

# Delivering Justice

สินีนาฏ มะปรางทอง

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

## บทนำ

ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจใหม่มากที่สุดในโลกติดต่อกัน 3 ปีซ้อน<sup>1</sup> แต่ในขณะเดียวกันนี้ สถานการณ์ของประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมกับไม่เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร โดยประเทศไทยถูกจัดอันดับให้มีความน่าเชื่อถือเป็นอันดับท้าย ๆ ของโลก อย่างต่อเนื่องยาวนาน ในฐานะบุคลากรกระทรวงยุติธรรมและประชาชนไทยคนหนึ่ง คำถามที่ว่า ***“ทำอย่างไรให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค เท่าเทียม เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และเกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทยในที่สุด”*** จึงกลายเป็นโจทย์ที่ดิฉันวางแผนเพื่อค้นคว้าหาคำตอบผ่านการฝึกอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management มหาวิทยาลัยพอตสดัม เมืองพอตสดัม รัฐบรันเดินบวร์ค สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในครั้งนี้

---

<sup>1</sup> อันดับประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจใหม่ (<https://www.usnews.com/news/best-countries/start-a-business-full-list>)

## ความยุติธรรมที่ไม่ถูกเติมเต็ม

ก่อนที่จะนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดิฉันเห็นควรอธิบายให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาให้เป็นที่เข้าใจเสียก่อน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น แท้จริงแล้วเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงมีตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในส่วนของประเทศไทยนั้น เล็งเห็นความสำคัญของสิทธิพื้นฐานนี้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากเนื้อความปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 68 ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร โดยควรมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ภาครัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการจัดการจัดหาทนายความให้<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย โดยเกิดจาก 3 ปัจจัยหลักดังนี้<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 68 ([click.senate.go.th/wp-content/uploads/2017/06/รัฐธรรมนูญ-2560.pdf](http://click.senate.go.th/wp-content/uploads/2017/06/รัฐธรรมนูญ-2560.pdf))

<sup>3</sup> บทที่ 3 ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส 3.2 สิทธิและโอกาสในการได้รับความยุติธรรม (<http://www.thai-inequality.org/pages/3-2>)

1. ฐานะ – สภาวะทางการเงิน เป็นปัจจัยอันดับแรกที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากการเข้าถึงที่ปรึกษาทางกฎหมาย การจ้างทนายความ การยื่นประกันตัว ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการที่ต้องใช้ทรัพย์สิน

2. ความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิ สามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคนชั้นทุกระดับการศึกษา คนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับเรื่องชีวิตความเป็นอยู่เป็นหลัก แต่จะวางเรื่องสิทธิและกระบวนการยุติธรรมไว้อันดับท้าย ๆ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่มีความจำเป็นต้องรู้ เป็นต้น

3. กระบวนการยุติธรรม<sup>4</sup> เป็นปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการ โดยประกอบด้วยปัญหาย่อย 4 ด้าน ได้แก่ ปริมาณคดี การแทรกแซงจากกลุ่มทุนนิยมและผู้มีอิทธิพล โครงสร้างการทำงาน และศักยภาพและการใช้ดุลพินิจของบุคลากรภาครัฐ

### การพัฒนาด้วยบริบท (ทั่วถึง)

ภายหลังสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมนีมีสภาพไม่ต่างกับซากปรักหักพัง เนื่องจากเป็นพื้นที่ของสนามรบ อีกทั้งยังถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝั่งตามการปกครองของข้าอำนาจคอมมิวนิสต์และประชาธิปไตย เป็นระยะเวลากว่า 40 ปี การบูรณะและพัฒนาประเทศจึงเพิ่งเกิดขึ้น ภายหลังการรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 ช่วงระยะเวลาแค่เพียง 20 ปี ประเทศเยอรมนีสามารถเปลี่ยนตัวเองจากประเทศผู้แพ้สงคราม เศรษฐกิจถล่มเหลว กลายมาเป็นประเทศที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

---

<sup>4</sup> ความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมไทย โดย ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต คณะบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/640228>)

เป็นอันดับสี่ของโลกถัดจากสหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น แนวคิดเบื้องหลังความสำเร็จของการพัฒนานี้คืออะไร

