

**แนวทางการดำเนินงานคุ้มครองประพฤติ**  
**เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การป้องกัน**  
**และ การต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมฯ เพื่อให้เป็นไปตามปณิญากรุงเทพฯฯ**

โดยนายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์  
ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการแก้ไขฟื้นฟูและกิจกรรมชุมชน  
5 กรกฎาคม 2548

**บทนำ**

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นงานที่เพิ่งนำมาทดลองใช้ในกรมคุ้มครองประพฤติประกอบกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถนำมาใช้ในงานคุ้มครองประพฤติได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ก็เพิ่งนำมาทดลองใช้เฉพาะในชั้นก่อนศาลพิพากษาในงานสืบเสาะและพินิจเท่านั้น

สำหรับการป้องกันอาชญากรรมแม้จะเป็นวิสัยทัศน์และพันธกิจของกรมคุ้มครองประพฤติ แต่การป้องกันอาชญากรรมและการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมรวมถึงการป้องกันการแพร่ระบาดของอาชญากรรมเมืองที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาสังคม กลุ่มบุคคลนอกภาครัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามปณิญากรุงเทพฯฯมีขอบเขตที่กว้างกว่า และแม้กรมคุ้มครองประพฤติจะมีการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรมมาบ้างแล้วเช่น โครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบครบวงจร ศูนย์ยุติธรรมชุมชน โครงการอาสาสมัครคุ้มครองประพฤติ แต่โครงการดังกล่าวก็ยังอยู่ระหว่างทดลอง บางโครงการเพิ่งเริ่มต้นและขอบเขตยังอยู่ในวงจำกัด จึงอาจถือได้ว่าการป้องกันอาชญากรรมตามปณิญากรุงเทพฯฯเป็นเรื่องใหม่สำหรับกรมคุ้มครองประพฤติเช่นกัน

การป้องกันอาชญากรรมเป็นกลยุทธ์ในเชิงรุก (Proactive) ตามแนวคิดของยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่มุ่งเน้นกระบวนการแก้ปัญหาของชุมชนทั้งก่อนและหลังการเกิดอาชญากรรม เพื่อชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชน ส่วนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีเป้าหมายที่มุ่งเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมเป็นหลัก โดยการแก้ไขฟื้นฟู และการคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมเป็นเป้าหมายรอง เป็นวิธีการมุ่งเยียวยาภายหลังเหตุการณ์กระทำผิดเกิดขึ้นแล้วจึงเป็นวิธีที่ดั่งรับ (Reactive) การป้องกันอาชญากรรมตามแนวยุติธรรมชุมชนจะต้องอาศัยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกลยุทธ์หนึ่งเพื่อแก้ปัญหาชุมชนหลังเกิดอาชญากรรมขึ้นแล้ว เพื่อฝึกให้ชุมชนได้มีโอกาสเรียนรู้อาชญากรรมร่วมกันอย่างเป็นระบบ ฝึกการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่การเรียนรู้ที่ชุมชนจะร่วมกันค้นหาแนวทางที่จะป้องกันไม่ให้อาชญากรรมนั้นๆเกิดขึ้นในชุมชนของตนได้อย่างไร

สำหรับหลักการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมต้องอาศัยข้อมูลเป็นเครื่องช่วยในการวางแผนและการตัดสินใจ ต้องกระทำในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะโดยปกติมักเป็นพื้นที่ที่มีอาชญากรรมเกิดขึ้นสูง (Hot spot) ข้อมูลที่สำคัญเช่น สถิติลักษณะและขนาดของอาชญากรรมในพื้นที่เป้าหมาย ปัจจัยเสี่ยงประกอบด้วยอะไรบ้างมีลักษณะและขนาดเป็นอย่างไร ปัจจัยคุ้มครองมีอะไรบ้างมีลักษณะและขนาดเป็นอย่างไร ประสิทธิภาพเดิมและทักษะในการจัดการกับข้อขัดแย้งหรือการจัดการกับอาชญากรรมของชุมชนมีลักษณะและขนาดเป็นอย่างไร วัฒนธรรมหรือแนวทางการดำเนินชีวิตของชุมชนมีลักษณะและความเหนียวแน่นอย่างไร ฯลฯ กระบวนการยุติธรรมชุมชนจะต้องนำข้อมูลเหล่านั้นมาแก้ปัญหาร่วมกันในหมู่ผู้มีส่วนได้เสีย และเพื่อใช้ในการประเมินผลการทำงานร่วมกันว่าอาชญากรรมลดลงหรือไม่ปัจจัยเสี่ยงลดลงหรือไม่ เหลือเท่าใดอะไรบ้าง ปัจจัยคุ้มครองเพิ่มจำนวนและเข้มแข็งมากขึ้นหรือไม่อะไรบ้าง

