

3 ปี กพยจ. : การขับเคลื่อนนโยบาย ยุติธรรมจากรัฐสู่พื้นที่ Three Years of Provincial Commission for Justice Administration Development (PCJAD): The Implementation of the Justice Policy from the State into Local Practices



ชวณัฐ เจนการ*

Chavanut Janekarn

อุกฤษณ์ กฤตยโสภณ**

Ukkrit Kittayasophon

ภักวิวัฒน์ ภูริพงษ์ธนาวัฒน์**

Pakawat Phuripongthanawat

ปานิสรา อ่อนโพธิ์ทอง**

Panisara Onphothong

นิศ์ชากมล คงศรี**

Nichakamon Kongsri

■ บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการนำเสนอสาระสำคัญของโครงการประมวลผลข้อมูล คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของ กพยจ. หลังจากที่ได้มีการดำเนินการมาระยะหนึ่งเพื่อเป็นข้อมูลเสนอคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) นำไปปรับปรุงการดำเนินงานของ กพยจ. ต่อไป การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการประชุมของ กพยจ. ที่ได้

* อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Lecturer at the College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

** นักวิชาการอิสระ

Independent Academics

Received: June 1, 2021 Revised: October 11, 2021 Accepted: November 11, 2021

ดำเนินการจัดประชุม ภายในปีงบประมาณ 2561-2563 และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ผู้แทน กพยจ. เพื่อรับทราบข้อมูล การดำเนินงานในรายละเอียด ผลการประเมินสรุป พบว่า กพยจ. ส่วนใหญ่สามารถขับเคลื่อนงาน นโยบายสำคัญต่าง ๆ ลงไปในระดับพื้นที่ได้ ในเกณฑ์ดี จากที่ผ่านมาได้เกิดความเชื่อมโยง ของ กพยจ. ในลักษณะของการออกแบบ กระบวนการและสั่งการโดยคณะกรรมการพัฒนา การบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติและกระทรวง ยุติธรรมจากข้างบนลงมา (top down) แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีช่องทางในสะท้อนปัญหาต่าง ๆ และนำเสนอปัญหาข้อขัดข้องกระบวนการ ยุติธรรมที่พบไปสู่การแก้ปัญหาในระดับนโยบาย หรือมีการนำเสนอประเด็นสำคัญจาก กพยช. ไปสู่ข้อพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนา การบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติหรือกระทรวง ยุติธรรมในลักษณะล่างขึ้นบน (bottom up) ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

คำสำคัญ: กพยจ., ยุติธรรม, คณะกรรมการ

■ Abstract

This research article is to demonstrate the main objective of the Provincial Commission for Justice Administration Development (PCJAD) project where the PCJAD performance of justice development steering and implementing into local and regional practices based on the national policy was analyzed. The result of PCJAD assessment would be reported to

the National Commission for Justice Administration Development (NCJAD) as a lesson learning for the further policy development. The assessment is based on the minutes from each PCJAD in the fiscal year 2018-2020 and focus-group interviewing with PCJAD representatives from each province. The research revealed that most PCJAD were satisfactorily able to push forward and implement the national justice policy from the NCJAD. The implementation of PCJAD is primarily a top-down approach where actions and policies have solely been initiated from the NCJAD and the Ministry of Justice. However, a concrete channel for bottom-up approach to reflect the problems and to propose the decision making in justice process into the national policy level for NCJAD or the Ministry of Justice has been rarely observed.

Keywords: Provincial Commission for Justice Administration Development (PCJAD), Justice, Commission

■ บทนำ

การสร้าง ความยุติธรรมและความเป็นธรรม ให้กับสังคมเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่รัฐจะต้อง ดำเนินการให้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นธรรม หากแต่การขับเคลื่อน การสร้าง ความยุติธรรมภายใต้ระบบงานยุติธรรมนั้น เป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนจากการที่หน่วยงาน

ในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีการบริหารงานแบบแยกส่วนต่างต้นสังกัดและมีหลายหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการให้บริการสร้างความยุติธรรมแก่ประชาชน

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 จึงได้มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ” ซึ่งมีการกิจในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมแบบองค์รวมภายใต้การกำกับดูแลในเชิงนโยบายในระดับชาติและเป็นกลไกในการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ด้านกระบวนการยุติธรรมผ่านผู้แทนองค์กรซึ่งร่วมเป็นคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามจากการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมที่ผ่านมาพบว่าสถานการณ์การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในแต่ละพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งจากปัญหาอาชญากรรมและความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละพื้นที่นั้นมีบริบทที่ไม่เหมือนกัน การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารงานยุติธรรมจากส่วนกลางโดยลำพังจึงไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่แตกต่างได้ ในการตอบสนองต่อบริบทความแตกต่างของพื้นที่นั้น กระทรวงยุติธรรมได้มีความพยายามในการจัดตั้งหน่วยงานในการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับพื้นที่อันได้แก่ ยุติธรรมจังหวัด และยุติธรรมชุมชน แต่การขับเคลื่อนการทำงานของหน่วยงานยุติธรรมในระดับพื้นที่ที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการทำงานในระดับพื้นที่ยังต้องมีความเชื่อมโยงกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น รวมถึงในการปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงยังต้องมีการประสานงาน

กับหน่วยงานในหลายภาคส่วนซึ่งรวมถึงหน่วยงานภายนอกกระบวนการยุติธรรมและภาคประชาชนด้วย

การผลักดันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้นโยบายด้านยุติธรรมเชื่อมโยงไปสู่จังหวัดและชุมชนได้กลายเป็นนโยบายหลักที่สำคัญของกระทรวงยุติธรรมในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีนโยบายให้ขยายขอบเขตการบูรณาการงานยุติธรรมเพิ่มเติมจาก 4 หน่วยงานหลักในสังกัดกระทรวงยุติธรรม อันได้แก่ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ และกรมบังคับคดี ให้มีการขยายขอบเขตไปเชื่อมโยงกับอัยการและตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในส่วนภูมิภาคตลอดจนเชื่อมโยงกับการบริหารราชการระดับจังหวัด ฝ่ายความมั่นคง สภานายความจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และเครือข่ายภาคประชาชนด้วย โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดผ่านการประสานงานของยุติธรรมจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการเป็นกลไกในการผลักดันนโยบายด้านยุติธรรมเชื่อมโยงไปสู่ระดับพื้นที่ ในการผลักดันนโยบายดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 เห็นชอบในหลักการให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.)” ให้กพยจ. เป็นกลไกขับเคลื่อนโดยถ่ายทอดภารกิจจากส่วนกลางลงไปบูรณาการในพื้นที่ผ่านยุติธรรมจังหวัด เพื่อให้มีกลไกการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและประสานความร่วมมือในจังหวัด รวมทั้งให้การดำเนินการแก้ไขฟื้นฟู ติดตามดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการได้อย่างแท้จริง

ที่ผ่านมา กพยจ. ได้รับมอบหมายให้ขับเคลื่อนนโยบายสำคัญ อาทิเช่น การอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่ การติดตามรายงานสถานการณ์ความยุติธรรม การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัด การวิเคราะห์สภาพปัญหาและอาชญากรรมในระดับพื้นที่จังหวัด ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและการป้องกันอาชญากรรม 6 ด้าน การสร้างการรับรู้กฎหมายให้แก่ประชาชน เป็นต้น

ภายหลังจากที่มีการขับเคลื่อน กพยจ. ภาระหนึ่งสำนักงานกิจการยุติธรรมได้เห็นควรให้มีการติดตามและวิเคราะห์ผลการดำเนินการที่ผ่านมาโดยได้จัดให้มีโครงการประมวลผลข้อมูลคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมจังหวัด (กพยจ.) ทำการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของ กพยจ. เพื่อทราบถึงผลการดำเนินงานที่แท้จริงว่าจะสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กพยจ. ในการเชื่อมโยงนโยบายด้านยุติธรรมในระดับชาติไปสู่พื้นที่ตามที่คาดหวังได้มากน้อยเพียงใด และในช่วงที่ผ่านมามีปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติอย่างไรอันนำไปสู่การค้นหาประเด็นที่สำคัญในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา กพยจ. ในระยะต่อไป

■ วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์และประมวลผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) เพื่อเป็นข้อมูลเสนอคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ในการสำรวจสถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ อันนำมาซึ่งการ

พัฒนานโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมในระยะต่อไป

■ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด

การจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดมาขับเคลื่อนนโยบายด้านยุติธรรมลงสู่ระดับพื้นที่เป็นไปตามหลักการแนวคิดและทฤษฎีของยุติธรรมชุมชนซึ่งเป็นกระแสความตื่นตัวของระบบงานยุติธรรมยุคใหม่ที่เน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนมากกว่าการทำงานภาครัฐเพียงลำพัง ยุติธรรมชุมชน หมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาสังคม รวมไปถึงบทบาทผู้นำในท้องถิ่นที่จะต้องมีความร่วมมือและความอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการจัดการกับสภาพปัญหาอาชญากรรมและความขัดแย้งภายในชุมชน รวมถึงชุมชนได้ร่วมคิดและส่งเสริมในการพัฒนาหรือการนำมาตรการใหม่ๆ มาปรับใช้ในการสร้างความปรองดองในชุมชน ซึ่งนอกจากนี้ ยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมชุมชนที่จะสามารถช่วยในการตัดสินใจและร่วมแสดงความคิดเห็นต่อวิธีแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นสิ่งที่ช่วยให้ก่อให้เกิดการสื่อสารแก่คนในชุมชนให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน ไปจนถึงก่อให้เกิดความสามัคคีและสร้างความเชื่อใจแก่คนในชุมชนซึ่งสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ยุติธรรมในระดับชุมชน

ความยุติธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่เกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเรื่องของสถานที่ที่ความปลอดภัยสาธารณะเป็นปัญหาที่สำคัญ และความยุติธรรม

ทางอาญาเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญของชีวิต ซึ่งสถานที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบสูง เพราะเป็นสถานที่ที่ทั้งอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาดตอบสนองต่ออาชญากรรมที่มีอยู่ในระดับเข้มข้น กระบวนการยุติธรรมชุมชนเสนอวิธีคิดใหม่ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบดั้งเดิมเข้าสู่ความปลอดภัยสาธารณะอย่างไร เพื่อช่วยให้สถานที่ที่มีผลกระทบสูงเหล่านี้มีสถานที่อยู่อาศัยและทำงานดีขึ้น โดยมีสมมติฐานสองข้อมีอยู่ในแนวคิดของความยุติธรรมชุมชน **ประการแรก** สันนิษฐานว่าภายในเขตอำนาจศาลที่มีอยู่แล้ว เช่น รัฐหรือเมืองใหญ่มีความแตกต่างที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชุมชนหนึ่งไปอีกชุมชนหนึ่งและความแตกต่างเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า กลยุทธ์ความยุติธรรมทางอาญาต้องได้รับการปรับให้เหมาะสมกับความแตกต่างเหล่านั้น แต่กลยุทธ์ความยุติธรรมทางอาญา หากจะประสบความสำเร็จจะต้องใช้รูปแบบที่แตกต่างกันไปตามแต่ละส่วนของพื้นที่ **ข้อสันนิษฐานที่สอง** คือ ระบบที่เป็นทางการของการควบคุมทางสังคม เช่น ระบบความยุติธรรมทางอาญาไม่ใช่กลไกหลักของความปลอดภัยสาธารณะ แต่เป็นการควบคุมทางสังคมนอกระบบ เช่น ครอบครัวเพื่อนบ้านองค์กรทางสังคมและความสัมพันธ์มีมิตรภาพเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดสำหรับความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้นความยุติธรรมชุมชนจึงสร้างกลยุทธ์ที่แตกต่างกันของการควบคุมทางสังคมอย่างเป็นทางการขึ้นอยู่กับปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในพื้นที่และมีจุดประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการควบคุมทางสังคมที่ไม่เป็นทางการภายในสถานที่นั้น (Clear, 2011)

Williams (2005) มองว่าผู้กำหนดนโยบายควรสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันในสังคมและชุมชน เพื่อสร้างชุมชนให้มีความแข็งแกร่งและมองว่าในแต่ละชุมชนควรร่วมมือกันในระดับท้องถิ่นซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมกัน ในฐานะแนวทางของความยุติธรรมชุมชนเพื่อก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในสังคมและจัดการให้บริการแก่ผู้คนในชุมชน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนมีส่วนร่วมโดยครอบคลุมทั้งการมีส่วนร่วมของแต่ละบุคคลในกระบวนการยุติธรรมรวมถึงความร่วมมือของหน่วยงานในชุมชนผ่านการสนับสนุนให้มีการบริการด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การไกล่เกลี่ย โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมต่อการจัดการกระบวนการดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ “การสร้างชุมชน” และก่อให้เกิดการพัฒนาในสังคมของตนเอง

Pakes and Winstone (2005) ได้อธิบายว่าความยุติธรรมของชุมชนประกอบด้วยการทำงานร่วมกับผู้กระทำผิด การป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัยของชุมชน ตลอดจนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายและกลุ่มเสี่ยง นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับการทบทวนแนวคิดของ ‘ความยุติธรรม’ และการสำรวจว่าข้อตกลงปัจจุบันสามารถสร้างความยุติธรรมของชุมชนได้มากหรือน้อยเพียงใด โดยมองว่าองค์ประกอบสำคัญของความยุติธรรมในชุมชน คือ ‘การสร้างความปลอดภัยของชุมชนรวมถึงการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเพื่อการฟื้นฟูชุมชน’ ดังนั้น รูปแบบความยุติธรรมในชุมชนที่มีประสิทธิภาพ คือ ชุมชนควรที่จะต้องได้รับอำนาจจากรัฐที่จะทำให้พวกเขามีส่วนร่วมกับกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม

ในชุมชนของตนเอง เพราะความรู้สึกลังความยุติธรรมของคนในชุมชน คือการแก้ไขความผิดของอาชญากรรมและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเหยื่อและชุมชน รวมไปถึงการทำให้ผู้กระทำความผิดตระหนักรู้ในความผิดของตนและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทิศทางที่ดีขึ้นเพื่อป้องกันการกลับมากระทำผิดอีกครั้ง

ในการขับเคลื่อนแนวคิดของยุติธรรมชุมชนของประเทศไทย มีงานศึกษาของ เจนจิรา พูลสุข (2562) ได้ทำการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนของกระทรวงยุติธรรม พบว่ากระทรวงยุติธรรมได้มีความพยายามในการขับเคลื่อนยุติธรรมมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2548 จากเดิมที่เป็นเพียงกลุ่มงานไม่ได้มีโครงสร้างที่ชัดเจน ปัจจุบันได้มีการตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนกระจายไปตามตำบลต่าง ๆ ทุกตำบลจำนวน 7,783 ศูนย์ผ่านความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนซึ่งประกอบด้วยข้าราชการส่วนปกครองท้องถิ่น ผู้นำในท้องที่และท้องถิ่น และผู้แทนชุมชนในพื้นที่มาร่วมบริการศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีขอบเขตงาน 5 ด้าน ได้แก่ การป้องกันอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท การจัดการเรื่องร้องทุกข์ สนับสนุนศูนย์ดำรงธรรม และการให้บริการตามภารกิจของกระทรวงยุติธรรม ผลการศึกษาพบว่า การทำงานยุติธรรมชุมชนนั้นประชาชนส่วนใหญ่จะขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศูนย์ยุติธรรมชุมชนซึ่งจะต้องมีการส่งเสริมให้ความรู้ เจ้าหน้าที่ที่ยังขาดความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และขาดระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงเครือข่ายการทำงาน นอกจากนี้ อัครกร ไชยพงษ์, วชิรวิทย์ อิทธิธนาศุภวิทย์ และนิรมล ยินดี (2562) ยังได้

