

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบงานยุติธรรมอันเป็นผลเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมแยกจากกระทรวงยุติธรรม ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปจัดบริการด้านงานยุติธรรมหลายรูปแบบได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น การพัฒนาระบบงานยุติธรรมในระยะแรกจึงกระทำได้เพียงการจัดสรรบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าที่เข้าทางไม่ทับซ้อนกันและออกกฎหมายรองรับบทบาทหน้าที่ใหม่ โดยดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ดังนั้น เมื่อมีการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ในกระทรวงยุติธรรมเรียบร้อยแล้วและหน่วยงานเหล่านั้นได้เริ่มลงมือปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายของสังคมไทยแล้ว จึงพบว่ายังมีภารกิจด้านงานยุติธรรมของสังคมอีกมากที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐอาจสามารถดำเนินการให้สำเร็จครบถ้วน ครอบคลุมและได้ผลดียิ่งขึ้นไปอีก หากดำเนินการในมิติใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ มิติความร่วมมือข้ามกระทรวง หรือข้ามสังกัดหน่วยงาน รวมทั้งทำงานร่วมกับ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบจ.-อบต.) ในเรื่องอำนวยความยุติธรรมในระดับท้องถิ่นหรือที่รู้จักกันในนามของ “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) (จุฑาทิธน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2550, น. 1)

แนวความคิดเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” เป็นแนวคิดที่ใหม่สำหรับประเทศไทยปัจจุบัน ซึ่งคุ้นเคยกับระบบการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยรัฐฝ่ายเดียวมาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนระบบกฎหมาย จากระบบกฎหมายพระธรรมศาสตร์ซึ่งใช้มาแต่เดิมตั้งแต่สมัยต้นกรุงศรีอยุธยาหรือที่เรียกว่ากฎหมายตราสามดวงในยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์มาเป็นระบบกฎหมายแบบยุโรปที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวความคิดหนึ่งที่ติดมากับระบบกฎหมายยุโรปด้วยก็คือ ความคิดที่ว่ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญา เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนและเป็นเรื่องของรัฐเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนฝ่ายเดียว ประชาชนเป็นเพียงผู้มาร้องขอ รอรับ หรือได้รับผลจากกระบวนการยุติธรรมที่รัฐเป็นผู้จัดการและจัดให้เท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด หลังจากแนวคิดนี้อยู่มาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับและเชื่อแนวความคิดดังกล่าว ความคิดในลักษณะนี้ทำให้เกิด

ความเคยชินทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชน คือฝ่ายรัฐรู้สึกว่าตัวเองเป็นเจ้าของและผู้ขาดความยุติธรรมไว้และทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกโดยไม่ได้คาดหวังความร่วมมือแบบมีส่วนร่วมจากประชาชนหรือชุมชนมากนัก ส่วนประชาชนหรือชุมชนก็รู้สึกว่าตนเองไม่มีหน้าที่ในเรื่องนี้และปล่อยให้เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมาดำเนินการทุกอย่างทุกเรื่อง และประชาชนมีหน้าที่เพียงคอยรอรับการบริการจากรัฐ

เมื่อเกิดการกระทำผิดทางอาญาขึ้น เป็นเรื่องที่ทั้งรัฐและประชาชนได้รับความเสียหาย ความเดือดร้อนและผลกระทบ ฝ่ายผู้ต้องหาหรือฝ่ายจำเลยก็เดือดร้อนต้องหาทางประกันตัวออกมาต่อสู้อย่างดี หากแพ้คดีต้องได้รับความทุกข์ทรมานจากการถูกลงโทษ ส่วนชุมชนที่เกิดเหตุก็ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่สงบ การทะเลาะวิวาททำร้ายกันในชุมชน ในส่วนของรัฐและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมแม้ไม่ได้รับความเดือดร้อนเจ็บปวดโดยตรงเช่นผู้เสียหาย แต่ก็เดือดร้อน เพราะเกิดความไม่สงบสุขในสังคมและอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยและความเชื่อมั่นของประชาชนในสังคม จึงต้องระงับเหตุด้วยการดำเนินคดี (เพื่อป้องกันไม่ให้คนอื่น ๆ กระทำอย่างเดียวกัน) เพื่อให้สังคมส่วนใหญ่สงบสุข สามารถดำเนินกิจกรรมทางด้านอื่น ๆ ไปได้อย่างปกติสุข ประการสำคัญคือ เมื่อรัฐรับเป็นเจ้าของงานยุติธรรมอย่างเต็มที่แล้ว ขณะที่ประชาชนและชุมชนก็รับเอาความคิดเดียวกันว่ารัฐเป็นเจ้าของเสียแล้ว เนื่องจากถูกบอกเช่นนั้นมาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี ประชาชนจึงไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องคดีอาญา แต่ทิ้งให้เป็นภาระของรัฐในการจัดการกับอาชญากรรมเพียงฝ่ายเดียว

การที่จะดูแลทุกพื้นที่ให้ทั่วถึงอย่างจริงจัง จัดการทุกปัญหาได้อย่างมีคุณภาพจึงต้องใช้เจ้าหน้าที่พร้อมทรัพยากรประกอบอีกเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ทำให้การรักษาความสงบกับการดูแลด้านกระบวนการยุติธรรมมีปัญหา มักจะมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุด้วยการปล่อยให้เกิดการกระทำผิด หรือเกิดความขัดแย้งกันขึ้นเสียก่อนจึงจะมาถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ไข ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าแต่ได้ผลน้อยกว่า การป้องกันอาชญากรรม เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้ว ทำให้เกิดความกังขาว่า เหตุใดรัฐจึงยังคงผูกขาดการเป็นเจ้าของความยุติธรรมมาเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบัน โดยไม่ได้ให้ประชาชนและชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงร่วมเป็นเจ้าของ ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมกับรัฐอย่างจริงจังในการดูแลรักษาความสงบ เรียบร้อย และจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง โดยมีรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน เสริมพลัง ให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย เป็นผู้ให้คำปรึกษารวมทั้งเชื่อมต่อให้ชุมชนดูแลกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจะเข้าไปจัดการดูมากขึ้นกรณีเป็น

เรื่องราวแรงหรือเป็นข้อขัดแย้งที่เกินกว่าความสามารถของชุมชนที่จะแก้ปัญหาได้เอง (วันชัย รุจนวงศ์, 2549, น. 1-2)

นอกจากนี้การที่กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ หลังจากการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 275 ที่ได้มีบทบัญญัติให้แยกองค์กรศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม เพื่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพที่ดีขึ้นและมาตรา 5 ที่บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดปัญหายาเสพติดอย่างรุนแรง จนกระทั่งภาครัฐต้องค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยแนวคิดใหม่ ที่มองว่า “ผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดคือผู้ป่วย” มิใช่อาชญากรและต้องได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพให้สามารถดำรงชีวิตร่วมกับคนอื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข มากกว่าจะต้องใช้มาตรการการลงโทษจำคุก จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ขึ้น และประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม 2545 รวมทั้งได้มีการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเดือนมีนาคม 2546 มีกรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งในปีดังกล่าวรัฐบาลได้ประกาศสงครามต่อสู้กับยาเสพติดให้เป็นวาระแห่งชาติด้วย

ดังนั้น กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม จึงมีภารกิจใหม่มากมาย ภารกิจใหม่เหล่านั้นล้วนจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ทักษะและความชำนาญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจะทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์มากที่สุด แต่ทั้งนี้ภายใต้ภารกิจงานเดิม กรมคุมประพฤติก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหามากมาย คนน้อย งบประมาณไม่เพียงพอและเทคโนโลยีต่ำมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน รวมทั้งการพัฒนาด้านบุคลากรและนวัตกรรมใหม่ ๆ ก็ทำได้น้อยและเป็นไปอย่างจำกัด เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 จึงทำให้เกิดภาวะงานล้นมือ มีแรงกดดันทั้งจากภายนอกองค์กรและภายในองค์กร ที่ต้องการให้มีการปรับระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ วัดผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านระบบการกำหนดตัวชี้วัด ความโปร่งใสที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและร้องเรียนการทำงานของภาครัฐได้ รวมทั้งภารกิจใหม่ที่ไม่คุ้นเคยแต่จำเป็นต้องรับโอนมาจากหน่วยงานอื่น(กรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) ตลอดจนงานเชิงนวัตกรรมต่าง ๆ ทำให้บุคลากรของกรมคุมประพฤติ

ทั้งข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ ต่างตกอยู่ในภาวะต้องเร่งปรับตัว ความคิด กระบวนทัศน์ในการทำงานเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรต่อไปได้ (กรมคุมประพฤติ, 2550)

ช่วงเวลาดังกล่าวบุคลากรของกรมคุมประพฤติจึงได้รับผลกระทบอย่างมาก ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ จากความยากลำบากและปริมาณงานมากที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ส่วนความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถที่จำเป็นต่อภารกิจงานใหม่ที่ยังมีจำกัดและต้องได้รับการเพิ่มพูนและอบรมพัฒนาต่อไปนั้น รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงงานเดิมด้วย ล้วนเป็นภาระที่ทำให้เกิดความเครียด สภาพขวัญ กำลังใจตกต่ำ เกิดการลาออก การโอนย้าย ซึ่งสุดแต่แต่ว่าบุคลากรแต่ละคนจะสามารถปรับตัว ปรับจิตใจ หรือหาทางเลือกที่เหมาะสมกับวิถีการทำงานของตนเองต่อไปได้อย่างไรในอนาคต ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจงานเดิมและภารกิจงานใหม่ ก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของกรมคุมประพฤติ โครงสร้างองค์กรเก่าและใหม่ การเปรียบเทียบภารกิจงานก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของกรมคุมประพฤติ สถิติคดี ปริมาณงาน อัตรากำลังและงบประมาณ ปรากฏอยู่ในภาคผนวก

การที่กรมคุมประพฤติต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าว ทำให้กรมคุมประพฤติพยายามคิดค้นนวัตกรรมขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ยังเป็นการพยายามที่จะค้นหาวิธีการทำงานของพนักงานคุมประพฤติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ และเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในสังคม “งานยุติธรรมชุมชน” จึงเป็นงานนวัตกรรมที่กรมคุมประพฤติพยายามศึกษาและค้นคว้า โดยมีแนวคิดที่เชื่อมั่นในพลังและศักยภาพของชุมชน จึงพยายามหาทางหรือเปิดช่องทางให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแบบเป็นหุ้นส่วนในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ประชาชน/ชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแนวคิดของการปฏิรูประบบราชการไทยด้วย

แนวคิดการปรับกระบวนการยุติธรรมสู่กระบวนการยุติธรรมชุมชนจึงเข้าสู่กระแสการพัฒนาในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย กรมคุมประพฤติ ภายใต้การนำของนายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ อธิบดีกรมคุมประพฤติในขณะนั้น (พ.ศ. 2544-2548) ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในการพัฒนารูปแบบการปรับกลไกภาครัฐ เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ให้เกิดรูปแบบการทำงานในภาครัฐในการที่จะส่งผลต่อการทำงานแก้ไขปัจจัยเสี่ยง และปัญหาในสังคม อันจะส่งผลต่อการสร้างสุขภาพ เสริมพลังอำนาจให้แก่ชุมชน

กรมคุมประพฤติได้พยายามผลักดันแนวคิดยุติธรรมชุมชนให้เป็นรูปธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2545 โดยการปรับโครงสร้างภายในองค์กร ก่อตั้งกลุ่มงานพัฒนาเครือข่ายชุมชนขึ้นใน กองกิจการชุมชนและบริการสังคม ให้เป็นกลไกขับเคลื่อนในระบบราชการปกติ ผ่านการทำ โครงการนำร่องชื่อ “โครงการประสานเครือข่ายชุมชนในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด” ดำเนินการใน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2547 หลังจากนั้นได้พัฒนาต่อยอดเป็นโครงการอื่นอีกคือ “โครงการเครือข่ายยุติธรรมชุมชน” (เริ่มดำเนินการปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ต่อเนื่องเรื่อยมา จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550)

นอกจากนี้ กรมคุมประพฤติได้พยายามขับเคลื่อนแนวคิดยุติธรรมชุมชน โดยอาศัย การสนับสนุนทุนดำเนินการจาก สสส. เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ไม่ติดขัดกับกรอบการทำงาน แบบเดิม (แบบราชการ) ทั้งวิธีการทำงาน วิธีคิด และวิธีการใช้จ่ายเงิน แม้จะทำได้ไม่เต็มที่ก็ตาม (กระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ, 2549, น. 200) โดย “โครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชน แก้ปัญหายาเสพติด” เพื่อค้นหาคำตอบและยืนยันความเป็นไปได้ในการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชน มาใช้ในสังคมไทย

โครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหายาเสพติดจึงเป็นหนึ่งในวิธีการนำร่อง ของกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างรูปธรรมของคำว่ายุติธรรมชุมชนในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2546-2549 (ชนวนทอง ธนสุกาญจน์ และคณะ, 2548, น. 16-17) กรมคุมประพฤติได้คิด หากวิธีใหม่ในการแก้ไขผู้กระทำผิดให้สามารถเป็นคนดีได้โดยการผลักดันให้เกิดการแก้ไข พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เปลี่ยนมุมมอง การรับรู้ของเจ้าหน้าที่และ ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับผู้ติดยาเสพติด ว่าผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วย เพื่อจะได้ปฏิบัติต่อผู้ป่วย เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม โครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหายาเสพติดจึงเริ่มต้น จากการพัฒนาเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการสร้างรูปแบบยุติธรรมชุมชน เพื่อปรับกระบวนการทัศนคติโดยใช้ การอบรมแนวความคิดการทำงานชุมชนเป็นพื้นฐาน และปรับระบบการทำงานของกรม คุมประพฤติระดับสำนักงานในพื้นที่เพื่อเปลี่ยนเป้าหมายหลักในการทำงานชุมชนคือ “ทำงาน ชุมชนแบบคนนอกชุมชน คนมีอำนาจและใช้อำนาจตามกฎหมายในการติดตาม ควบคุม ลงโทษ หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด มาเป็นการทำงานแบบคนในชุมชน เพื่อมองเห็นชุมชนแบบ หนึ่งส่วน เพื่อร่วมทางในการสร้างความยุติธรรมระดับชุมชน”

ขณะเดียวกันก็ได้พยายามขับเคลื่อนในระดับนโยบาย จนกระทั่งกระทรวงยุติธรรม ได้นำไปกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ว่า “ยุติธรรมถ้วนหน้าประชามีส่วนร่วม” (Justice for all : All

for Justice) และดำเนินโครงการชื่อ “โครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดน่าน 17 จังหวัด” (ระหว่างเดือนมิถุนายน 2549-กรกฎาคม 2550)

การจัดทำโครงการที่มีแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนนั้น ในขั้นตอนกรมคุมประพฤติได้พัฒนาเจ้าหน้าที่เพื่อปรับกระบวนการทัศน์และปรับระบบการทำงานโดยจัดอบรมบุคลากรในสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดและสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล ที่เป็นสำนักงานฯ น่าน และผู้บริหารให้มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานโครงการที่มีแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษา 3 โครงการ คือ 1. โครงการเครือข่ายยุติธรรมชุมชน 2. โครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาเสพติด 3. โครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดน่าน 17 จังหวัด ทั้ง 3 โครงการเป็นการนำร่องที่นำแนวคิด “ยุติธรรมชุมชน” มาใช้เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งการดำเนินงานร่วมกับภาคประชาชนโดยตรง และการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีเครือข่ายภาคประชาชนอยู่แล้ว