ผู้มีส่วนได้เสียในที่นี้หมายความถึงผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายที่แสดงไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ได้แก่ ประชาสังคม กลุ่มบุคคลนอกภาครัฐ ชุมชน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะความหมายของประชาสังคมเป็นคำที่กว้างที่อาจรวมถึงกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในชุมชนพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการแก้ปัญหาอาชญากรรม แต่มีความสนใจในเรื่องที่ชุมชนเป้าหมายทำอยู่ และเสนอเข้ามาเป็นหุ้นส่วนเพื่อให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่ประชาสังคมนั้นมีความถนัดเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมของชุมชนนั้นร่วมกัน

เมื่อพิจารณากรอบของการป้องกันและการต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมตามความหมายของปฏิญญากรุงเทพฯ จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดของยุติธรรมชุมชนที่กรมคุมประพฤติดำเนินการอยู่ในโครงการทดลองคือโครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดแบบครบวงจรซึ่งหากสามารถแก้ปัญหายาเสพติดได้ ก็จะสามารถแก้ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ได้เกือบทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพราะอาชญากรรมมีสาเหตุมาจากยาเสพติดมากกว่าร้อยละ 70 จึงพอประมวลได้ว่าปฏิญญากรุงเทพฯ ทั้งส่วนการป้องกัน การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ต่างล้วนมีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่กรมคุมประพฤติดำเนินการอยู่แล้ว

### **กรมคุมประพฤติจะก้าวเดินต่อไปอย่างไรเพื่อรองรับปฏิญญากรุงเทพฯ**

ความสอดคล้องเป็นสิ่งที่บังคับให้กรมฯ ต้องยอมรับเอาปฏิญญากรุงเทพฯ นี้ไปปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรมฯ จะต้องทำการ **“ประเมินกรอบอัตรากำลัง” (Workforces Assessment)** ที่จำเป็นต้องประเมินกรอบอัตรากำลังก็เพราะแม้คำพังการดำเนินงานตามภารกิจเดิมก็ยังไม่สามารถดำเนินงานคุมประพฤติให้เป็นไปได้จริงโดยภาระงาน (Workload) ก็ยังล้นขีดความสามารถของแต่ละคนอยู่แล้ว ดังนั้นหากทุกฝ่ายยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ต้องขยายขอบข่ายการใช้ประโยชน์ให้มากขึ้นก็ดี การป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมก็ดีเป็นเรื่องใหม่ที่เข้ามาสู่ระบบงานคุมประพฤติก็อาจมีเหตุผลในการต่อรองงบประมาณและกรอบอัตรากำลัง

กรอบข้อเสนอแนะต่อไปนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบันและอาจต้องปรับเปลี่ยนบ้างเล็กน้อยแต่ก็น่าจะอยู่ในวิสัยที่น่าจะเป็นไปได้ดังนี้

## 1. สร้างกลไกเพื่อการขับเคลื่อนโดยการปรับโครงสร้างและการแก้กฎหมายรองรับ

### 1.1 จะตั้งหน่วยเฉพาะเพื่อรองรับภาระงานใหม่ หรือจะฝากงานใหม่ไว้กับหน่วยที่มีอยู่แล้วตามโครงสร้างเดิม

หากเราศึกษา “ประสบการณ์ของประเทศอื่นที่ประสบความสำเร็จ” จะพบว่าเมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานมีนโยบายต้องเริ่มงานใหม่ โครงสร้างหน่วยงานนั้นจะเปลี่ยนไปตามงานที่เปลี่ยน โครงสร้างไม่ใช่สิ่งที่ตายตัว (Static) แต่หากเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา กรมฯคงต้องตัดสินใจในสองทางเลือก **ทางเลือกแรก**คือ จะตั้งหน่วยเฉพาะเพื่อรองรับภาระงานใหม่ **ทางเลือกที่สอง**ฝากงานใหม่ไว้กับหน่วยที่มีอยู่แล้วตามโครงสร้างเดิม