ทำการศึกษาเรื่องมาตรการการนำยุติธรรมชุมชนมาใช้ให้ประสบความสำเร็จ ผลการศึกษาพบว่าในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (สยจ.) เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบายด้านยุติธรรมชุมชนโดยเป็นศูนย์ประสานงานและขับเคลื่อนการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่โดยใช้ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ตั้งของศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ผ่านมากระทรวงยุติธรรมได้ทำการประเมินศักยภาพของศูนย์ยุติธรรมชุมชนแต่ละแห่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ A B C D ตามระดับความเข้มแข็งในการดำเนินงานและความพร้อมในการดำเนินงาน โดยในปี พ.ศ. 2561 มีศูนย์ยุติธรรมชุมชนระดับ A จำนวน 2,045 แห่ง ระดับ B จำนวน 3,496 แห่ง ระดับ C จำนวน 2,057 แห่ง และระดับ D จำนวน 185 แห่ง ผลการศึกษาพบว่าที่ผ่านมการขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนของประเทศไทยยังเน้นที่บทบาทของหน่วยงานรัฐมากกว่าที่จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งภายในจากชุมชน ควรเสริมบทบาทการนำปัจจัยทางวัฒนธรรม ความเชื่อ และภูมิปัญญาชาวบ้านที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่เข้ามาขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนในด้านโครงสร้างเป็นการจัดตั้งโดยหน่วยงานของรัฐและมีการแทรกแซงจากรัฐไม่ได้เป็นการร่วมคิดร่วมทำจากชุมชน ประกอบกับการขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนยังไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ต้องดำเนินการอย่างชัดเจน

การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมและเป็นความพยายามในการผลักดัน

แนวคิดด้านยุติธรรมในลักษณะรวมศูนย์ลงไปสู่พื้นที่ผ่านระบบงานยุติธรรมชุมชนและการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีการนำเสนอถึงแนวคิดในการประสานงานแบบบูรณาการในการขับเคลื่อนนโยบายยุติธรรมและการขับเคลื่อนนโยบายยุติธรรมลงสู่ระดับพื้นที่มาโดยตลอด หากแต่ขาดการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

ย้อนไปในปี พ.ศ. 2551 ดวงหทัย แนวพนิช (2551) ได้เขียนบทความวิชาการในขณะที่ได้รับผิดชอบงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ นำเสนอว่าการบริหารจัดการเชิงบูรณาการในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมจะต้องใช้แนวทางการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ (The New Public Management) เป็นเครื่องมือสำหรับองค์กรในการปรับตัวและรองรับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และมีการติดตามผลการปฏิบัติงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดผ่านปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่และยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมนั้น ดวงหทัย แนวพนิช ได้นำเสนอจุดเน้นที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น แนวคิดการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมด้วยนโยบายบูรณาการโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีเป้าหมายแบบองค์รวมร่วมกัน การสร้างเอกภาพของหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม การประสานความร่วมมือและแบ่งปัน

ทรัพยากรระหว่างกัน การพัฒนาระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงประสานงาน การสร้างความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรในการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการให้ประชาชนมีบทบาทร่วมในการจัดระบบงานยุติธรรมและการกระจายบทบาทภารกิจให้องค์กรท้องถิ่น

ในปีพ.ศ. 2553 วารสารกระบวนการยุติธรรม ได้ตีพิมพ์บทความของ วิทยา สุริยวงศ์ (2553) นำเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมผ่านบทบาทของสำนักงานกิจการยุติธรรม ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม เนื้อหาในบทความมีการระบุอย่างชัดเจนถึงข้อเสนอในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมโดยจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านการพัฒนายุติธรรมในระดับจังหวัดและภูมิภาคซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวคิดการจัดตั้ง กพยจ. ได้มีขึ้นหลายปีแล้วก่อนการจัดตั้ง กพยจ. อย่างเป็นทางการ ในบทความของ วิทยา สุริยวงศ์ ดังกล่าวได้เสนอแนวคิดการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่สำคัญคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเครือข่าย (participation and networking) แนวคิดดังกล่าวได้มีข้อเสนออย่างชัดเจนถึงการขยายการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติให้มีคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาคเพื่อกำหนดทิศทางและวางแผนการพัฒนานโยบายยุติธรรมภายในจังหวัดหรือระดับภาคได้ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมในระดับจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทย เคยแต่งตั้งมาแล้ว เนื่องจากงานของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม

แห่งชาตินั้นมิติขอบเขตกว้างมากและอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก คณะกรรมการระดับชาติเพียงชุดเดียวที่ส่วนกลางซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในกรุงเทพมหานครก็อาจไม่เพียงพอ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านยุติธรรมในระดับจังหวัดได้เกิดขึ้นจริงโดย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) อย่างเป็นทางการตามข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

องค์ประกอบของ กพยจ. มีัยการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการร่วมกับผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ สถาบันการศึกษา และภาคประชาชนรวมจำนวน 15 คน เป็นกรรมการอันประกอบด้วย ปลัดจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงจังหวัดฝ่ายทหาร ประธานสภาพนายความจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัด ผู้แทนสถาบันการศึกษาในพื้นที่ และผู้แทนอาสาสมัครในพื้นที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และมียุติธรรมจังหวัดเป็นผู้ประสานงานในฐานะฝ่ายเลขานุการ โดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแผนการดำเนินการไปสู่แผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งบูรณาการงบประมาณในระดับพื้นที่

2. บูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และประชาชนในการแก้ไขฟื้นฟู ติดตามดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชนที่เหมาะสมในจังหวัด และสอดคล้องกับสถานการณ์ของจังหวัด ตลอดจนเป็นหน่วยงานในการประสานงานเพื่อสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

3. กำหนดแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุนให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรปกครองท้องถิ่น เสริมสร้างให้ประชาชนในจังหวัดเข้าถึงการบริการในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในกระบวนการยุติธรรม

4. กำหนดแนวทางการป้องกัน ฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรม การทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ในจังหวัด รวมถึงการแจ้งเบาะแสข้อมูลการกระทำผิดกฎหมาย

5. ประสาน กำกับ ดูแลเกี่ยวกับการเชื่อมโยงฐานข้อมูล เช่น ข้อมูลระบบงาน ข้อมูลกลุ่มเป้าหมายฯ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

6. กำกับ ติดตามและรายงานผลการดำเนินการ เสนอข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงมาตรการกลไกในการดำเนินการให้คณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติทราบและพิจารณา

7. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน หรือศูนย์ขับเคลื่อนการดำเนินงานคณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานอื่นใดเพื่อให้การ ดำเนินการเกิดเป็นรูปธรรมและเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

8. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย จากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรม

การจัดตั้งกพยจ. ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ในการขับเคลื่อนนโยบายด้านยุติธรรมไปสู่พื้นที่ ซึ่งแนวคิดและหลักการสำคัญในการจัดตั้ง กพยจ. ได้ถูกสรุปและรวบรวมไว้ในงานของ ไชยสุวัฒน์ อุเงิน (2562) จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารของกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับ ขับเคลื่อนนโยบาย กพยจ. เนื้อหาสาระสำคัญของแนวคิดการจัดตั้ง กพยจ. ในปัจจุบันมีความ สอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการการพัฒนา การบริหารงานยุติธรรมที่นำเสนอมาแล้วก่อนหน้านี้ โดยการจัดตั้ง กพยจ. เป็นการขับเคลื่อนมิติ หรือนโยบายสำคัญลงสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีทั้ง ภารกิจบทบาทที่ครอบคลุมทั้งด้านเครือข่าย สารสนเทศ การสร้างการรับรู้กฎหมาย และ การสร้างเครือข่ายการพัฒนากระบวนการ ยุติธรรมลงไปในระดับพื้นที่

