

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในอดีตที่ผ่านมา เป็นระบบราชการที่เริ่มต้นตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และสุดท้ายไปจบที่ราชทัณฑ์ ภาพของกระบวนการยุติธรรมที่เห็นจึงเป็นกระบวนการที่ใช้อำนาจรัฐอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิด บทลงโทษ ตลอดจนวิธีการต่าง ๆ ที่จะได้มาซึ่งความยุติธรรมเองทั้งหมด และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จะมีการลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษเพียงสถานเดียว ซึ่งเป็นหลักการที่มาจากแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาตั้งเดิม (Classical School of Criminology) ที่ให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายไว้สำหรับปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็ว รุนแรง เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อเป็นการควบคุมพฤติกรรมของคนที่ละเมิดกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ต้องมีต้นทุนเป็นตัวเงินมากมายและมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก ล้วนแล้วแต่เกิดค่าใช้จ่ายแทบทั้งสิ้น ตั้งแต่ค่าประกันตัว ค่าธรรมเนียมศาล ค่าวิชาชีพทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่ตนพึงจะได้รับ ส่งผลให้ถูกเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่าทั้งนอกและในกระบวนการยุติธรรม ความยากจนของประชาชนก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งต่อการเข้าถึงความยุติธรรม รวมไปถึงการต้องเผชิญกับปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักว่าเป็นเรื่องที่น่าเกรงกลัว คนจนคนด้อยโอกาสมักจะไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้มุ่งเน้นไปที่ผู้กระทำความผิด เพียงอย่างเดียว แต่ละเลยที่จะให้ความสำคัญในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ตกเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหาย

จากสภาพปัญหาเรื้อรังของกระบวนการยุติธรรมที่มีมาช้านาน จึงเป็นต้นเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ระบบงานในกระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องมีการพัฒนาแนวคิดกระบวนการ

ยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ เพื่อนำมาพัฒนาระบบงานในกระบวนการยุติธรรม โดยแนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นให้ความสำคัญ กับทั้งผู้กระทำผิดให้รู้สึกสำนึกในสิ่งที่ตนกระทำ ผู้เสียหายหรือเหยื่อที่ได้รับการเยียวยา และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้เกิดความสมานฉันท์ ประสงค์ไม่เกิดความรู้สึกโกรธแค้นกันระหว่างผู้กระทำผิดกับเหยื่อ และสามารถทำให้ผู้กระทำผิดกลับคืนเป็นคนดีของสังคม จะเห็นได้ว่า ชุมชนจึงมีบทบาทสำคัญในการป้องกัน ควบคุม ลด และแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรม พร้อมทั้งมีเป้าหมายที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งสังคมที่ปลอดภัยสงบสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น ในปัจจุบัน แนวคิดดังกล่าวได้นำมาปรับใช้กับการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม โดยพยายามมีการเปิดรับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานแห่งความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ สำหรับในประเทศไทย นั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมค่อนข้างน้อยมาก ซึ่งการมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่จะไม่มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ การขาดการมีส่วนร่วมนี้เป็นสาเหตุหนึ่งให้กระบวนการยุติธรรมที่ยังคงมีภาพของความ เป็น “ราชการ” อยู่สูง ประชาชนไม่ได้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของในกระบวนการยุติธรรม และเป็นส่วนหนึ่งในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้ตระหนักดีถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทภารกิจเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น การส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจในสิทธิเสรีภาพของตนเองและไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น และมีบทบาทที่จะต้องพัฒนาระบบกลไกในการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในชุมชน โดยเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมในการอำนวยความสะดวก จึงได้วางมาตรการ กลไกต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แต่ด้วยข้อจำกัดที่เป็นหน่วยงานขนาดเล็ก มีเจ้าหน้าที่และสำนักงานตั้งอยู่เฉพาะในส่วนกลาง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนช่วยดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยการสรรหาแกนประสาน เพื่อเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในนามของ “อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” พร้อมกันนี้ ได้วางแนวทางการทำงานของอาสาสมัครฯ โดยการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548

เพื่อให้อาสาสมัครฯ ได้ยึดถือเป็นแนวทางในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยมุ่งเน้นให้อาสาสมัครฯ ได้เป็นผู้ที่ศึกษา เรียนรู้และกำหนดบทบาทการดำเนินงานของตนเองร่วมกันในชุมชน

แต่ภายหลังจากกระเปียบมีผลบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้นมา พบว่าการดำเนินงานของอาสาสมัครฯ ตามภารกิจของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเท่าที่ควร ประกอบกับประสบปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานอย่างมากมาย (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท, 2549) โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อาทิเช่น

- 1) อาสาสมัครฯ ยังขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน อย่างมีระบบและขาดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับระเบียบที่วางไว้
- 2) อาสาสมัครฯ ยังขาดองค์ความรู้ในเรื่องของกฎหมาย สิทธิเสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- 3) อาสาสมัครฯ ยังขาดความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมที่กรมฯ ได้สนับสนุนงบประมาณให้ดำเนินการ ว่าอาสาสมัครฯ ควรมีบทบาทอย่างไร และกลวิธีในการนำความรู้ที่ได้รับไปเผยแพร่ต่อให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบโดยทั่วกันจะดำเนินการในลักษณะใด
- 4) อาสาสมัครฯ ยังขาดทักษะในการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง
- 5) หน่วยงานทางราชการและประชาชนในพื้นที่ยังไม่ทราบถึงบทบาทการทำงานของอาสาสมัครฯ จึงส่งผลให้ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร
- 6) กรมฯ ยังขาดการติดตามผลการดำเนินงานและการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องให้อาสาสมัครฯ ได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

สิ่งเหล่านี้คือเสี่ยงสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงานของอาสาสมัครฯ โดยผ่านทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและพนักงานราชการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นผู้รวบรวมและประมวลผล ซึ่งพบว่า ยังไม่เกิดจากการสะท้อนปัญหาโดยตรงจากตัวอาสาสมัครฯ เองอย่างแท้จริง โดยปัญหาดังกล่าวอาจเป็นเพียงมุมมองด้านเดียว ที่ยังไม่ครอบคลุม และตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครฯ อันจะส่งผลต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถสนองตอบต่อการดำเนินงานของอาสาสมัครฯ เท่าที่ควร ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่การติดตามผลการดำเนินงานของอาสาสมัครฯ โดยตรง ตามบทบาทหน้าที่ภายหลังจากที่ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 มีผลบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการที่จะได้

รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากอาสาสมัครฯ แล้วนำไปปรับปรุง พัฒนาและวางระบบกลไกต่าง ๆ ที่จะรองรับการปฏิบัติงานของอาสาสมัครฯ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการขยายผลการสรรหาอาสาสมัครฯ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศในอนาคตต่อไป

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นข้าราชการ สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม รวมถึงการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง โดยตรง และเป็นหน่วยงานที่จะต้องผลักดันให้อาสาสมัครฯ ปฏิบัติตามบทบาทภารกิจที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 ให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน อาทิ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรือจัดการรณรงค์ และให้ความรู้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชน และชุมชนตระหนักในด้านสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ เป็นผู้ดำเนินการ หรือเป็นผู้ประสานงาน ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการจัดการความขัดแย้ง การระงับข้อพิพาทในชุมชน ดังนั้น จึงเป็นบทบาทภารกิจที่ทำทนายการทำงานของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมาก ในการดึงภาคประชาชนในนามของ “อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการทำงานของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระบบงานของอาสาสมัครในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของอาสาสมัครในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง

3. เพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของอาสาสมัครฯ ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง

ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีเป็นจำนวนมาก กระจายกันอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังต่อไปนี้ คือ

1. ขอบเขตทางกายภาพ จะทำการศึกษาบทบาทการดำเนินงานของอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในจังหวัดอ่างทอง เนื่องจากเป็นชุมชนนำร่องของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีการดำเนินงานของอาสาสมัครมาแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

2. ขอบเขตเชิงบริบท จะทำการศึกษากการดำเนินงานของอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 ที่ได้รับดำเนินการมาแล้ว เป็นเวลา 1 ปี

นิยามศัพท์ในการศึกษา

บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หมายถึง บทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้งที่กำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 ได้แก่

1. เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ หรือจัดการรณรงค์ และให้ความรู้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชน และชุมชนตระหนักในด้านสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2. ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ เป็นผู้ดำเนินการ หรือเป็นผู้ประสานงาน ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการจัดการความขัดแย้ง การระงับข้อพิพาทชุมชน

3. เสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายในการทำงานด้านสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนดำเนินการหรือให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนากลไกการจัดการความขัดแย้งในชุมชน

4. ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีเหตุความไม่เป็นธรรมในชุมชน

5. ประสานการดำเนินงานตามข้อ 1-4 ร่วมกับผู้แทนกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัด เครือข่ายยุติธรรมชุมชน หรือเครือข่ายอื่น ๆ ในพื้นที่

อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หมายถึง บุคคลที่ได้รับคัดเลือกจากประชาชนหรือกลุ่มองค์กรประชาชนในชุมชน โดยให้ใช้ชื่อย่อภาษาไทยว่า “อสภ.” และเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ บทบาท และสิทธิ หน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 โดยปฏิบัติงานในบทบาท หน้าที่ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงระบบงานของอาสาสมัครในการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การระงับข้อพิพาท รวมถึงการจัดการความขัดแย้ง
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของอาสาสมัครในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง
3. สามารถนำข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุง การดำเนินงานของอาสาสมัครฯ ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการระงับข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง เพื่อนำไปพัฒนาศักยภาพ ให้ตรงตามความต้องการของอาสาสมัครอย่างแท้จริง