ทั้งสองทางเลือกต่างมีข้อดีและข้อเสีย หากเลือกทางเลือกแรกงานใหม่จะได้รับการพัฒนาต่อไปอย่างจริงจังแต่อาจมีข้อเสียที่หากการประสานกับหน่วยที่เกี่ยวข้องไม่ดีก็กระทบกับงานใหม่ได้ ทางเลือกที่สองปัญหาการขัดแย้งกับหน่วยอื่นไม่มีแต่ความเข้มข้นของการพัฒนางานใหม่จะเจือจางลง แต่ไม่ว่าจะเลือกทางใดก็หนีไม่พ้นที่จะต้องพิจารณากรอบอัตรากำลังโดยรวมของสำนักงานนั้นที่จำเป็นต้องปรับและเปลี่ยนมาให้กับงานใหม่ตามที่เห็นจำเป็นและที่สำคัญที่สุดงานใหม่นี้จะต้องมีหัวหน้าหน่วยรับผิดชอบซึ่งตำแหน่งจะต้องมีอำนาจไม่น้อยกว่าระดับผู้ช่วยผู้อำนวยการงานเมื่องานเดินไปได้อย่างมั่นคงแล้วอาจปรับเปลี่ยนหน่วยนี้ได้ตามความเหมาะสมต่อไป

แม้จะเลือกรูปแบบใดหน่วยใหม่จะต้องมีหน้าที่หนึ่งในการให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกที่เกิดจากการใช้ความรุนแรงและความรุนแรงในทางเพศส่วนภารกิจนั้นควรมีอย่างไรเป็นกรณีที่ต้องออกแบบซึ่งเป็นรายละเอียด

### 1.2 คณะกรรมการคุมประพฤติจังหวัด หรือคณะกรรมการคุมประพฤติประจำเขตกรณีกรุงเทพมหานคร

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถนำมาใช้ได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเกี่ยวข้องกับกรมคุมประพฤติในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ชั้นจับกุมไปจนถึงชั้นหลังศาลพิพากษาคดี ดังนั้นเพื่อความสำเร็จของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จำเป็นอย่างยิ่ง **“ที่จะต้องบูรณาการหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเข้าด้วยกันในรูปคณะกรรมการ”** เพื่อพัฒนากระบวนการดังกล่าว

คณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นกลไกที่สำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ อันได้แก่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมรวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องในงานเดิมที่เคยมีมาในอดีต

การออกแบบคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องศึกษาค้นคว้าวิจัยแนวทางจากประสบการณ์ของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดปัญหาอาชญากรรมและสามารถผนึกกำลังหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นหนึ่งเดียวได้ (Streamline) ต่างก็อาศัยกลไกคณะกรรมการที่ให้ความสำคัญต่อการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการของฝ่ายตุลาการรวมทั้งการถอดถอนไม่ใช้การแต่งตั้งถอดถอนโดยฝ่ายบริหารหากเป็นการเสนอชื่อ (Nominated /Nominee) โดยประมุขฝ่ายตุลาการ การหลีกเลี่ยงไม่ใช้คำว่าแต่งตั้ง (Appointed) โดยฝ่ายบริหารสำหรับกรรมการที่มาจากตุลาการ ก็น่าที่จะไม่ไปกระทบความเป็นอิสระของตุลาการ

นอกจากนี้ที่สำคัญที่สุดคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องออกแบบเพื่อให้ได้ตัวแทนของชุมชนที่แท้จริงและมีความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาบริหารงานคุณประพฤตินี้ (ไม่ใช่ปล่อยงานคุณประพฤตินี้ทั้งจังหวัดไว้ภายใต้ผู้อำนวยการสำนักงานฯเพียงคนเดียว ที่บางคนอาจมีประสบการณ์น้อยแถมยังไม่ใช่คนในจังหวัดนั้นๆความรักความห่วงใยในพื้นที่จะมีได้อย่างไร) คณะกรรมการชุดนี้หากออกแบบให้สามารถตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆประจำพื้นที่เสี่ยงต่างๆที่กระจายอยู่ทั่วจังหวัดเพื่อให้มีประสิทธิภาพต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและเพื่อการเพาะต้นกล้ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชุมชนนั้นๆ ก็สามารถที่จะกระทำได้อย่างรวดเร็ว โดยอาจออกแบบให้คณะอนุกรรมการตามเขตพื้นที่ต่างๆต้องมีกรรมการคนใดคนหนึ่งมาจากคณะกรรมการคุณประพฤตินี้จังหวัด/เขตเป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการนั้นด้วยเพื่อให้เป็นตัวประสานเพื่อการขับเคลื่อนคณะอนุกรรมการนั้นๆ รวมทั้งหากมีการออกแบบการประชุม การสื่อสารในรูปแบบการรายงานว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องทำและต้องทำเมื่อใดและต้องรายงานผลต่อคณะกรรมการฯเมื่อใดตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่นนี้การขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการก็จะ เป็นกลไกขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ทั้งจังหวัดหรือเขต

กรณีของกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติสำนักงานคุณประพฤตินี้ต่างๆในสังกัดกรุงเทพมหานครบุรีแม้จะมีการแบ่งเขตกันรับผิดชอบว่าสำนักงานใดจะต้องรับผิดชอบเขตใดบ้างจำนวนกี่เขต (หมายถึงเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร) แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานแต่ละสำนักงานก็ยังไม่สามารถบริหารเขตที่ตนรับผิดชอบได้ตามความเป็นจริงเพราะยังยึดติดอยู่กับที่ตั้งของศาลที่ตนสังกัดเป็นหลัก กรมฯควรที่จะต้องแยกงานบริการศาลออกจากงานที่ต้องคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมโดยป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดหวนกลับไปกระทำผิดอีก

การมีหน่วยอยู่ที่ศาลเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องใช้เป็นช่องรับและส่งผ่านข้อมูลซึ่งเป็นเป้าหมายหนึ่งที่ต้องทำให้บรรลุ แต่การดูแลป้องกันผู้กระทำผิดที่ปล่อยเข้าสู่ชุมชนจากช่องทางต่างๆก็เป็นหัวใจหลักของงานคุณประพฤตินี้มีตัวชี้วัดกำกับเอาไว้ว่าจะต้องกระทำผิดซ้ำได้ไม่เกินร้อยละเท่าใด และหากสำนักงานในเขตกรุงเทพมหานครต้องการดำเนินการกิจตามปฎิญา

กรุงเทพฯ ให้บรรลุที่หนีไม่พ้นที่จะต้องบริหารจัดการพื้นที่ที่ตนได้แบ่งเขตกันรับผิดชอบไว้แล้ว และเมื่อเน้นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการเช่นที่กล่าวมาแล้วต้องนำมาใช้ด้วย

กรมคุมประพฤติได้ริเริ่มทำบันทึกข้อตกลงในรูปแบบ MOU ร่วมกันกับกรุงเทพมหานครแต่ก็ไม่ได้สร้างกลไกในการขับเคลื่อน MOU ดังนั้นข้อเสนอในรูปแบบการนำจะเป็นทางเลือกที่ถูกต้อง สำหรับประสิทธิภาพของคณะกรรมการจะมีมากน้อยเท่าใดส่วนหนึ่งอยู่ที่การออกแบบดังได้กล่าวแล้ว

### 1.3 หน่วยพิเศษตามภารกิจใหม่ในส่วนกลางและประจำภาค

เหตุผลที่ต้องมีหน่วยรองรับพิเศษก็เช่นเดียวกับการจัดหน่วยพิเศษในระดับจังหวัดที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยหน่วยนี้ทุกคนจะต้องเรียนรู้ฝึกฝนตนเองให้เป็นผู้ชำนาญในเรื่องนั้นๆอย่างแท้จริงที่จะต้องให้บริการทั้งการฝึกฝนอบรม และการให้การปรึกษาได้อย่างรวดเร็วรวมทั้งการติดตามประเมินผลด้วยระบบการสื่อสารในรูปแบบต่างๆที่จะต้องออกแบบขึ้นมา ในที่นี้ภาคไม่มีบทบาทบังคับบัญชาที่จะใช้อำนาจตรวจสอบแล้วกำกับดูแล หากแต่จะมีหน้าที่ “เป็นหุ้นส่วนคอยให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ เป็นศูนย์ประสานระหว่างสำนักงานภายในภาค เพื่อการจัดประชุมคณะกรรมการคุมประพฤติจังหวัดในภาคนั้นๆ เป็นผู้ประสานให้เกิดมาตรฐาน ผลักดันตัวชีวิต ผลิตภัณฑ์และค้นหานวัตกรรมในภาค และเป็นศูนย์ฝึกอบรมระดับภาค การประชุมระดับภาคดังกล่าว ผู้อำนวยการภาคจะนั่งเป็นประธาน”

## 2. สร้างและพัฒนากระบวนการส่งต่อ

ข้อนี้ได้ให้แนวคิดไว้ข้างในข้อแรกโดยหากสามารถบูรณาการหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในระดับพื้นที่ในรูปแบบคณะกรรมการระดับจังหวัดได้ ซึ่งจะต้องออกแบบอย่างรอบคอบดังกล่าวแล้วนั้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ก็จะพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็วที่เห็นได้ชัดคือที่จังหวัดพัทลุง การบูรณาการเป็นทางรอดของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย การสร้างอาณาจักรทำให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยหยุดนิ่งอย่างน่าใจหาย ผลกระทบลอยตกแก่ไพร่ฟ้าประชาชนตาต่างๆ จะเห็นตัวอย่างได้ชัดเจน ตรงที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่างมีกฎหมายของตนหน่วยละฉบับสองฉบับไว้ถือปฏิบัติ ไม่มีกฎหมายกลางที่จะยึดโยงหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมดเข้าด้วยกันที่จะพอเรียกได้ว่าเป็นระบบ แม้จะถือว่าประมวลกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาบังคับกับทุกหน่วยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็อาจจะใช้เพียงบางส่วนเท่านั้นซึ่งพัฒนาได้ล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาการติดขัดในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของประเทศเป็นอย่างมาก

การแบ่งอำนาจจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องในการคานซึ่งกันและกัน แต่การแบ่งความรับผิดชอบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของพี่น้องประชาชนนี้จะแบ่งกันรับผิดชอบอย่างไรในระหว่างหน่วยงานทั้งหมดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดูด้วยกัน การแบ่งอำนาจโดยเด็ดขาดเท่ากับเป็นการสร้างอาณาจักรทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาขาดการเรียนรู้อาชญากรรม

ร่วมกันอย่างเป็นระบบ ทำให้การเรียนรู้อาชญากรรมเป็นไปอย่างเชิงซ้ำ การแบ่งสรรทรัพยากร  
แก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ไม่เป็นไปตามความเป็นจริงที่ควรจะเป็นขึ้นอยู่กับ  
หน่วยงานใดสร้างอาณาจักรของตนได้มั่นคงมากกว่ากันที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง ทำให้บางจุด  
ในระบบยุติธรรมทางอาญาพิกลพิการ ระบบขาดความสมบูรณ์ที่จะจัดการกับปัญหาอาชญากรรม  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**“การสร้างและพัฒนากระบวนการส่งต่อเพื่อเข้ารับบริการจากกระบวนการยุติธรรมเชิง  
สมานฉันท์เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือกระบวนการ  
งานใหม่ใดๆที่จะพัฒนาหรือสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมทั่วถึง”**

กฎหมายชะลอฟ้องเริ่มเป็นช่องทางที่สอดคล้องกฎหมายในการใช้กระบวนการนี้ แต่ก็  
ยังต้องดึงตรงที่ปล่อยให้คดีพิพาทของพนักงานคุมประพฤติที่จะใช้วิธีการนี้ก็ได้ซึ่งน่าจะเขียน  
บังคับให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือพนักงานคุมประพฤติที่จะต้องอธิบายวิธีการนี้และถาม  
ความสมัครใจของเหยื่ออาชญากรรมว่าสมัครใจที่จะให้ใช้วิธีการนี้หรือไม่