บทบาทที่สำคัญของ กพยจ. จะเป็นกลไก ที่สำคัญที่จะสามารถเข้าใจปัญหา อุปสรรค ความเหลื่อมล้ำของแต่ละพื้นที่เพื่อขับเคลื่อน นโยบายให้ตรงกับบริบทความแตกต่างของแต่ละ พื้นที่ ที่สำคัญจะต้องสามารถทำงานร่วมกับทาง จังหวัด ท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และเครือข่าย ภาคประชาชนในพื้นที่ด้วย

การดำเนินงานของ กพยจ. มีทั้งกรอบ ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใน กระทรวงยุติธรรม (function base) ภารกิจตาม นโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ต้องการให้ขับเคลื่อน (agenda base) และภารกิจเพื่อตอบสนอง ตามต้องการหรือแก้ปัญหาที่แตกต่างกันของ พื้นที่ (area base) ซึ่งการขับเคลื่อนภารกิจของ กพยจ. จะต้องมีการนำไปเชื่อมโยงกับกรอบ งบประมาณของประเทศที่ต่อไปกรอบงบประมาณ ของหน่วยงานในภารกิจตามอำนาจหน้าที่ (function) จะน้อยลง โดยจะต้องนำเสนอแนวคิด การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการในกรอบเชิง นโยบาย (agenda) และพื้นที่ (area) ให้มากขึ้น และมี กพยจ. เป็นกลไกในการเชื่อมโยงเพื่อ ดำเนินการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขอ งบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรมในเชิง นโยบาย (agenda) และพื้นที่ (area) เชื่อมโยง กับทางจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมไปถึงต้อง อาศัยความเข้าใจในยุทธศาสตร์ชาติในการ เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลสู่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ ในด้านการขับเคลื่อนภารกิจกระทรวงยุติธรรม และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของ จังหวัดควรมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน และมีวิธีการทำงานที่เหมือนกันตามกรอบของ ยุติธรรมจังหวัด ทั้งนี้ควรมีการพิจารณาประเภท คดีและสาเหตุ เพื่อนำไปสู่การป้องกัน หรือ บรรเทาปัญหาในพื้นที่ การลงพื้นที่ควรพิจารณา พื้นที่ที่ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้ยาก มีสถิติการร้องทุกข์มาก และต้องการความช่วยเหลือ จากกองทุนยุติธรรมสูง รวมถึงควรมีการตรวจ ราชการแบบบูรณาการเพื่อประสิทธิภาพ การดำเนินงานในพื้นที่ การดำเนินงานของ กพยจ.

ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องการสร้างความสมานฉันท์ ความปรองดอง มาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (สยจ.) ซึ่งรวมไปถึง ยุติธรรมชุมชนด้วยโดยรัฐต้องจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นและมีมาตรการเข้าถึงของประชาชน รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนออกกฎหมาย และควรมีการใช้ดุลพินิจตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ ต้องมีช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงได้มากที่สุด ซึ่งการปฏิบัติของกระทรวงต้องมีความสอดคล้องและชัดเจนในแต่ละพื้นที่

■ เปรียบวิธีวิจัย

การศึกษาวិเคราะห์และประมวลผลการขับเคลื่อน กพยจ. ในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาบทบาทและภารกิจของ กพยจ. ผ่านคู่มือคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด และบันทึกข้อสั่งการต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรมที่เป็นข้อสั่งการให้ กพยจ. ต่าง ๆ ถือเป็นภารกิจ และเป็นแนวทางปฏิบัติ แล้วนำกรอบภารกิจต่าง ๆ ของ กพยจ. มาจัดทำเป็นแบบประเมินผล ในลักษณะของแบบประเมินตรวจสอบรายการ (check list) เพื่อใช้ในการตรวจสอบว่า กพยจ. ต่าง ๆ มีการขับเคลื่อน กพยจ. ในความเป็นจริงอย่างไรบ้าง และเป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายครบถ้วนหรือไม่ โดยมีการถ่วงน้ำหนักเป็นค่าคะแนนด้านต่าง ๆ ตามความสำคัญในการดำเนินการภารกิจต่าง ๆ เพื่อนำผลลัพธ์การขับเคลื่อน กพยจ. ในแต่ละด้านมารวมคะแนนไว้เพื่อวิเคราะห์ผลการขับเคลื่อน กพยจ. ในการจัดทำแบบประเมินตรวจสอบ

รายการ (check list) ดังกล่าวได้มีการหารือร่วมกับผู้แทนกองประสานราชการยุติธรรมจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานกิจการยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการขับเคลื่อนการทำงานของ กพยจ. เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของ กพยจ. ที่ต้องการขับเคลื่อน และตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของแบบประเมินตรวจสอบรายการและการถ่วงน้ำหนักค่าคะแนนของภารกิจต่าง ๆ

การวิเคราะห์และประมวลผลการขับเคลื่อน กพยจ. ได้แบ่งกรอบการดำเนินงานของ กพยจ. ออกเป็น 4 ภารกิจ ดังนี้

ภารกิจด้านที่ 1 การขับเคลื่อนนโยบายภายในพื้นที่ (agenda) ในส่วนนี้เป็นการประเมินการขับเคลื่อน กพยจ. ภายใต้กรอบการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญในพื้นที่ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญตามมติคณะรัฐมนตรีหรือเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวงยุติธรรม อันได้แก่ การขับเคลื่อนกรอบการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ การสร้างการรับรู้กฎหมาย การบูรณาการงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมในด้านการแก้ปัญหา ผู้กระทำความผิด การเข้าถึงบริการกระบวนการยุติธรรม และการเฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรมและการทุจริต ขับเคลื่อนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย การสร้างความปรองดอง/การป้องกันความขัดแย้ง และการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ผ่านงบประมาณ บูรณาการในระดับจังหวัดหรือระดับกลุ่มจังหวัด

ภารกิจด้านที่ 2 การขับเคลื่อนการบริหารงาน กพยจ. (logistic) ในส่วนนี้เป็นการประเมินการจัดประชุมและการนำประเด็นปัญหาและนโยบายการขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการ

ยุติธรรมในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการตั้งคณะอนุกรรมการมาช่วยงานขับเคลื่อนงานของ กพยจ.

ภารกิจด้านที่ 3 การอำนวยความสะดวก
ในพื้นที่ (function/service) ในส่วนนี้เป็น
การประเมิน กพยจ. ในฐานะกลไกในการ
ประสานงานและบูรณาการความร่วมมือ
ในการกิจด้านอำนวยความสะดวกอันได้แก่
การให้ความช่วยเหลือประชาชน กองทุนยุติธรรม
การให้ความช่วยเหลือเงินชดเชย และค่าเสียหาย
ต่อเหยื่อหรือจำเลยในคดีอาญา งานราชทัณฑ์
คุมประพฤติ บังคับคดี พินิจและคุ้มครองเด็ก
และเยาวชน

ภารกิจด้านที่ 4 การรายงานข้อมูลการดำเนินงาน
ในพื้นที่ (monitoring) ในส่วนนี้เป็นการประเมิน
กพยจ. ในภารกิจที่ให้มีการรายงานสถานการณ์
อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่
และการนำปัญหาที่พบมากำหนดแผนงาน/
โครงการ/มาตรการ ในการแก้ปัญหาอย่างเป็น
รูปธรรม

จากนั้น จึงได้นำข้อมูลผลการดำเนินงานของ
กพยจ. จากรายงานการประชุม และจัดประชุม
ร่วมกับผู้แทนยุติธรรมจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด
โดยจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ผ่านการ
ประชุมแบบทางไกล (online tele-conference)
เพื่อสอบถามข้อมูลการดำเนินการเชิงลึกและ
ให้ผู้แทนยุติธรรมจังหวัดทำการตรวจสอบคะแนน
การประเมินอีกชั้นหนึ่งเพื่อความถูกต้อง รวมถึง
ให้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิง
คุณภาพเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน สภาพปัญหา
ข้อขัดข้องในการปฏิบัติ และข้อเสนอแนะในการ
ปรับปรุงพัฒนาการขับเคลื่อน กพยจ. ในระยะ
ต่อไป