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

การปรับโครงสร้างองค์กรของกรมคุมประพฤติหลังการปฏิรูประบบราชการและการต้องรับผิดชอบภารกิจงานเดิม รวมทั้งงานที่ได้รับโอนมาจากหน่วยงานอื่น ตลอดจนงานเชิงนวัตกรรมต่าง ๆ นั้น เมื่อเปรียบเทียบปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นกับการเพิ่มขึ้นของอัตรากำลังบุคลากรกรมคุมประพฤติแล้ว จะเห็นว่าไม่สมดุล บุคลากรของกรมคุมประพฤติต้องทำงานเกินมาตรฐาน ก.พ. มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ภายหลังการปฏิรูประบบราชการและมีการประกาศและบังคับใช้ พ.ร.บ. พื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ปริมาณงานสืบเสาะและพินิจที่เข้าสู่ระบบงานคุมประพฤติเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า กล่าวคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีจำนวน 43,819 คดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 80,865 คดี งานควบคุมและสอดส่องปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 จำนวน 93,657 คดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เพิ่มขึ้นเป็น 117,992 คดี นอกจากนี้ยังมีภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 คืองานบริการสังคมแทนค่าปรับ จำนวน 1,057 คดี งานตรวจพิสูจน์ผู้ติดยาเสพติด จำนวน 7,759 คดี และงานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด จำนวน 6,280 คดี เมื่อพิจารณาปริมาณงานในภาพรวมที่เข้าสู่ระบบงานคุมประพฤติทั้งหมด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีจำนวนทั้งสิ้น 137,476 คดี มีอัตรากำลังเป็นข้าราชการจำนวน 1,511 คน ลูกจ้างประจำ 283 คน ลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานราชการรวม 1,589 คน รวมทั้งสิ้น 3,383 คน ส่วนปริมาณงานใน

ภาพรวมที่เข้าสู่ระบบงานคุมประพฤติทั้งหมด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีจำนวนทั้งสิ้น 213,953 คดี มีอัตรากำลังเป็นข้าราชการจำนวน 1,555 คน ลูกจ้างประจำ 277 คน ลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานราชการรวม 1,789 คน รวมทั้งสิ้น 3,621 คน ปริมาณงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 155.63 แต่อัตรากำลังเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 107.04 เมื่อนำปริมาณงานในภาพรวมที่เข้าสู่ระบบงานคุมประพฤติทั้งหมด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีจำนวนทั้งสิ้น 339,745 คดีมีอัตรากำลังเป็นข้าราชการจำนวน 971 คน ลูกจ้างประจำ 0 คน ลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานราชการรวม 1,022 คน รวมทั้งสิ้น 1,993 คน เปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 จะเห็นว่าปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ร้อยละ 247.13 ส่วนอัตรากำลังกลับเหลือเพียงร้อยละ 41.09 ของอัตรากำลังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เท่านั้น อัตราากำลังถูกลดลงถึงร้อยละ 58.91 (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ก) ดังนั้น ภายใต้สภาวะการณ์และปัญหาดังกล่าวการเตรียมการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ใช้แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมของบุคลากรผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกระทรวงยุติธรรมจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการบรรลุ วัตถุประสงค์ของโครงการ ที่จะต้องได้รับการพัฒนาความรู้ และทักษะการทำงาน จึงกำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรการอบรมในแต่ละโครงการ โดยจัดอบรมบุคลากรในสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดและสำนักงานคุมประพฤติประจำศาลน่านอง ทั้งผู้บริหารและบุคลากรซึ่งรับผิดชอบในการทำงานร่วมกับชุมชนในรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดูแลชุมชน ตามขั้นตอนการดำเนินงานใน 3 โครงการ คือ 1. โครงการ “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” 2. โครงการ “พลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาเสพติด” 3. โครงการ “พัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดน่านอง 17 จังหวัด” เพื่อให้ได้รับความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทัศน์ หลักการ แนวคิด ตลอดจนเทคนิคและทักษะในการทำงานกับชุมชนในรูปแบบยุติธรรมชุมชน เพื่อสามารถนำไปเป็นแนวทางการทำงานร่วมกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ตลอดจนสามารถติดตามผลการทำงานในแนวทางเดียวกัน