คนเยอรมันมีหลักคิดที่โดดเด่นประการหนึ่ง คือ คนเยอรมันเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาใด ๆ ก็ตามให้พิจารณาที่บริบทเป็นสำคัญ (Contextual Development) กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รยล้อมปัญหานั้น ๆ อยู่ ซึ่งหลักคิดนี้เองที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และการใช้น้ำมันปิโตรเลียม (Reduction of CO<sub>2</sub> Emissions and Petroleum Dependence Policy) ที่ประสบความสำเร็จจนกลายเป็นโมเดลตัวอย่าง ที่ประเทศยักษ์ใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกานำไปประยุกต์ใช้ โดยรัฐบาลเยอรมันใช้วิธีการพิจารณาที่บริบทของปัญหา อันได้แก่ คุณภาพและราคาของบริการขนส่งสาธารณะ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้ทางเท้าและเลนจักรยาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการซื้อขายรถยนต์และการสอบใบขับขี่ เป็นต้น

เมื่อนำแนวคิดนี้ลองปรับใช้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำและการเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรม โดยวิเคราะห์เหตุปัจจัย 3 ประการหลักตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น พบว่า กระทรวงยุติธรรมทราบถึงสาเหตุเป็นอย่างดี และได้มีการดำเนินการพัฒนางานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทว่าถึง โดยปัจจัยทางฐานะทางการเงิน กระทรวงยุติธรรมได้ขยายโอกาสให้ผู้ยากไร้ได้รับการบริการทางกฎหมายจากทนายความและเจ้าหน้าที่ภาครัฐอย่างเท่าเทียมกันจากบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เช่นเดียวกับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจเรื่อง

สิทธิ ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเร่งสร้างความรู้กฎหมาย พื้นฐานและความเข้าใจสิทธิแก่ประชาชนทุกตรอกซอกซอยผ่านทุกช่อง การสื่อสาร สำหรับปัจจัยด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นปัญหาทาง โครงสร้างการทำงาน ปริมาณคดี และการแทรกแซงจากกลุ่มทุนนิยมและผู้ มีอิทธิพล พบว่า ยังไม่มีแนวทางแก้ไขที่เห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ส่งผล ให้ประชาชนยังคงรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความยุติธรรมอย่าง เสมอภาค เท่าเทียม

### **ดุลพินิจกับการเลือกปฏิบัติ (เท่าเทียม)**

เมื่อพิจารณาปัญหาด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน พบว่า สาเหตุหนึ่งส่งผลให้ประชาชนยังคงรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความ ยุติธรรมอย่างเสมอภาค เท่าเทียม อาจเกิดจากการมอบอำนาจแก่ เจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลพินิจในหลายกรณี ซึ่งเป็นหนึ่งปัจจัยเสี่ยงต่อ การเกิดการคอร์รัปชันและการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพล

การบริหารงานภาครัฐของประเทศเยอรมนีแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศหรือสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal Authorities) ระดับรัฐ (Länder Authorities) และระดับเมือง (City Authorities) โดยการบริหารจัดการของแต่ละระดับไม่ขึ้นต่อกันและไม่ถือเป็นลำดับ บังคับบัญชา เป็นระบบการปกครองที่เป็นอิสระจากกัน แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการในลักษณะนี้ จะเปิดกว้างให้ผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้อย่างอิสระ แต่ก็มีพื้นที่ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ น้อยมาก เนื่องจากรัฐบาลเยอรมัน เชื่อว่าการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ ดุลพินิจ เปรียบเสมือนการเปิดโอกาสให้เกิดความเหลื่อมล้ำในประสิทธิภาพ

และมาตรฐานการดำเนินงาน อีกทั้งยังเป็นการเสี่ยงต่อการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพล ผลสำเร็จของแนวคิดนี้ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยประเทศเยอรมนีจัดอยู่ในประเทศที่มีความโปร่งใสของการดำเนินงานภาครัฐสูงเป็นอันดับ 6 ของโลก ในขณะที่ประเทศไทย ถูกจัดประเมินให้อยู่ในอันดับที่ 71 จาก 113 ประเทศทั่วโลกในด้านเดียวกันนี้<sup>5</sup> โดยสาเหตุสำคัญในการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากกฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลยพินิจที่เอื้อต่อการทุจริต และความไม่เข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานให้มีพื้นที่ในการใช้ดุลยพินิจน้อยที่สุด โดยการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