■ ผลการดำเนินงานของคณะ- กรรมการพัฒนาการบริหาร งานยุติธรรมระดับจังหวัด

การประมวลผลและวิเคราะห์การขับเคลื่อน
การดำเนินงานของ กพยจ. ในครั้งนี้ ได้ทำการ
ตรวจสอบจากการนำผลการดำเนินการตามบทบาท
ภารกิจของ กพยจ. ในด้านต่าง ๆ พบว่า กพยจ.
ส่วนใหญ่มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
ที่ได้รับมอบหมายเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม
ผลจากการประเมินได้ปรากฏข้อค้นพบสำคัญ
ที่ควรนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาและ
ขับเคลื่อนการพัฒนา กพยจ. ในระยะต่อไปดังนี้

1. บริบทความแตกต่างของแต่ละพื้นที่

ในการศึกษาในครั้งนี้ได้มีการเก็บข้อมูล
การขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กพยจ. และ
การวิเคราะห์สภาพปัญหาความเดือดร้อนของ
ประชาชนและปัญหาการอำนวยความสะดวก
ในพื้นที่ต่าง ๆ ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวม
ในพื้นที่แต่ละจังหวัดและแต่ละภูมิภาคมีสภาพ
ปัญหาความเดือดร้อนด้านการอำนวยความสะดวก
ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่โดยในภาพรวม
ของแต่ละภูมิภาคพบปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

กลุ่มจังหวัดบริเวณภาคเหนือโดยทั่วไปพบว่า
มีปัญหาเกี่ยวกับปัญหายาเสพติดเป็นส่วนใหญ่
อีกทั้งพบปัญหาเรื่องการที่ประชาชนขาด
องค์ความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายต่าง ๆ จนถูก
เอารัดเอาเปรียบ และพบปัญหาข้อพิพาท
การบุกรุกที่ดินสาธารณะกับปัญหานั่นอกระบบ
ตลอดจนมีปัญหามุคควมไร้สัญชาติที่กระจุกตัว
ในพื้นที่ชายแดน

กลุ่มจังหวัดบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ส่วนมากมีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด เช่นเดียวกัน และมักจะพบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับการทำนิติกรรมหนี้นอกระบบ การฉ้อโกงที่เกี่ยวกับคดีทางแพ่ง อีกทั้ง ยังพบปัญหาด้านการค้ำมนุษย์ เช่น การค้าประเวณี และแรงงานต่างด้าวที่พบในจังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่

กลุ่มจังหวัดบริเวณภาคกลางพบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดจะเป็นปัญหาด้านยาเสพติดในหลายพื้นที่พบปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทำกินของประชาชน และการบุกรุกพื้นที่อุทยานและป่าไม้ มีกรณีเกี่ยวกับโรงงานปล่อยมลภาวะ อีกทั้ง พบถึงปัญหาเรื่องการเป็นหนี้นอกระบบ การทำนิติกรรมสัญญาเช่นกัน

กลุ่มจังหวัดบริเวณภาคใต้ มักจะพบปัญหาเกี่ยวกับการทำนิติกรรมสัญญา การกู้ยืมเงินหนี้ นอกระบบ อีกทั้งพบข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ข้อพิพาททางมรดก ปัญหาประชาชนขาดความรู้ด้านกฎหมายและพบปัญหายาเสพติดที่เหมือนกับพื้นที่อื่น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จากภาพรวมปัญหาการอำนวยความสะดวก พบว่าปัญหายาเสพติดยังคงเป็นปัญหาอันดับต้น ๆ ของประเทศไทยที่พบในแทบทุกพื้นที่ และส่งผลให้เกิดภาระงานในทุกภาคส่วนของกระบวนการยุติธรรมซึ่งควรนำมาพิจารณา กำหนดเป็นเป้าหมายหลักในการขับเคลื่อนนโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าว นอกจากนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า ในแต่ละพื้นที่แม้จะมีบริบทและสภาพความเดือดร้อนของประชาชนที่แตกต่างกันแต่บ่อยครั้ง การแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ยังไม่สามารถทำได้

ด้วยกลไกระดับพื้นที่โดยลำพัง ยกตัวอย่างเช่น กรณีปัญหาที่ดินทำกิน บุกรุกที่สาธารณะ ปัญหามลภาวะ บุคคลไร้สัญชาติ หากเป็นกลไกยุติธรรมระดับพื้นที่จะให้ความช่วยเหลือได้เพียงการจ้างทนาย หรือการช่วยเหลือเงินกองทุนยุติธรรม ในการประกันตัวหากมีการละเมิดกฎหมาย หรือหากเป็นกลไกระดับจังหวัดก็จะเน้นที่การเจรจา หรือประสานงานหน่วยงานผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่เข้าดำเนินการ แต่ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาในระดับนโยบายในเชิงระบบในภาพใหญ่ซึ่งกลไก กพยจ. น่าจะเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยง การแก้ปัญหาไปสู่นโยบายระดับสูงให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนที่ครอบคลุมถึงปัญหาในลักษณะเดียวกันในกรณีอื่นๆ ด้วย ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าที่ผ่านมาพบว่ กพยจ. ยังมีบทบาทในการเชื่อมโยงกลไกเชิงนโยบายในระดับสูงน้อยอยู่

2. การขับเคลื่อน กพยจ. อยู่ในเกณฑ์ดี แต่ขาดการสะท้อนปัญหาจากระดับพื้นที่เชื่อมโยงมาสู่นโยบายและการประสานกับหน่วยงานอื่นยังเป็นจุดอ่อน

จากผลการประเมินการดำเนินงาน คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ของจังหวัดต่าง ๆ โดยใช้แบบประเมินระดับคะแนนด้วยแบบประเมินตรวจสอบรายการ (check list) พบว่าในภาพรวมของ กพยจ. สามารถดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ของกพยจ. ตามกรอบภารกิจ 4 ด้าน อยู่ในเกณฑ์ดี โดยภาพรวมการประเมินมีผลการประเมินในภาพรวมเฉลี่ย 73.2 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อน กพยจ. ในระยะแรกนั้น กพยจ. ต่าง ๆ มีผลการดำเนินงานค่อนข้างดี

กพยจ. ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการกิจในด้าน การอำนวยความสะดวกในพื้นที่ (function/ service) และการขับเคลื่อนการบริหารงาน กพยจ. (logistics) ได้ดี อันเป็นด้านที่ได้คะแนน เฉลี่ยสูงสุด คือ ร้อยละ 85.9 และร้อยละ 82.3 ตามลำดับ แต่ก็จะมีปัญหาในการขับเคลื่อน การกิจในการขับเคลื่อนนโยบายภายในพื้นที่ (agenda) และการรายงานข้อมูลการดำเนินงาน ในพื้นที่ (monitoring) ที่มีค่าคะแนนเฉลี่ย ค่อนข้างต่ำ โดยด้านที่มีคะแนนต่ำสุดคือด้าน การรายงานข้อมูลการดำเนินงานในพื้นที่ (monitoring) ที่มีค่าคะแนนเฉลี่ย 61.6 คะแนน โดยมีถึง 24 จังหวัด ที่ได้คะแนนไม่ถึงครึ่ง รองลงมาคือการขับเคลื่อนนโยบายภายในพื้นที่ (agenda) ที่มีค่าคะแนนเฉลี่ย 63.8 คะแนน โดยมี กพยจ. ถึง 17 จังหวัด ที่ได้คะแนนด้านนี้ ไม่ถึงครึ่ง

ปัญหาของการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ (agenda) ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาด้านการ บูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ และภาคประชาชนในบางภารกิจ การขับเคลื่อน กรอบแนวทางการป้องกันอาชญากรรมตามมติ ครม. และการขับเคลื่อนนโยบายด้านการสร้าง ความสามัคคีปรองดองและแก้ไขปัญหา ความขัดแย้ง ส่วนในด้านการรายงานข้อมูล การดำเนินงานในพื้นที่ (monitoring) มักจะมีปัญหา เรื่อง การรายงานสถิติและสถานการณ์ต่าง ๆ ปัญหาสำคัญที่พบในการขับเคลื่อน กพยจ. คือ ในการประชุม กพยจ. ทุกครั้งจะต้องมีการรายงาน สถิติและผลการดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้ที่ประชุมรับทราบ แต่ กพยจ. ส่วนใหญ่มักจะรายงานให้ครบรูปแบบตามแบบ รายงานเท่านั้นยังขาดการนำข้อมูลมาวิเคราะห์

สถานการณ์สำคัญที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอ เชิงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา ดังกล่าว ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อ กพยจ. ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อชี้ให้เห็นถึง ข้อเท็จจริงของปัญหาสำคัญของสถานการณ์ ต่าง ๆ ก็ไม่สามารถเชื่อมโยงการขับเคลื่อน กพยจ. ให้สามารถนำข้อมูลในพื้นที่มาวิเคราะห์ให้เห็น ถึงสภาพปัญหาที่เฉพาะเจาะจงในพื้นที่ (area base) จนนำไปสู่การเสนอนโยบายและมาตรการ ในแก้ปัญหาได้

การดำเนินงานของ กพยจ. ส่วนใหญ่ได้ ยึดถือแนวทางปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในคู่มือ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม ระดับจังหวัด (กพยจ.) ของกระทรวงยุติธรรม เป็นหลักในการขับเคลื่อน กพยจ. ส่วนใหญ่มักจะ ดำเนินการตามรูปแบบที่ต้องรายงานที่กำหนดไว้ ในตัวแบบรายงานประชุมเท่านั้น มักจะขาด การขับเคลื่อนบทบาทภารกิจในเชิงลึกทั้งส่วนที่ เป็นภารกิจตามนโยบาย (agenda) และภารกิจ ในเชิงพื้นที่ (area) ซึ่งถือเป็นบทบาทที่สำคัญ อันเป็นเป้าประสงค์ของการจัดตั้ง กพยจ. ก็เพื่อให้ กพยจ. เป็นกลไกเชื่อมโยงการขับเคลื่อน นโยบายกระบวนการยุติธรรมในเชิงนโยบาย (agenda) และในระดับพื้นที่ (area) ให้สามารถ เชื่อมโยงกับทางจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มากขึ้น (กระทรวงยุติธรรม, ม.ป.ป.)

ในการวิเคราะห์และประมวลผลการขับเคลื่อน กพยจ. ในครั้งนี้พบข้อค้นพบที่สำคัญว่า ในการ ขับเคลื่อนงาน กพยจ. หากเป็นบทบาทและภารกิจ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัด กระทรวงยุติธรรมแล้ว กพยจ. ส่วนใหญ่มักจะ ทำได้ดีและมีผลคะแนนการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดี เช่น ภารกิจในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้พ้นโทษ

และติดตามผู้กระทำผิดในชุมชน ซึ่งเป็นภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาผู้กระทำผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สำนักงานคุมประพฤติ เรือนจำ หรือในภารกิจด้านการเข้าถึงบริการด้านการอำนวยความสะดวกที่เป็นภารกิจของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในการให้บริการการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อชดเชยเยียวยาเหยื่อหรือจำเลยในคดีอาญาโดยตรง แต่หากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น เช่น การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่หน่วยงานหลักที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในระดับจังหวัดมักจะเป็นตำรวจและคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมในระดับจังหวัดที่มีอยู่แล้ว หรือการแก้ไขปัญหาคriminal ซึ่งมีความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือในภารกิจด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลซึ่งความรับผิดชอบหลักจะขึ้นกับหน่วยงานส่วนกลางและมีความเกี่ยวข้องกับระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งอยู่นอกกระทรวงยุติธรรมด้วย การที่ กพยจ. ไม่ได้เข้าไปดำเนินการกิจกรรมในส่วนนี้ก็อาจด้วยเข้าใจว่าเป็นการซ้ำซ้อนหรืออาจถูกมองว่าเป็นการก้าวล่วงภารกิจของหน่วยงานอื่นก็ได้ ปัญหาความซ้ำซ้อนหรือเกรงว่าจะไปก้าวล่วงงานของหน่วยงานอื่นดังกล่าวนี้เป็นปัญหาสำคัญของการขับเคลื่อน กพยจ. เนื่องจากบทบาทการเชื่อมโยง บูรณาการภาคส่วนต่างๆ ในงานยุติธรรมนั้นถือเป็นภารกิจหลักที่เป็นความคาดหวังของการจัดตั้ง กพยจ.

3. กรอบภารกิจด้านการสร้างความปรองดอง/ป้องกันความขัดแย้งมีความไม่ชัดเจน

จากการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลประเมินการขับเคลื่อน กพยจ. พบว่ากรอบภารกิจสำคัญที่มักจะมี กพยจ. หลายจังหวัดที่ไม่มีการดำเนินการเลย คือ ภารกิจด้านการสร้างความปรองดองและป้องกันความขัดแย้ง โดยภารกิจมีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 46.6 ซึ่งมีถึง 29 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 38.2 ที่ได้ 0 คะแนน คือ ไม่มีการดำเนินการใด ๆ และพบว่าจังหวัดส่วนใหญ่ถึง 44 จังหวัด หรือคิดเป็น ร้อยละ 57.9 ที่ได้คะแนนไม่ถึงครึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ กพยจ. ในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองผ่านเวทีของ กพยจ. มากที่สุด

จากการหารือร่วมกับผู้แทน กพยจ. จังหวัดต่างๆ ได้สะท้อนมาว่าเหตุที่ไม่ได้มีการดำเนินการตามกรอบภารกิจดังกล่าวเนื่องจาก กพยจ. ส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าต้องทำภารกิจอะไรบ้างอย่างชัดเจน ในกรอบภารกิจด้านการสร้างความปรองดอง/ป้องกันความขัดแย้งนั้นยังไม่มีข้อสั่งการที่ชัดเจนจากกระทรวงยุติธรรม ว่ามีแผนนโยบายให้ กพยจ. ดำเนินการปฏิบัติอย่างไรบ้าง และในคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ก็ไม่มีรายละเอียดข้อมูลชี้แจงให้ทราบถึงบทบาทที่ต้องปฏิบัติในด้านนี้ของ กพยจ. อย่างแน่ชัดจากความไม่ชัดเจนของขอบเขตภารกิจทำให้ กพยจ. ต่างๆ ไม่ทราบว่าต้องขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาอย่างไร และโดยส่วนใหญ่แล้วหากเป็นประเด็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับความ

เดือดร้อนของประชาชนจำนวนมากก็จะมี ความคาบเกี่ยวกับงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดที่เป็นหน่วยรับเรื่องร้องเรียน และมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการแก้ปัญหาหรือความเดือดร้อนอยู่แล้ว จึงทำให้ กพยจ. ส่วนใหญ่ยังมีความสับสนว่าจะขับเคลื่อนภารกิจในด้านนี้อย่างไร และจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองและป้องกันความขัดแย้งอย่างไร

4. การขับเคลื่อนงบประมาณบูรณาการและท้องถิ่น

การวิเคราะห์และประมวลผล กพยจ. ในครั้งนี้ได้ดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม พ.ศ. 2563 ปัญหาที่เกิดขึ้น คือแผนงานและโครงการส่วนใหญ่เป็นแผนงานโครงการในปีงบประมาณ 2563 นั้นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากติดการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 จึงถูกเรียกงบประมาณกลับคืนส่วนโครงการในปีพ.ศ. 2564 นั้น กพยจ. ส่วนใหญ่จึงมีการขับเคลื่อนแผนงานโครงการงบประมาณจังหวัดถึงระดับการได้รับสนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่แล้วยังไม่ถึงระดับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติและมีการติดตามประเมินผล

ปัญหาส่วนใหญ่ที่ได้รับสะท้อนมาจากผู้แทนยุติธรรมจังหวัดในเรื่องของการของบบูรณาการเพื่อบรรจุลงแผนยุทธศาสตร์จังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดพบว่าในหลายจังหวัดได้ให้ความสำคัญกับการให้งบประมาณทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านกระบวนการยุติธรรม เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการท่องเที่ยว งบประมาณการเกษตร หรืองบประมาณโครงสร้างต่าง ๆ เป็นต้น การจัดสรรงบประมาณ

