวกัน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลก็เป็นประเด็นปัญหาสำหรับกัมพูชา เนื่องจากยังคงขาด  
มาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยสรุปการสำรวจและการวัดระดับ  
หลักนิติธรรมของประเทศกัมพูชาทำให้เห็นถึงปัญหาที่ท้าทายความสามารถของประเทศในการพัฒนา  
ให้เป็นสังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน