

สำนักงานกิจการยุติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ¹

วิทยา สุริยะวงศ์ ²

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานกิจการยุติธรรมคือ การให้มาทำหน้าที่ กระตุ้นและผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของประเทศ เพื่อให้เป็น ที่พึงของประชาชนและเป็นเสาหลักในการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ส่วนวิธีการผลักดัน ให้เกิดพัฒนานั้น เน้นให้ใช้มาตรการชักจูงมากกว่าการใช้มาตรการบังคับ ทั้งนี้เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดขึ้นจากภายใน (Reform from within) ที่ ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพบังคับ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่สำนักงานกิจการยุติธรรมมีอยู่ ในการทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ประสบความสำเร็จต่อไป

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ได้รับการแต่งตั้งขึ้น ตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 คณะกรรมการนี้ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการระดับชาติคณะแรกใน ประวัติศาสตร์ของกระบวนการยุติธรรมไทย ที่มีภารกิจในการพัฒนากระบวนการ ยุติธรรมอย่างเป็นองค์รวมภายใต้การกำกับเชิงนโยบายในระดับชาติ ³ อย่างไรก็ตาม ประเด็นท้าทายของสำนักงานกิจการยุติธรรม จึงอยู่ที่การทำให้คณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สามารถทำหน้าที่ในพัฒนากระบวนการ ยุติธรรมของประเทศให้เป็นไปตามที่คาดหวังให้ได้

¹ บทความนี้ได้นำเสนอในการประชุม เพื่อกำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 วันศุกร์ที่ 27 พฤศจิกายน 2552 ณ ห้องจวสนา โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพฯ

² ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

- สังคมสงเคราะห์ศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Master of Criminology, University of Melbourne, Australia

³ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2550-2551), (นันทบุรี:สำนักงานกิจการ ยุติธรรม, 2549).

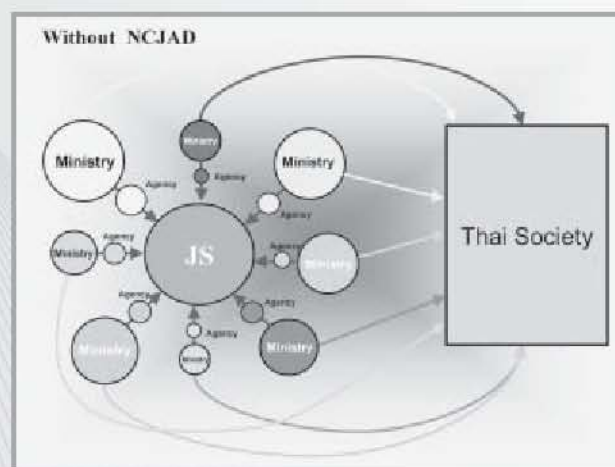
ในโอกาสที่เข้ารับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม เห็นว่าประเด็นท้าทายนี้ จะต้องแก้ไขด้วยการ “**ทำให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ มีชีวิตและเคลื่อนไหวได้เสียก่อน (Vitalizing the Commission) เพื่อจะได้ไปพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามความคาดหวังไว้ต่อไป**” ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง การกำหนดทิศทางการดำเนินงานตามวิธีการบริหารยุคปัจจุบัน อันได้แก่ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และเส้นทางการเปลี่ยนแปลง (Roadmap for Change) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นองค์รวม บทความนี้นำเสนอแนวทางในสร้างความเข้มแข็งให้สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึงประสงค์ต่อไป

● สิ่งที่มีอยู่

งานยุติธรรมนั้นมีความหมายกว้าง เนื่องจาก

เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกระดับทุกเรื่อง กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นการสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม ส่วนการบริหารงานยุติธรรมนั้นหมายถึง การบริหารจัดการงานยุติธรรม การป้องกันและแก้ไข ปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ฯลฯ⁴

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเป็นอย่างยิ่งคือ กระบวนการยุติธรรมแบบแยกส่วนที่แต่ละหน่วยงานต่าง ๆ ก็ทำงานเพื่อเป้าหมายของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก (Sub-Optimization) โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายโดยรวม (Ultimate Outcome) อันได้แก่ ความผาสุกของสังคม เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมเน้นในเรื่องการถ่วงดุลและการตรวจสอบ (Check and Balance) จึงได้มีการสร้างกลไกป้องกันไม่ให้มีงานด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมกระจุกตัวอยู่ที่ใดที่หนึ่งมากเกินไป แต่ผลที่ตามมาคือ กระบวนการยุติธรรมของประเทศ



รูปที่ 1 การบริหารงานยุติธรรมโดยไม่มีคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (NCJAD = National Commission for Justice System Development, JS = Justice System)

⁴ มาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

มีการพัฒนาแบบไม่สอดคล้องกัน ขาดทิศทาง ช้าช้า ขาดความโปร่งใสและการตรวจสอบ บางครั้งต่างแข่งขันกันเองในการสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจขององค์กรตนเอง⁵

การกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ไม่ได้เอาแบบอย่างมาจากคณะกรรมการอื่น ๆ หากแต่เป็นผลมาจากการสำรวจศึกษาและวิจัยจากหลายฝ่ายแล้วมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ในปัจจุบันองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมมีอยู่หลายองค์กรและมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในแต่ละด้านแยกจากกัน ส่งผลให้มีปัญหาในเรื่องความเชื่อมโยงเพื่อแก้ไขปัญหาให้ครบถ้วนในทุกด้านไปพร้อมกันสมควรจะมีพิจารณาให้มีคณะกรรมการในระดับชาติ เพื่อกำหนดเป้าหมายอย่างบูรณาการและมีกระบวนการทำงานที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁶

ในส่วนของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาตินั้น กฎหมายกำหนดให้มีผู้บริหารสูงสุดของประเทศคือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานสนับสนุน⁷ จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยผู้มีอำนาจตัดสินใจ ที่จะเข้ามาร่วมกันพิจารณาแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นองค์รวม ตามเจตนารมณ์ที่ทุกฝ่ายประสงค์จะให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

สำหรับอำนาจหน้าที่นั้น คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติและแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการยุติธรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารงานยุติธรรมประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานของรัฐ ศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือปฏิบัติตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งเสนอแนวทาง กลยุทธ์ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ การประชุม สัมมนา ฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ⁸

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดจุดยึดโยง คณะกรรมการฯ ไว้กับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลไกทางการบริหารที่สำคัญของประเทศ เพื่อให้เป็นหลักประกันถึงความสำเร็จในการทำงาน โดยให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการให้ความเห็น พิจารณาให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม รวมไปถึงการเสนอแผนแม่บทต่าง ๆ และการรายงานสถานการณ์เป็นรายปีให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานยุติธรรม

⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545)