ในยุคดิจิทัลที่ความก้าวหน้าในด้านการประมวลผลข้อมูลไปถึงจุดที่สามารถส่งผลแบบ Real time ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence หรือ AI) ถูกนำมาใช้ในการบริการภาคเอกชนอย่างแพร่หลาย ภาครัฐเองมีการใช้ข้อมูลต่างๆในรูปแบบที่หลากหลาย ปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมกำลังพัฒนาระบบฐานข้อมูล Big Data เพื่อใช้ในกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมของผู้กระทำผิด ซึ่งให้เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมมีความพร้อมที่จะพัฒนางานให้เข้ากับบริบทความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย และในลำดับต่อไป กระทรวงยุติธรรมควรพิจารณาประยุกต์ใช้งาน AI เพื่อตัดสินใจบางอย่างแทนการใช้เจ้าหน้าที่ เช่น การยื่นคำขอรับความช่วยเหลือเงินค่าจ้างทนายความจากกองทุนยุติธรรม โดยยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ จากนั้น

---

<sup>5</sup> WJP Rule of Law Index 2017-18

AI จะประมวลผลตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในระบบ และสามารถแจ้งผลการพิจารณาในทันที ซึ่งสามารถลดความล่าช้าในการดำเนินงาน ประหยัดค่าเดินทางของผู้ยื่นคำขอ และสามารถลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ อันจะนำมาซึ่งการลดปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดการคอร์รัปชันและการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลได้อีกทางหนึ่ง

### **เคลื่อนพลยุติธรรม**

การสร้างการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทย เป็นสุดยอดแห่งความท้าทาย เนื่องจากทุกคนต้องเคยสัมผัสกับระบบราชการไทยมาบ้างไม่มากก็น้อย ชื่อเสียงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงอยู่เนือง ๆ ในแง่ของความกระตือรือร้นในการทำงาน ความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีจิตบริการเป็นเลิศ จนถึงขนาดมีสำนวนที่มอบให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยเฉพาะ อย่างสำนวนที่ว่า “เช้าขาม เย็นขาม” จึงไม่แปลกที่ประชาชนจะไม่มอบความไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นศรัทธาในภาครัฐ และไม่เกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทย

ในกรณีของประเทศเยอรมนี ได้เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานภาครัฐให้สะดวกแก่ประชาชนมากที่สุด โดยภาครัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานแทนประชาชนทั้งกระบวนการ โดยที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องติดต่อหรือมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด ยกตัวอย่างเช่น การยื่นคำร้องขอวีซ่า ประชาชนสามารถเดินทางมาที่หน่วยงานราชการที่ใกล้บ้านที่สุด นำพาสปอร์ตและเอกสารส่วนตัวที่เกี่ยวข้องส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ และนัดวันมารับพาสปอร์ตคืน ถือเป็นจบกระบวนการกระบวนการอื่นนอกจากนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการส่งต่อ

เอกสารและข้อมูลไปยังหน่วยงานรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นอันดับแรก

ถึงแม้ตัวอย่างที่ยกมานั้น จะเป็นเรื่องของการยื่นคำร้องขอวีซ่า ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรม แต่รูปแบบการดำเนินงานเชิงรุกเช่นนี้ สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างการยอมรับได้เป็นอย่างดี โดยเสนอให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเชิงรุก รับเรื่อง/คำร้องของประชาชนทุกเรื่องแม้ไม่ใช่อำนาจหน้าที่และดำเนินการส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทน ติดตาม ช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ต้นทางจนสุดทาง วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนเกิดขึ้น เป็นที่พึงให้กับประชาชน และปฏิบัติกับประชาชนให้เหมือนกับญาติสนิท

## Conclusion

การพัฒนางานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เสมอภาคเท่าเทียม เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และเกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทย สามารถกระทำได้โดยการวางแผนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาโดยการคำนึงถึงบริบทของปัญหาประชาชน และประเทศ การนำเอาเทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงานเพื่อลดการใช้ดุลพินิจอันเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดการคอร์รัปชันและการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพล และปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเชิงรุกติดตาม ช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ต้นทางจนสุดทาง ไม่ให้เกิดช่องว่างของการสื่อสารและการช่วยเหลือ