การใกล้ชิดที่ใช้ในระบบงานคุมประพฤติเป็นระบบความยินยอมของเหยื่อ  
อาชญากรรมที่สมัครใจเข้าร่วมในกระบวนการนี้ก็มีปัญหาในทางกฎหมายเมื่อเสนอในรายงาน  
สืบเสาะเพื่อให้ข้อตกลงระหว่างคู่กรณี เป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งในคำพิพากษาที่จำเลยต้องปฏิบัติตามซึ่ง  
หากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีสภาพบังคับโดยกฎหมายที่จะบังคับเอาจำเลยได้จริง แต่ปัจจุบันการ  
ปฏิบัติตามข้อตกลงเป็นเรื่องความสมัครใจ หากมีการฝ่าฝืนข้อตกลงทางออกของเหยื่ออาชญากรรม  
ต้องไปใช้สิทธิในทางแพ่งเป็นการเพิ่มภาระแก่เหยื่ออาชญากรรม

การบูรณาการของหน่วยงานในระบบยุติธรรมทางอาญาเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้  
โดยต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายกลางของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่  
สามารถปรับเปลี่ยนได้โดยง่ายโดยยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

### **3. เคลื่อนกลืนงานใหม่ให้เป็นเนื้องานเดิมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น**

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งการป้องกันและการแก้ไขปัญหา  
อาชญากรรมจะเคลื่อนกลืนเข้าเป็นหนึ่งเดียวในเนื้องานเดิมได้อย่างไร “ไม่ใช่เรื่องใหม่เป็นเรื่องที่  
มีการนำไปใช้และได้ผลสำเร็จมาแล้วในการลดปัญหาการกระทำผิดซ้ำ” ซึ่งก็หมายความว่าสามารถ  
ลดปัญหาอาชญากรรมได้นั่นเอง

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อาจ **“ต้องขยายเป้าหมายให้กว้างมากขึ้น”** ไม่ใช่เพียง  
เพื่อให้บรรลุข้อตกลงระหว่างคู่กรณีซึ่งมีผลกระทบในวงจำกัดหากแต่จะต้องขยายรูปแบบการ  
นำมาใช้ในศูนย์ยุติธรรมชุมชนเพื่อเป้าหมายของการสร้างและพัฒนาบรรทัดฐานทางพฤติกรรมของ  
สมาชิกในชุมชนโดยรวมให้เข้มแข็งมากขึ้นและพัฒนาให้ชุมชนเป็นรูปแบบควบคุมสังคมที่ไม่เป็น  
ทางการเพื่อการบังคับเงื่อนไข (Case management) ที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ให้เกิดเป็นจริงได้ หากพัฒนาไปสู่จุดนั้นได้ก็สามารถแก้ไขข้อจำกัดด้านอัตราค่าจ้างในเชิงปริมาณลงได้. ในระดับหนึ่ง

ด้วยค่านึงว่าหากสามารถมีคณะกรรมการคุมประพฤติจังหวัดเมื่อใด การบูรณาการงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็จะง่ายขึ้น และ “การพัฒนาให้มาตรฐานการทำงานบริการสังคมในเชิงไทย” อาจเกิดเป็นจริงและเมื่อนั้นการบูรณาการให้ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการทำงานบริการสังคมจะต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยความยินยอมของเหยื่ออาชญากรรม/ชุมชนหรือ เมื่อใดหากมีการพัฒนากฎหมายใดๆที่จะใช้ทางเลือกแทนการลงโทษจำคุก “เป็นการลงโทษในชุมชน” และหากมีการกำหนดโดยกฎหมายให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ด้วยการลงโทษในชุมชนจะต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานโดยความยินยอมของเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนเช่นนี้ก็จะสามารถพัฒนากระบวนการนี้ให้เป็นเรื่องงานเดียวกับงานคุมประพฤติได้เป็นอย่างดี

#### **4. การพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชนให้เป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และการแก้ไขข้อขัดแย้งในชุมชน**

เครือข่ายที่จะพัฒนาเป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชนแต่เดิมที่ดำเนินการอยู่เป็นบริการเพื่อความสะดวกแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงกับศูนย์ได้เข้าถึงความยุติธรรมโดยสะดวก บริการต่างๆของกรมคุมประพฤติให้ดำเนินการที่ศูนย์โดยการบริหารในรูปคณะอนุกรรมการดังกล่าวแล้วในข้อ 1.2 การจัดองค์กรต้องได้รับการออกแบบเพื่อให้เป็นกลไกที่จะสามารถขับเคลื่อนงานตามปฏิญญากรุงเทพได้

**“ศูนย์ในลักษณะเช่นนี้น่าที่จะต้องให้มีในพื้นที่ที่มีการระบาดของอาชญากรรมรุนแรง เป็นความสำคัญในลำดับต้น”** ในพื้นที่ลักษณะเช่นนี้จะมีผู้กระทำผิดในความดูแลของกรมคุมประพฤติมากขึ้นตามไปด้วย การเลือกพื้นที่เช่นนี้จะสามารถทำให้การป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบยุติธรรมชุมชนได้ผลและตรงกับเจตนารมณ์ของปฏิญญากรุงเทพฯ ที่ต้องการให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกับภาคประชาสังคม กลุ่มบุคคลนอกภาครัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนนอกจากมีเป้าหมายเพื่อการดำเนินงานคุมประพฤติและการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมแล้วให้ใช้ศูนย์นี้เป็นเวทีแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของชุมชนในทุกโอกาสที่เอื้ออำนวย

#### **5. การให้การฝึกฝนด้านความรู้และทักษะแก่ผู้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การรักษามาตรฐานการให้บริการ การสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะ และการสร้างฐานผู้เชี่ยวชาญ**

ได้กล่าวไว้บ้างแล้วในข้อ 1. แต่เห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาทักษะผู้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเพื่อการ **“รักษามาตรฐานให้เป็นที่น่าเชื่อถืออยู่ตลอดเวลา”** หน่วยพิเศษในส่วนกลางและที่ภาคจะต้องประสานกันเพื่อให้การฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติรวมทั้งชุมชนที่ต้องการขอรับความ

ช่วยเหลือการทำหน้าที่ตรงนี้อาจต้องการเวลาในการสร้างความชำนาญแต่ก็จำเป็นต้องทำภายใต้ข้อจำกัดด้านอัตรากำลังจึงจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพของแต่ละคนที่มีอยู่ ผู้ทำหน้าที่ตรงนี้ต้องมีความสามารถทั้งให้การฝึกอบรม และการกำกับมาตรฐานให้สูงอยู่เสมอ การพัฒนาแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง

การตัดสินใจตรงนี้อาจมีทางเลือกอื่นหากมีผู้ให้บริการด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การฟ้องถ่ายงานด้านนี้อาจทำได้โดยการส่งต่อโดยการซื้อบริการ

**“ความเข้าใจต่อสาธารณะเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง”** เพราะการที่จะได้รับการยอมรับในการริเริ่มงานใหม่ๆ ก็ต่อเมื่อสาธารณชนเห็นว่าวิธีการนั้นๆ เป็นประโยชน์ การสร้างความเข้าใจจำเป็นต้องทำต่อทั้งผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญคือเหยื่ออาชญากรรมต้องมีความเข้าใจเสมอว่าการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของเหยื่ออาชญากรรม **“เป็นความสมัครใจเองโดยแท้”** ไม่ใช่การบังคับหากเมื่อใดมีการบังคับ และเป็นที่ทราบถึงสาธารณะชนจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนางานนี้ ดังนั้นการประเมินผลถึงความพึงพอใจของเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่มีต่อกระบวนการนี้เพื่อเผยแพร่แก่สาธารณะชนอยู่เสมอจึงมีความสำคัญ

**“การสร้างฐานผู้เชี่ยวชาญ”** กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีความจำเป็นต้องจัดให้มีข้อมูลที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้ทั้งในรูปของการทำเป็นอาชีพ และในรูปของอาสาสมัครการมีอาสาสมัครทำหน้าที่นี้ได้โดยตรงที่จะทำหน้าที่เตรียมคู่กรณี เตรียมสถานที่ เตรียมผู้ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการรวมทั้งสามารถดำเนินกระบวนการได้ด้วย นับว่ามีความสำคัญยิ่งกว่าการใช้เจ้าพนักงานที่มีสภาพอำนาจบังคับ (Coerced) เหนือคู่กรณีอยู่กลายๆ เข้ามาทำหน้าที่อำนวยความสะดวกซึ่ง **“การใช้อาสาสมัครที่มีความเป็นกลางจะทำให้กระบวนการนี้ได้รับการยอมรับที่กว้างขวางมากขึ้น”** ฐานผู้เชี่ยวชาญต้องจัดทำในทุกเขตพื้นที่ สำหรับผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีกลไกตรวจสอบและพัฒนามาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