จากการที่กรมคุมประพฤติเผชิญกับปัญหาและได้จัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรดังกล่าว นั้น ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษารูปแบบการฝึกอบรมที่เหมาะสมเพื่อสร้างการยอมรับนวัตกรรมยุติธรรมชุมชนของบุคลากร ซึ่งกรมคุมประพฤติได้จัดการอบรมบุคลากรใน 3 โครงการดังกล่าวข้างต้น เพื่อนำมาพิจารณาว่ารูปแบบการอบรมในโครงการใดที่มีความเหมาะสมต่อการฝึกอบรมบุคลากร ทำให้บุคลากรที่ได้รับการอบรมยอมรับแนวคิดการทำงานยุติธรรมชุมชนเป็นพื้นฐาน และปรับระบบการทำงานงานคุมประพฤติ อีกทั้งนำแนวคิดไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามกระบวนการยุติธรรมชุมชน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการยอมรับนวัตกรรมยุติธรรมชุมชนของบุคลากร กรมคุมประพฤติ
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อรูปแบบการพัฒนานุเคราะห์
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านคุณลักษณะของบุคลากร รูปแบบการพัฒนานุเคราะห์ ปัจจัยด้านระบบสังคมขององค์กรหรือสำนักงาน และปัจจัยด้านคุณลักษณะของนวัตกรรมกับการยอมรับนวัตกรรมยุติธรรมชุมชนของบุคลากร กรมคุมประพฤติ

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ

- ผู้เข้ารับการฝึกอบรมใน 3 โครงการ คือ 1. โครงการ “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” 2. โครงการ “พลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาเสพติด” 3. โครงการ “พัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดน่าน 17 จังหวัด” จำนวน 380 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ประกอบด้วย

1. รูปแบบการพัฒนานุเคราะห์ที่กรมคุมประพฤติและกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. รูปแบบที่ 1 การพัฒนานุเคราะห์ของโครงการเครือข่ายยุติธรรมชุมชน 2. รูปแบบที่ 2 การพัฒนานุเคราะห์ของโครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาเสพติด 3. รูปแบบที่ 3 การพัฒนานุเคราะห์ของโครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดน่าน 17 จังหวัด

2. นำทฤษฎีของ Roger and Shoemaker (1971) มาใช้กำหนดด้านการยอมรับแนวคิดยุติธรรมชุมชน ซึ่งมี 5 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นการตระหนักรู้ 2. ขั้นความสนใจ 3. ขั้นการประเมินค่า 4. ขั้นการทดลองใช้ 5. ขั้นตอนการยอมรับ แต่เนื่องจากข้าราชการ พนักงานราชการ และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการพัฒนานั้นได้เกิดการรับรู้ และทราบรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดยุติธรรม

ชุมชนแล้ว จึงกำหนดการยอมรับ 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นการประเมินค่า 2. ขั้นการทดลองใช้ 3. ขั้นตอนการยอมรับ

3. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ในการจัดการพัฒนาบุคลากรด้านยุติธรรม
ชุมชนของกรมคุมประพฤติ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การฝึกอบรมตามหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรของ
กรมคุมประพฤติและกระทรวงยุติธรรม ใน 3 โครงการ คือ 1) โครงการ “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน”
2) โครงการ “พลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาอาชญากรรม” 3) โครงการ “พัฒนาระบบงาน
ยุติธรรมชุมชนในจังหวัดน่าน 17 จังหวัด”

รูปแบบการฝึกอบรม ในที่นี้ หมายถึง รูปแบบการฝึกอบรมของกรมคุมประพฤติและ
กระทรวงยุติธรรม 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 หมายถึง รูปแบบการฝึกอบรมของโครงการ “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน”
ที่กำหนดรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรม ใช้การบรรยาย (Classroom Training) การแบ่งกลุ่มระดม
สมอง การฝึกปฏิบัติ การนำเสนอผลงาน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ (Publishing) ในสถานที่
จัดการประชุม การนิเทศงาน (Job Supervision) และติดตามผลการดำเนินงาน จัดฝึกอบรม
หลายรุ่น บุคคลไม่ซ้ำกัน ได้ปริมาณแต่มีเวลาจำกัด

รูปแบบที่ 2 หมายถึง รูปแบบการฝึกอบรมของโครงการ “พลังเครือข่ายยุติธรรม
ชุมชนแก้ปัญหาอาชญากรรม” ที่เปิดรับผู้บริหารสำนักงานคุมประพฤติและทีมงานที่สมัครใจเข้ารับ
การฝึกอบรม ใช้การบรรยายแต่เน้นการฝึกปฏิบัติในชุมชน การเยี่ยมเยียนเสริมพลังอำนาจ
(Empower Visit) การสอนแนะและให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิด (Coaching Counseling) การ
แลกเปลี่ยนประสบการณ์ การมีส่วนร่วมระหว่างทีมงานกับแกนนำชุมชน การศึกษาดูงานระหว่าง
เครือข่ายชุมชน และเน้นการสรุปหรือสร้างเป็นกฎเกณฑ์ (Generalizing) หรือการสรุป
ถอดบทเรียน จัดฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องตลอด 3 ปีเศษ เป็นบุคคลและทีมงานเดิม