⁶ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

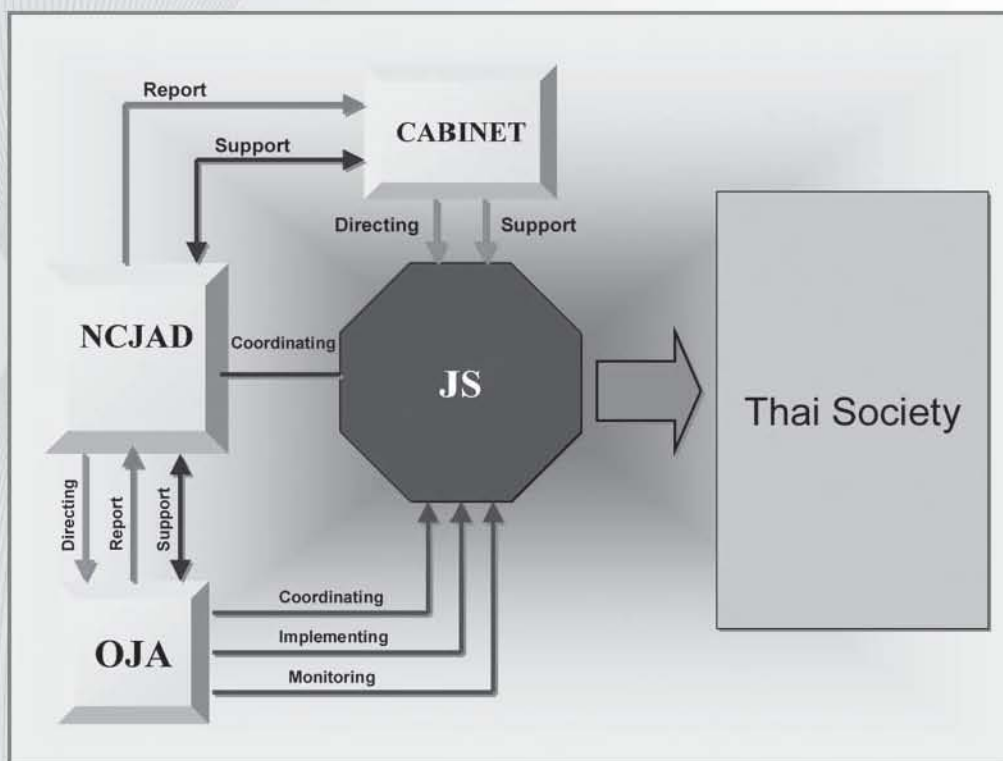
⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 คณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อัยการสูงสุด เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการ ป.ป.ง. เลขาธิการ ป.ป.ส. เลขาธิการ สศช. เลขาธิการ ครม. เลขาธิการศาลปกครอง เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา นายกสภานายความ คมบดีคณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนเลือกกันเองแต่ละ 1 คน ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 คนเป็นกรรมการ

⁸ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

จึงเชื่อได้ว่าความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีที่กฎหมายกำหนดไว้นี้ จะส่งผลให้เกิดการพัฒนา รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นองค์รวมและมีประสิทธิภาพในที่สุด

ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดให้มีสำนักงานกิจการยุติธรรมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการฯ และให้มีหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการฯ ด้วย เช่น การสำรวจ ศึกษา วิจัย เพื่อนำเสนอการพัฒนากระบวนการยุติธรรมการจัดทำแผนแนวนโยบายและแนวทางการบริหารงานยุติธรรมของประเทศ การฝึกอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ฯลฯ⁹

สำหรับสำนักงานกิจการยุติธรรมนั้น มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่ตั้งมาก่อนกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ โดยตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งการดำเนินการตามภารกิจของสำนักงานในช่วงที่กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้นั้น ได้อาศัยบทบาทของคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานเป็นหลักจนกระทั่งพระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2549 จึงได้ทำให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย



รูปที่ 2 อธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการฯ สำนักงานฯ ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (Cabinet= คณะรัฐมนตรี, NCJAD = National Commission for Justice System Development, OJA = Office of Justice Affairs สำนักงานกิจการยุติธรรม, JS = Justice System)

⁹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

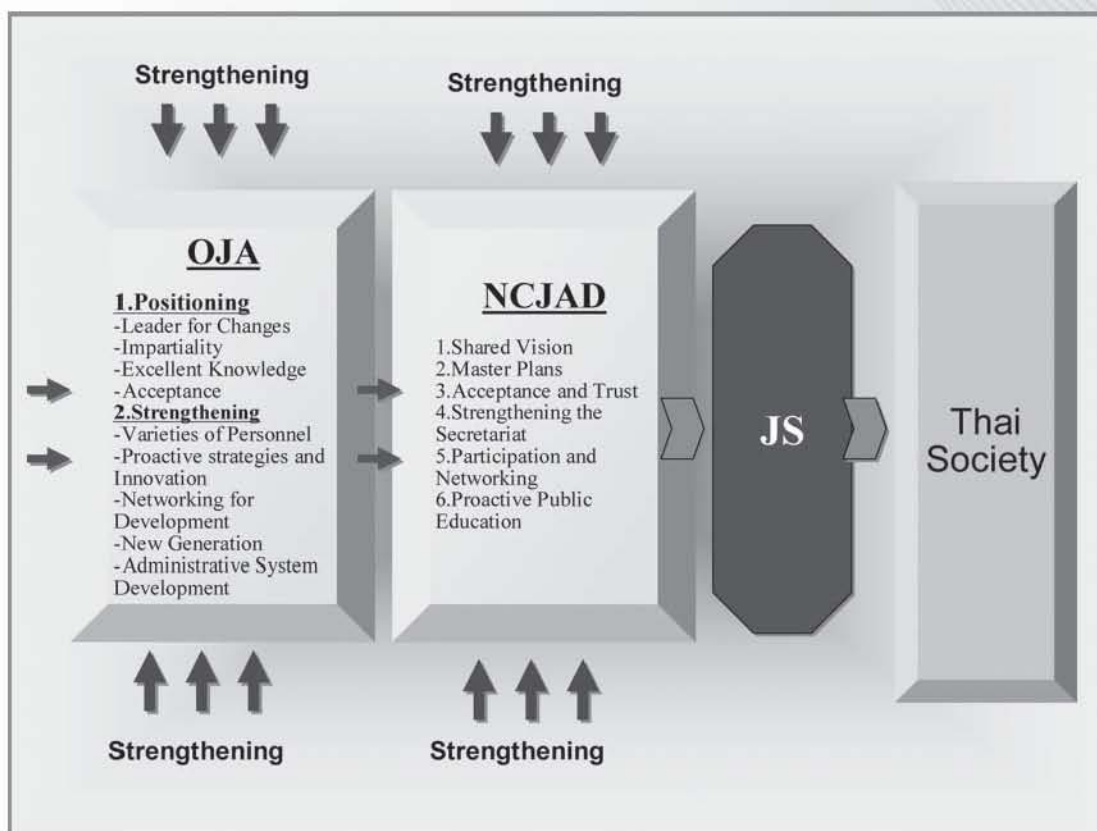
และในเมื่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ รวมทั้งสำนักงานกิจการยุติธรรม ต่างก็เป็นหน่วยงานตั้งใหม่ในกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ในการประสานการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ประเด็นท้าทายจึงอยู่ที่ การทำให้คณะกรรมการฯ และสำนักงานฯ ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งสามารถผลักดันให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพสนองต่อความต้องการของประชาชน และสังคม

● สิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไป

การพัฒนากระบวนการยุติธรรม ในบริบทของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม

แห่งชาติ ไม่อาจดำเนินการไปได้หากบทบาทของสำนักงานกิจการยุติธรรม ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการอันเปรียบเสมือนเป็นกลไกของคณะกรรมการฯ ไม่ได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง (Strengthening) ไปพร้อมกัน

ดังนั้น ผู้บริหารสำนักงานฯ จึงต้องมีความสามารถในเชิงบริหารและวิชาการรวมทั้งมีวิสัยทัศน์ส่วนตัว (Personal Vision) เพื่อนำพาหน่วยงานไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ คือ “ภาคีหลักในการพัฒนากระบวนการยุติธรรม” และจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ ซึ่งจะส่งผลไปยังการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในที่สุด



รูปที่ 3 ยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯ และคณะกรรมการฯ ที่จะส่งผลต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (NCJAD = National Commission for Justice System Development, OJA = Office of Justice Affairs สำนักงานกิจการยุติธรรม, JS = Justice System)

การเป็นภาคีหลักในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมนั้น สำนักงานกิจการยุติธรรมได้กำหนดพันธกิจ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ไว้หลายประการเช่น ด้านนโยบายและประสานแผนการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ด้านองค์ความรู้กระบวนการยุติธรรมผ่านทางกระบวนการวิจัยและพัฒนาและการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติการผลักดัน ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้นให้เป็นผลสำเร็จตามวิสัยทัศน์นั้น สำนักงานฯ ควรจะต้องกำหนดจุดยืนของตนเอง (Positioning) และเสริมสร้างสมรรถนะ (Strengthening Capacity) ทางการบริหารให้แก่สำนักงานฯ ดังนี้

1. การกำหนดบทบาท (Positioning)

การกำหนดจุดยืนของหน่วยงานที่เหมาะสมในกระบวนการยุติธรรม มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานฯ ต้องดำเนินกลยุทธ์และทิศทางอย่างระมัดระวัง เนื่องจากสำนักงานฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการชี้นำหรือบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม หากแต่ต้องแสดงบทบาทในด้านการประสานและพัฒนากระบวนการยุติธรรมโดยรวม ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดจุดยืนที่เหมาะสมในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (Leader for Changes) สำนักงานฯ จะต้องเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การพัฒนากระบวนการยุติธรรมจึงต้องไม่หยุดนิ่ง มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อนำไปสู่การพัฒนา รวมทั้งจะต้องผลักดันกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นอยู่เสมอ ทั้งในด้านระบบกฎหมาย วิธีการปฏิบัติ ตลอดจนประชาชนและแนวคิดต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ สามารถดำเนินการได้ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคขึ้นอยู่กับ

หัวข้อและประเด็นที่เกี่ยวข้อง

1.2 ความเป็นกลาง (Impartiality) การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีหลายมิติ และจะต้องมีหน่วยงานหรือบุคคลได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีการตัดสินใจ ดังนั้น สำนักงานฯ จึงต้องรักษาความเป็นกลางไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อความเชื่อมั่นว่า แนวคิดในการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่สำนักงานฯ ริเริ่มนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

1.3 การเป็นผู้นำแห่งองค์ความรู้ (Excellent Knowledge) องค์ความรู้แห่งกระบวนการยุติธรรมนั้นมีหลากหลายทั้งในด้านมหภาคและจุลภาค สำนักงานฯ ต้องใช้ความหลากหลายของบุคลากรที่จะพัฒนาและสร้างองค์ความรู้อันได้มาจากการศึกษา วิจัย การประมวลผลต่าง ๆ หรือกิจกรรมทางวิชาการ ให้เป็นที่ยอมรับและเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม องค์ความรู้ในกระบวนการยุติธรรมนั้น มีความเป็นสหวิทยาการและเกี่ยวพันกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมากมายหลายหน่วย รวมทั้งมีผลกระทบต่อประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง สำนักงานฯ จึงต้องพยายามพัฒนาหน่วยงานให้มีความเป็นเลิศในทางวิชาการด้านการบริหารงานยุติธรรมให้จงได้

1.4 การสร้างการยอมรับ (Acceptance) สำนักงานฯ ก่อตั้งภายหลังหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทุกหน่วยงาน อีกทั้งหน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีการกิจหน้าที่ตามกฎหมาย (Mandates) ที่สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงหน่วยงานขนาดเล็กเช่นนี้ ประเด็นจึงอยู่การสร้างการยอมรับและเห็นคุณค่ารวมทั้งการเข้ามาเป็นแนวร่วมในการพัฒนาฉะนั้นสำนักงานฯ จะต้องพิจารณาเลือกสร้างชิ้นงานอันเป็นที่ต้องการร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่เคยมีมาก่อน เช่นระบบฐานข้อมูลระบบการบูรณาการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ เพื่อสร้างการยอมรับและการใช้บริการ

2. การเสริมสร้างสมรรถนะ (Strengthening Capacity)

สำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ตั้งใหม่ ที่ไม่ใช่การโอนภารกิจหรือยกระดับหน่วยงานให้ขึ้นมาเป็นกรม ฉะนั้นการเสริมสร้างสมรรถนะหน่วยงานเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสำนักงานฯ จะต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสมรรถนะดังนี้

2.1 การมีบุคลากรให้หลากหลาย (Varieties of Personnel) เนื่องจากการประสานและพัฒนากระบวนการยุติธรรม ต้องอาศัยองค์ความรู้หลายด้าน ทั้งทางกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมศาสตร์ แม้กระทั่งการบริหารธุรกิจ บุคลากรในสำนักงานฯ จึงต้องมีความรอบรู้หลายด้านและมีภูมิหลังทางการศึกษา และประสบการณ์ที่หลากหลาย โดยไม่ควรจำกัดเพียงด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาวិเคราะห์ สามารถนำเสนอได้ในทุกมิติ และตรงกับความต้องการของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมในที่สุด

2.2 การทำงานเชิงรุกและนวัตกรรม (Proactive strategies and Innovation) การพัฒนาระบบงานยุติธรรมนั้น ในต่างประเทศมีสถาบันถาวรทำการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น Prison Reform Society, Sentencing Reform Commission, Police Study Institute, ฯลฯ เนื่องจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหัวข้อเหล่านี้ ต้องใช้เวลาพอสมควรในเรื่อง การศึกษาวิจัยค้นคว้าและติดตามการเปลี่ยนแปลง (Implementation) แต่ในประเทศไทยงานด้านนี้ยังเป็นงานที่อยู่ในระยะเริ่มต้น สำนักงานฯ จึงต้องทำงานด้วยยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อให้มีบทบาทในเชิงการประสานการเปลี่ยนแปลงในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเรื่องนี้ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้บริหารหน่วยงานเป็นสำคัญ สำนักงานฯ ต้องเร่งรัดในการสำรวจความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง หัวข้อที่ยังเป็นปัญหาอุปสรรคที่ยังต้องการการแก้ไขอย่างเป็นระบบ และนำมาศึกษาวิจัย และผลักดันให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาต่อไป

2.3 การสร้างเครือข่ายในการพัฒนา (Networking for Development) การพัฒนากระบวนการยุติธรรม ด้วยการเผยแพร่ทางเอกสารโดยไม่มีแนวร่วมนั้น เชื่อว่าจะประสบความสำเร็จได้ยาก อีกทั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีหลายหน่วยงาน มีขนาดใหญ่เล็กต่างกัน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป สำนักงานฯ จึงต้องสร้างเครือข่ายในการพัฒนาร่วมกัน ผ่านทางกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น การฝึกอบรม (Training) การโอนย้ายสับเปลี่ยน (Rotation) การจัดทำเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career path) หรือแม้กระทั่งการ Coaching หรือ Mentoring ข้ามหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรในกระบวนการมีการเรียนรู้ปัญหาข้อขัดข้องซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาด้วยเครือข่ายประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

2.4 การสร้างคนรุ่นใหม่ให้กับกระบวนการยุติธรรม (New Generation) สำนักงานฯ ต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่ง ที่จะสร้างคนรุ่นใหม่ที่มีจิตสำนึกในการรับใช้และอำนวยความสะดวกสำหรับประชาชน เป็นผู้มีทักษะถึงพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่แทนที่จะเป็นผู้ฝักใฝ่อำนาจนิยมดังเช่นปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากระบบที่เป็นอยู่คงไม่สามารถแก้ไขบุคลากรให้เป็นคนดีทั้งหมดได้ ทางแก้ไขจึงควรเน้นการสร้างคลื่นลูกใหม่มาทดแทนโดยกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital)

2.5 การพัฒนาระบบสำนักงาน (Administrative System Development) สำนักงานฯ จะต้องเสริมสร้างระบบบริหารและระบบสำนักงานของตนเอง ให้มีประสิทธิภาพ ประหยัดและเกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

ในส่วนของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาตินั้น นอกจากจะต้องให้การสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็ง (Strengthening)

ให้แก่สำนักงานกิจการยุติธรรมซึ่งเป็นกลไกของตน
แล้วยังต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเองอีกด้วย
โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

● **การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared Vision)**

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการ
จะต้องชี้แนะ (Convincing) แนวคิดเรื่องกระบวนการ
ยุติธรรมที่พึงประสงค์อันได้แก่ ประสิทธิภาพในการ
ควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม
การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การอำนวยความสะดวก
ความยุติธรรมด้วยความเสมอภาค รวดเร็วและเป็นธรรม
การทำงานที่รวดเร็วโปร่งใส ตรวจสอบได้ การเปิดรับ
การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชน
รวมทั้งการรณรงค์เรื่องหลักนิติธรรมและความจำเป็น
ที่ต้องมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ฯลฯ¹⁰
ให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ
ยอมรับเป็นวิสัยทัศน์ร่วมกันของคณะกรรมการฯ
เสียก่อนเป็นลำดับแรก เพื่อมุ่งให้เกิดการทำงาน
เพื่อไปสู่จุดหมายเดียวกัน

จากนั้น คณะกรรมการฯ พร้อมด้วยสำนักงานฯ
ควรร่วมมือกันขยายวิสัยทัศน์นี้ไปยังหน่วยงานใน
กระบวนการยุติธรรม ผ่านทางกระบวนการฝึกอบรม
การสัมมนา การตรวจเยี่ยม (Agency Visits) การประชุม
กลุ่มย่อย การประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างเป็นระบบ ฯลฯ
เพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเข้าใจถึง
บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมทั้งชักจูง
หน่วยงานเหล่านั้น ให้เข้ามาเป็นแนวร่วมและมีส่วนร่วม
เป็นเจ้าของ (Networking and Ownerships)
ในวิสัยทัศน์ร่วมดังกล่าว

● **การจัดทำแผนแม่บท (Master Plans)
และการสนับสนุนให้เป็นไปตามแผน (Imple-
mentations)**

การจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรม
แห่งชาติและแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการ
ยุติธรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ตามมาตรา
10 (1)¹¹ ของคณะกรรมการฯ แต่การจัดทำแผน
แม่บทดังกล่าวต้องเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย เพื่อให้
ได้เกิดการยอมรับเป็นเจ้าของ (Ownerships) ในตัวแผน
ดังกล่าว

ขั้นตอนที่ยากกว่าการจัดทำแผนคือ การ
ดำเนินการภายหลังจากที่มีแผนแล้ว เนื่องจาก
แผนแม่บทต่าง ๆ ในระบบราชการไทยนั้นมีมากมาย
ในทุกหน่วยงาน อีกทั้งทุกกระทรวงทบวงกรมต่าง
ก็ใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และขอ
งบประมาณทั้งสิ้น จึงเกิดภาวะชะงักงันทางการ
งบประมาณ ฉะนั้น คณะกรรมการฯ จะต้องใช้
กลยุทธ์และความสามารถในการผลักดันในการดำเนินการ
ตามแผนแม่บทอย่างจริงจังเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ
รวมทั้งการติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มิฉะนั้น
แผนแม่บทก็จะไร้ผล ซึ่งกลยุทธ์ในเรื่องนี้ ขึ้นอยู่กับ
ความสามารถของสำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะ
เป็นฝ่ายเลขานุการ ที่จะออกไปติดตามให้ความช่วยเหลือ
สนับสนุนหน่วยงาน รวมทั้งประสานงานกับฝ่าย
การเมืองและฝ่ายสภาเพื่อให้ช่วยผลักดันงบประมาณ
ตามแผนแม่บทให้ประสบความสำเร็จ

¹⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545)

¹¹ มาตรา 10 แห่ง พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

● การสร้างการยอมรับและเชื่อมั่น (Acceptance and Trust)

การยอมรับและความเชื่อมั่นจากหน่วยงาน กระบวนการยุติธรรม เป็นกุญแจที่จะเดินทางไปสู่ความสำเร็จ เนื่องจากคณะกรรมการฯ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในภายหลัง ประเด็นท้าทายในเรื่องนี้คือการแสดงความสามารถให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัด เพื่อสร้างการยอมรับและความเชื่อมั่น บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่เป็นทางเลือกใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

● การสนับสนุนฝ่ายเลขานุการที่เข้มแข็ง (Strengthening the Secretariat)

งานของคณะกรรมการฯ จะไม่มีทางประสบความสำเร็จ หากไม่มีฝ่ายเลขานุการที่เข้มแข็งและเป็นกลไกแขนงขาของคณะกรรมการฯ ที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการยุติธรรม (ตามรูปที่ 2) ฉะนั้น ในฐานะที่ตัวคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยผู้มีอำนาจตัดสินใจทั้งภายในกระบวนการยุติธรรมเอง และจากหน่วยงานสนับสนุนเช่น สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการคือสำนักงานกิจการยุติธรรม จะต้องใช้ช่องทางนี้เสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการฯ เพื่อให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีทิศทางและเป็นระบบรวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการฯ และจากรัฐบาล

● การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเครือข่าย (Participation and Networking)

เนื่องจากงานของคณะกรรมการฯ มีขอบเขตกว้างขวาง การขยับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากตัวคณะกรรมการฯ มีเพียง 1 คณะและมีอนุกรรมการฯ อีก 8 คณะซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในกรุงเทพมหานคร

ฉะนั้น หนทางในอันที่จะสร้างการมีส่วนร่วมและเครือข่ายในระดับภูมิภาคนั้น ตัวคณะกรรมการฯ อาจต้องพิจารณาแนวทางในการขยายการดำเนินการงานออกไปยังภูมิภาคหรือระดับจังหวัด เช่น สนับสนุนให้มีคณะอนุกรรมการฯ ในระดับจังหวัดหรือระดับภาค เพื่อให้สามารถวางแผนกำหนดทิศทางภายในจังหวัดหรือระดับภาคได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยเคยแต่งตั้งมาแล้ว เพื่อให้เป็น Forum สำหรับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ ซึ่งในเรื่องนี้ฝ่ายเลขานุการฯ จะต้องออกไปแนะนำประชาสัมพันธ์และกระตุ้นให้เกิดมีคณะอนุกรรมการฯ นี้ในระดับจังหวัดเพื่อจะได้เป็นช่องทางในการส่งเสริมเครือข่ายการทำงานให้เกิดผลดีต่อประชาชน

● การประชาสัมพันธ์เชิงรุก (Proactive Public Education)

การให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาครัฐในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อสร้างการรับรู้และเกิดการยอมรับถึงบทบาทหน้าที่และเมื่อคณะกรรมการฯ มีผลงานออกไปเป็นระยะ ก็จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับกระบวนการยุติธรรมถึงแนวทางในการพัฒนาในที่สุด ดังนั้นกลยุทธ์ด้านการประชาสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการฯ พึงให้ความสำคัญและเร่งรัดการดำเนินการ ทั้งนี้รวมไปถึงการออกไปเยี่ยมหน่วยงานการออกไปประชุมร่วมกับหน่วยงาน การประชุมหัวหน้าส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรมเพื่อสร้างการรับรู้ให้บังเกิดขึ้น

□ สรุป

การผลักดันวิสัยทัศน์ของสำนักงานกิจการยุติธรรมให้บรรลุผลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำงานภายใต้พันธกิจ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ รวมทั้ง

การแก้ไขปัญหาที่เป็นองค์รวม ข้อเสนอในเรื่องการกำหนดจุดยืน (Positioning) และการเสริมสร้างสมรรถนะ (Strengthening Capacity) และเชื่อว่าจะเป็นหนทางหนึ่งในการบริหารจัดการสำนักงานฯ ให้มีประสิทธิภาพและจะส่งผลให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติสามารถพัฒนากระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริงในอนาคต

▣ บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545)

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2550-2551), (นนทบุรี : สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2549).

พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