**6. กระตุ้น พัฒนา และสร้างเครือข่าย เพื่อให้เกิดการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้บนกระบวนยุติธรรมทางอาญาอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในสถานศึกษาและสถานประกอบการ ฯลฯ**

สถานศึกษาเป็นแหล่งที่กระบวนการนี้เจริญงอกงามได้เป็นอย่างดีในหลายๆ ประเทศ เป็นการสร้างเสริมบรรทัดฐานทางพฤติกรรมของนักเรียนที่ดีที่สุด ครูที่ทำหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกคนควรอย่างยิ่งที่จะได้รับการฝึกฝนให้สามารถใช้วิธีการนี้ และควรอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจกับครูทุกคนรวมทั้งสมาคมครูและสมาคมผู้ปกครองให้เห็นถึงประโยชน์ของกระบวนการนี้ต่อการสร้างให้โรงเรียนเป็นสังคมที่น่าอยู่สำหรับเด็ก



## 7. ควรจัดให้มีกองทุนส่งเสริมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบ Justice Fund แก่ชุมชนที่มีคุณสมบัติตามที่กองทุนกำหนด

การออกแบบการให้ทุนซึ่งชุมชนต้องยื่นข้อเสนอ (Proposal) ตามรูปแบบที่กำหนดเพื่อขอรับการสนับสนุนซึ่งข้อกำหนดอาจจะต้องระบุไว้ว่า:

“ให้ทุนไม่เกินจำนวนเท่าใด ชุมชนนั้นต้องมีปัญหาอาชญากรรมในระดับใด ชุมชนนั้นจะต้องมีรูปแบบในการดำเนินการกับอาชญากรรมของตนอยู่ก่อนแล้ว ชุมชนนั้นจะต้องรับเอารูปแบบของกองทุนไปใช้ในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมในชุมชนของตน (ซึ่งอาจถอดแบบมาจากโครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบครบวงจรของกรมคุมประพฤติ) ชุมชนนั้นต้องมีการทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆอยู่แล้วและหุ้นส่วนนั้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ระยะเวลาของการดำเนินการต้องไม่เกินกว่าที่กองทุนกำหนด รูปแบบของการบริหารโครงการและการประเมินผลต้องเป็นไปตามที่กองทุนกำหนดฯลฯ”

การออกแบบตรงนี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการที่เสนอโดยชุมชน เงินกองทุนอาจขอสนับสนุนจากเงินค่าปรับในคดีอาญาหรือเงินที่ได้จากการกระทำที่ผิดกฎหมายจากภาษีสิ่งมีนเมา หรือจากงบประมาณ การประเมินผลแต่ละโครงการ ทำโดยคณะกรรมการเฉพาะเพื่อค้นหารูปแบบที่มี **“ประสิทธิภาพ (What Works)”** ที่จะให้ทุนสนับสนุนต่อเนื่องและการจัดให้มีการประกวดแข่งขันในวันใดวันหนึ่งซึ่งอาจจัดให้เป็น **“วันต่อต้านอาชญากรรมแห่งประเทศไทย”**

การส่งเสริมชุมชนเช่นนี้เป็นการทำให้ชุมชนเรียนรู้ที่จะแก้ปัญหของตนเองทำให้เกิดการเรียนรู้อาชญากรรมอย่างเป็นระบบและสอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของปฏิญญากรุงเทพ

### สรุป

ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการพัฒนาต่อไปซึ่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนดังกล่าวเป็นมติดของสังคมทั้งโลกที่เห็นร่วมกันในเวทีประชาคมโลกที่จัดโดยองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่สังคมโลกเห็นต้องกันว่าเป็นวิธีการที่น่าจะใช้ได้ผลดีที่สุด แต่สำหรับประเทศไทยถือว่าเป็นความท้าทายต่อระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศ เป็นการท้าทายพลังอำนาจของประชาชนที่ถือว่าเป็นเจ้าของประเทศนี้จะปฏิบัติตามปฏิญญากรุงเทพฯนี้ได้หรือไม่ คำตอบที่เกิดจากการท้าทายไม่มีใครจะตอบแทนเราได้ นอกจากพวกเราทั้งหลายในหน่วยงานยุติธรรมทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในหน่วยใดๆตรงไหนของระบบก็ตาม

.....