บูรณาการในระดับจังหวัดในด้านยุติธรรมนั้นมักจะได้รับความสำคัญในระดับรอง และมักจะได้รับการจัดสรรในจำนวนที่ไม่มากนัก

ที่สำคัญ กพยจ. ยังขาดกลไกในการขับเคลื่อนและเชื่อมโยงภารกิจในระดับกลุ่มจังหวัดเท่าที่ผ่านมา ยังไม่มี กพยจ. ใดสามารถเข้าไปประสานหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนหรืองบประมาณในระดับกลุ่มจังหวัดได้เลย ซึ่งเกิดจากการที่ กพยจ. ในปัจจุบันเป็นกลไกที่ดำเนินการกันเฉพาะภายในจังหวัดเท่านั้น

นอกจากนี้ ได้มีการสะท้อนจากผู้แทน กพยจ. หลายจังหวัดว่าในการพัฒนางาน กพยจ. ในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งหน่วยปฏิบัติงานขับเคลื่อนงานท้องถิ่นที่แท้จริงจากที่ผู้แทน กพยจ. มีเพียงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น การขับเคลื่อน กพยจ. จึงขาดความเชื่อมโยงต่อไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและตำบลทั้งที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลนั้นถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านยุติธรรมชุมชนที่กำหนดให้เป็นสถานที่จัดตั้งและขับเคลื่อนศูนย์ยุติธรรมชุมชนของกระทรวงยุติธรรม

5. การแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะทำงาน หรือศูนย์ขับเคลื่อนการดำเนินงาน คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนการดำเนินการในภารกิจของ กพยจ.

จากการลงไปวิเคราะห์และประมวลผล กพยจ. พบว่าตามหนังสือเวียนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ ยธ 0910/1298 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 แจกกรอบแนวทางการประชุม

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) กำหนดบทบาทและภารกิจให้ กพยจ. ทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงาน หรือศูนย์ขับเคลื่อนการดำเนินงาน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ กพยจ. แต่จากการลงไปตรวจประเมินพบว่า กพยจ. ส่วนใหญ่ มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะแต่งตั้งเพียงคณะอนุกรรมการฯ ขับเคลื่อน หรือสนับสนุนการดำเนินงานของ กพยจ. เท่านั้น ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวทำหน้าที่ในด้านการจัดเตรียมการประชุมและจัดเตรียมวาระการประชุมเข้าที่ประชุม กพยจ. ซึ่งเป็นภารกิจงานประจำที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว ไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน หรือ ศูนย์ขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เป็นบทบาทภารกิจเฉพาะเพื่อสนับสนุนงานของ กพยจ. ให้สามารถช่วยเหลือบูรณาการความร่วมมือหลายหน่วยงานในการแก้ปัญหาในประเด็นสำคัญที่พบเป็นการเฉพาะในพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ข้อสั่งการ มีเพียงบางจังหวัดที่มีการแต่งตั้งตามภารกิจเฉพาะที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ยังพบปัญหาอีกประการหนึ่งในเรื่องของการขับเคลื่อน กพยจ. ว่าถึงแม้ว่า กพยจ. จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ แต่กลับไม่ได้มีการจัดประชุมเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

■ ข้อเสนอแนะการขับเคลื่อน กพยจ. ระยะต่อไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูลการดำเนินการคณะกรรมการพัฒนาการบริหาร

งานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) พบประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานที่กล่าวไปข้างต้น ดังนั้น จึงมีประเด็นข้อเสนอในทางนโยบายจากการประมวลผลครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

1. ให้มีการจัดตั้ง กพยจ. ของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาประเมินการขับเคลื่อน กพยจ. เป็นการดำเนินการในพื้นที่ต่างจังหวัดเท่านั้น ยังขาดการดำเนินงานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นจังหวัดใหญ่ที่สำคัญที่ควรมีการขับเคลื่อนการบูรณาการกระบวนการยุติธรรมและนโยบายสำคัญด้วย จึงควรมีการจัดตั้ง กพยจ. กรุงเทพมหานคร โดยให้กองงานประสานราชการยุติธรรมจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการของ กพยจ. ด้วย

2. เน้นสัมฤทธิ์ผลการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นรูปธรรมมากกว่าการรายงาน

การขับเคลื่อน กพยจ. ในระยะต่อไปควรเน้นที่การผลักดันนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการรายงานข้อมูลตามแบบฟอร์มให้ที่ประชุมรับทราบเท่านั้น โดยควรมีการวิเคราะห์สภาพปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ประเด็นที่ต้องบูรณาการ ขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น และการผลักดันแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม/มาตรการในการแก้ปัญหาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

3. ระบุขอบเขตภารกิจด้านการสร้างความปรองดอง/การป้องกันความขัดแย้งของ กพยจ. ให้ชัดเจน

การขับเคลื่อนนโยบายของ กพยจ. ในด้านการสร้างความปรองดองและป้องกันความขัดแย้ง จำเป็นจะต้องมีการกำหนดบทบาทของ กพยจ.

ให้ชัดเจนว่า กพยจ. จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดองและป้องกันความขัดแย้งในระดับใดบ้าง และมีความเชื่อมโยงกับศูนย์ดำรงธรรมระดับจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ปัญหาความขัดแย้งในการบูรณาการระดับจังหวัดอย่างไรบ้าง ในการพิจารณากรอบแนวทางการดำเนินการด้านการสร้างความปรองดองและป้องกันความขัดแย้งของ กพยจ. ที่เหมาะสมก็ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ กพยจ. ที่แตกต่างกันตามระดับความขัดแย้งแต่ละระดับ ได้แก่

- ระดับความขัดแย้งระหว่างบุคคล ติดตามประเมินผลและพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยในระดับชุมชน และยุติธรรมชุมชน พร้อมรายงานผลผ่าน กพยจ.

- ระดับความขัดแย้งระดับมวลชน หากเป็นความขัดแย้งในพื้นที่ระดับจังหวัดโดยทั่วไปจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายมาบูรณาการการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว กพยจ. จะไม่มีหน้าที่ในด้านการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยตรง โดย กพยจ. จะสามารถประสานงานและสนับสนุนการแก้ปัญหาตามบทบาทงานด้านกระบวนการยุติธรรมตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบ เช่น สนับสนุนการสืบสวนและบังคับใช้กฎหมายในคดีที่มีความซับซ้อนหรือมีผู้เสียหายจำนวนมากผ่านสำนักสอบสวนคดีพิเศษภาค สนับสนุนการพิสูจน์หลักฐานเช่นกรณีพิสูจน์ DNA ตรวจสอบสัสยาชาติ

- การรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างสันติวัฒนธรรมและป้องกันความขัดแย้ง สามารถ

ดำเนินการโดย กพยจ. ได้เลยผ่านแผนงานหรือโครงการของ กพยจ.

4. ทบทวนภารกิจบทบาท กพยจ. ที่เข้าซ้อนทับกับหน่วยงานอื่นและคณะกรรมการระดับจังหวัดอื่น

จากการประเมินผลการขับเคลื่อน กพยจ. ที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานของ กพยจ. มีความคาบเกี่ยวหรือทับซ้อนกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมระดับจังหวัดที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยจังหวัด คณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัด เป็นต้น โดยคณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยจังหวัดก็มีกรอบงานในการป้องกันการป้องกันอาชญากรรมเช่นเดียวกับ กพยจ. หรือในงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียนก็มีความทับซ้อนกับงานศูนย์ดำรงธรรม หรือคณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานด้านยาเสพติด ซึ่งก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงยุติธรรมในการดูแลพื้นที่ฟูและพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิดด้วย ในการขับเคลื่อน กพยจ. ระบุต่อไปจึงควรมีการกำหนดขอบเขตภารกิจ และบทบาทของ กพยจ. ที่ต้องดำเนินการให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้ทับซ้อนกับคณะกรรมการหรือศูนย์อำนวยการด้านอื่นของจังหวัด

5. จัดตั้งกลไกประสานงานระดับกลุ่มจังหวัด

จากการประเมินผลการขับเคลื่อน กพยจ. ที่ผ่านมาพบว่า กพยจ. ยังขาดความเชื่อมโยงในการบูรณาการในระดับกลุ่มจังหวัดโดยการขับเคลื่อนงบประมาณบูรณาการของ กพยจ.

ที่ผ่านมาสามารถนำไปบรรจุในแผนการยุทธศาสตร์ของจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดได้เท่านั้น ยังไม่มี กพยจ. ได้สามารถเข้าไปประสานหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนในระดับกลุ่มจังหวัดได้ในการขับเคลื่อน กพยจ. ในระยะต่อไป ควรมีการจัดกลุ่มจังหวัดในการจัดทำแผนงานหรืองบประมาณบูรณาการระดับกลุ่มจังหวัดก็ควรมีการมอบหมายผู้แทน กพยจ. โดยคัดเลือกภายในจากยุติธรรมจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดนั้น หรือมอบหมายผู้บริหารระดับกระทรวงเป็นผู้ประสานเพื่อขับเคลื่อนงานภายในกลุ่มจังหวัด

6. สร้างความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและ อบต.

ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า ตามกรอบโครงสร้างของ กพยจ. แม้จะมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการ กพยจ. แต่ก็มีเพียงผู้แทนองค์การบริหารปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นตัวแทนเท่านั้น แต่จากการสอบถามผู้แทน กพยจ. หลายแห่งให้ข้อมูลการประชุม กพยจ. แม้จะมีผู้แทนองค์การบริหารปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) เข้าร่วมด้วย แต่ในภาพการปฏิบัติจริงยังขาดการขับเคลื่อนงานของ กพยจ. ไปสู่ท้องถิ่นเนื่องจากขาดจุดเชื่อมโยงไปยังเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนงานท้องถิ่นที่แท้จริงในการขับเคลื่อน กพยจ. ในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและ อบต. ด้วย

7. พัฒนากลไกความเชื่อมโยงลักษณะล่างขึ้นบน (bottom up)

การขับเคลื่อน กพยจ. ที่ผ่านมาในลักษณะของการออกแบบกระบวนการงานและสั่งการโดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม จากข้างบนลงมา (top down) ยังขาดการวางระบบเชื่อมโยงในการสะท้อนปัญหาต่าง ๆ และนำเสนอปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการยุติธรรมที่พบไปสู่การแก้ปัญหาในระดับนโยบายในลักษณะล่างขึ้นบน (bottom up) ซึ่งจากการตรวจประเมินการปฏิบัติงานในเชิงคุณภาพพบว่ามีหลายมิติที่ควรนำมาเป็นกลไกการสะท้อนปัญหาสู่การแก้ปัญหาเพื่อเชื่อมโยงกับกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับชาติในระดับนโยบาย เช่น กรณีปัญหาด้านความยุติธรรมในพื้นที่ซึ่งพบบ่อยก็ควรมีการนำมาสู่การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ กรณีปัญหาการได้แย่งกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้อุทยานก็ควรมีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนการพิสูจน์หลักฐานการถือครองที่ดินจากภาพถ่ายทางอากาศแล้วดำเนินการในระดับชุมชนมากกว่าการดำเนินการในระดับยุติธรรมจังหวัดที่สนับสนุนเงินช่วยเหลือในการสู้คดีหรือประกันตัวในระดับบุคคล

8. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

จากการรวบรวมข้อมูลประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้แทน กพยจ. จังหวัดต่าง ๆ และการอภิปรายและนำเสนอข้อมูลอื่น ๆ เพื่อการพัฒนา กพยจ. ในระยะต่อไป ดังนี้

- ให้มีการทบทวนคู่มือ กพยจ. ขึ้นใหม่ และรวบรวมแบบรายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับ กพยจ. และโครงการที่กระทรวงยุติธรรมต้องการให้มีการขับเคลื่อนในระดับจังหวัดให้อยู่ในแบบเดียวกันไม่ซ้ำซ้อน

- การจัดตั้งอนุกรรมการเพื่อขับเคลื่อนงาน กพยจ. ควรพิจารณาจากภารกิจเพื่อบูรณาการความร่วมมือหลายหน่วยงานในการแก้ปัญหา ในประเด็นสำคัญที่พบเป็นการเฉพาะในพื้นที่ โดยไม่ควรตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อบริหารงานประจำ และควรให้มีผลการปฏิบัติรายงานหรือนำเสนอข้อเสนอแนะต่อที่ประชุม กพยจ. อย่าง เป็นรูปธรรมชัดเจน

- ส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับ กพยจ.

- ให้ค่าเบี้ยประชุมในทำนองเดียวกับ คณะกรรมการระดับจังหวัดในเรื่องอื่น ๆ

- ให้มีการจัดอบรมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ (knowledge management) โดยทำการแลกเปลี่ยน องค์ความรู้ระหว่าง กพยช. หรือผู้เชี่ยวชาญ โดยประเด็นที่ต้องการแลกเปลี่ยนอาจเป็นประเด็น ที่เป็นจุดอ่อนในการขับเคลื่อน กพยจ. เช่น ข้อกฎหมายและแนวทางการแก้ปัญหาด้านยุติธรรม ในพื้นที่ การของบบูรณาการให้ประสบความสำเร็จ ความรู้ในการวิเคราะห์สถานการณ์อาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ระบบฐานข้อมูล ในการบริหารงานที่สำคัญ เป็นต้น

- โบบางจังหวัดที่มีหน่วยงานยุติธรรม ประเภทเดียวกันมากกว่าหนึ่งหน่วยงานภายใน หนึ่งจังหวัด เช่น ในบางจังหวัดมีเรือนจำหรือ สำนักงานคุมประพฤติมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็ควรตั้งผู้อำนวยการหรือผู้บัญชาการเรือนจำ ทุกแห่งร่วมเป็นกรรมการด้วย

- จากผลการศึกษา นอกจากประเด็น ที่เกี่ยวกับปัญหาระบบการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ของกระทรวงยุติธรรมแล้ว ยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นข้อจำกัด ของการบูรณาการงานข้ามกระทรวงข้ามหน่วยงาน

ในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องมีการศึกษา ในระยะต่อไป

■ บรรณานุกรม

กระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). *คู่มือคณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด* (กพยจ.). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

เจนจิรา พูลสุข. (2562). รูปแบบการพัฒนาระบบงาน ยุติธรรมชุมชนของกระทรวงยุติธรรม. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 12(3), 43-57.

ไชยสุวัฒน์ อุงเงิน. (2562). คณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) กลไกการอำนวยความสะดวก และประสานความร่วมมือในระดับจังหวัด. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 12(1), 7-16.

ดวงหทัย แนวพนิช. (2551). การบริหารจัดการ เชิงบูรณาการ: การพัฒนากระบวนการ ยุติธรรม. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 1(1), 7-16.

วิทยา สุริยะวงศ์. (2553). สำนักงานกิจการ ยุติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรม. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 3(1), 99-108

อัศศกร ไชยพงษ์, วชิรวิทย์ อิทธิธนาศุภวิทย์ และนิรมล ยินดี. (2562). มาตรการของ ศูนย์ยุติธรรมชุมชนในการแก้ไขปัญหาความ เตือนร้อนของประชาชนให้ประสบความสำเร็จ และการนำมาใช้. *วารสารกระบวนการ ยุติธรรม*, 12(3), 77-92.

Clear, T. (2011). *Community justice*. Oxon: Routledge.

Pakes, F., & Winstone, J. (2005). *Community justice: The smell of fresh bread*. in

community justice Issues for probation and criminal justice. edited by Jane Winstone and Francis Pakes. Devon: Willan Publishing.

Williams, B. (2005). *Victims of crime and community Justice.* London: Athenaeum.