รูปแบบที่ 3 หมายถึง รูปแบบการฝึกอบรมของโครงการ “พัฒนาระบบงานยุติธรรม
ชุมชนในจังหวัดน่าน 17 จังหวัด” ที่กำหนดรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรม ใช้การบรรยาย การนำ
ตัวอย่างจริง/คนเก่งมาเล่าประสบการณ์ การใช้เกม ดนตรี ร่างกาย ภาพยนตร์ การฝึกสมาธิ
การฝึกคิดตรรกะตรอง ฟัง ดู สังเกต คิดวิเคราะห์ ตั้งคำถาม การฝึกปฏิบัติงานในพื้นที่ การเยี่ยม

และการนิเทศงาน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการสรุปหรือสร้างเป็นกฎเกณฑ์ จัดฝึกอบรมหลายหลักสูตรและหลายรุ่น บุคคลอาจซ้ำและไม่ซ้ำกัน มีเวลาจำกัด

บุคลากร หมายถึง พนักงานคุมประพฤติและเจ้าหน้าที่ ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด และสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล โดยปฏิบัติงานในชุมชน และได้รับการพัฒนาบุคลากรใน 3 รูปแบบทั้ง 3 รูปแบบหรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

กลุ่มตัวอย่าง หมายถึง บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาบุคลากรทั้ง 3 รูปแบบหรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมกันทั้งหมด

กลุ่ม 1 หมายถึง บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบที่ 1

กลุ่ม 2 หมายถึง บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบที่ 2

กลุ่ม 3 หมายถึง บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบที่ 3

การยอมรับ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการตัดสินใจนำนวัตกรรมยุติธรรมชุมชนหลังจากที่ได้รับการฝึกอบรม ไปปฏิบัติ โดยแบ่งการยอมรับออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) การตระหนักถึงคุณค่าและประโยชน์ 2) การทดลองใช้ตามวิธีการและขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้ในระยะเวลาหนึ่ง 3) การนำไปใช้อย่างเต็มที่ ต่อเนื่องสม่ำเสมอ เชื่อมโยงกับงานด้านต่าง ๆ ของงานคุมประพฤติ หรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือพัฒนาให้ดีกว่าเดิม

ยุติธรรมชุมชน หมายถึง กิจกรรมที่ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในระบบยุติธรรม ตั้งแต่กระบวนการป้องกันความขัดแย้งหรืออาชญากรรม การควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบ วิถีชีวิตของชุมชนและกฎหมาย การแก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากความขัดแย้งหรืออาชญากรรม และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความสมานฉันท์ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ชุมชน ด้วยวิธีการและผลที่เกิดความเป็นธรรมและสร้างความพึงพอใจแก่บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

คุณลักษณะของบุคลากร หมายถึง ข้อมูลพื้นฐานประกอบด้วยข้อมูล 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส กลุ่มที่ 2 ลักษณะการทำงาน ประกอบด้วย ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด ระยะเวลาการรับราชการ ประสบการณ์การทำงานชุมชนและลักษณะงานที่รับผิดชอบในปัจจุบัน

ระบบสังคมขององค์กรหรือสำนักงาน หมายถึง แนวคิด ค่านิยมและลักษณะการทำงานของสำนักงาน ลักษณะของผู้บริหาร ทีมงาน ความพร้อมของทรัพยากรต่าง ๆ ของสำนักงาน ที่ส่งเสริมสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางการเรียนรู้และการยอมรับนวัตกรรม

คุณลักษณะของนวัตกรรม หมายถึง ความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับลักษณะงาน
ทิศทาง นโยบาย บรรทัดฐานค่านิยมขององค์กรและทัศนคติของพนักงาน ความยาก-ง่าย ของ
นวัตกรรมทั้งในด้านแนวคิดการทำความเข้าใจ การสื่อสารและการนำไปสู่การทดลองใช้หรือการ
ปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมหรือนามธรรม