



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยยุติธรรมชุมชน:
การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม

(COMMUNITY JUSTICE: WIDENING THE SPHERE OF COMMUNITIES IN DOING JUSTICE)

โดย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย
นายสุทธิ สุขยิ่ง
อาจารย์มุขัมหมัดรอฟีอี มุซอ

ธันวาคม 2549

สัญญาเลขที่ RDG4940015

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยยุติธรรมชุมชน:

การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม



คณะผู้วิจัย

สังกัด

หัวหน้าโครงการและผู้วิจัยหลัก:

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักวิจัย:

2. นายสุทธิ สุขยิ่ง อัยการจังหวัดประจักษ์ศิลปาคม สำนักงานอัยการสูงสุด
3. อาจารย์มุขัมหมัดรอฟีอี มุซอ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ชุดโครงการวิจัยเรื่อง ยุติธรรมชุมชนกับสังคมไทย

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

การศึกษาเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม” เป็นงานวิจัยที่โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้การสนับสนุน โดยการเล็งเห็นว่าสังคมไทยได้รู้จักกับคำว่า “ยุติธรรมชุมชน” มาระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนอย่างเป็นระบบ ทั้งๆ ที่ “ยุติธรรมชุมชน” ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นระบบยุติธรรมรากฐานแห่งอนาคตสำหรับสังคมไทยต่อไป

การศึกษานี้จะเน้นทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการ ความสำคัญ นิยามความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระบบรูปแบบและกิจกรรมของ “ยุติธรรมชุมชน” ในต่างประเทศ สืบค้นความเป็นมาในสังคมไทย วิเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับ “ยุติธรรมชุมชน” และสังเคราะห์ประเด็นอันเป็นสาระสำคัญที่ควรกำหนดในการประยุกต์ใช้กับสังคมไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของชุมชน และ/หรือชุมชนที่มีประสิทธิภาพ

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ที่ปรึกษาผู้กำกับทิศทาง ที่ให้การสนับสนุนในทุกด้าน รวมทั้งคุณอมรรัตน์ วงศ์วิวัฒน์ โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย ผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของงานวิจัยครั้งนี้ ขอขอบพระคุณ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เล็งเห็นความสำคัญของการขับเคลื่อนกลไกการปฏิรูประบบยุติธรรมของไทยด้วยการสนับสนุนทุนการศึกษาวิจัยแก่คณะผู้วิจัยผ่านทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอขอบคุณหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้เอื้อเพื่อข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย

หัวหน้าโครงการวิจัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

14 ธันวาคม 2549

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
กรอบการศึกษาวิจัย	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 ยุติธรรมชุมชน: ความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	10
บทที่ 3 ยุติธรรมชุมชน: ภารกิจหลักของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม	47
บทที่ 4 กรณีศึกษาแบบจำลองยุติธรรมชุมชนในต่างประเทศ	69
บทที่ 5 สืบค้นแนวคิดยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย	93
บทที่ 6 กรณีศึกษาแบบจำลองยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย	118
บทที่ 7 การประยุกต์แนวคิดยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย	136
บทที่ 8 สู่ความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย	161
บทที่ 9 บทสรุป	188
บรรณานุกรม	197
ภาคผนวก	
ภาคผนวก (1) พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ "ยุติธรรมชุมชน")	204
ภาคผนวก (2) สรุปสาระสำคัญของแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ.2550 – 2551)	208
ภาคผนวก (3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (บางมาตรา)	210
ภาคผนวก (4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (บางมาตรา)	213
ภาคผนวก (5) พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 (บางมาตรา)	221
ภาคผนวก (6) ข้อบังคับว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทนอกศาล สำนักงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม (บางข้อ)	222
ภาคผนวก (7) ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 (บางข้อ)	223
ภาคผนวก (8) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (บางมาตรา)	224

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก (9) ความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา	227
ภาคผนวก (10) ความผิดลหุโทษ	233
ภาคผนวก (11) การนำเสนอผลงานวิจัย เรื่อง "ยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวก ความยุติธรรม ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันจันทร์ที่ 9 เมษายน 2550	236

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 การควบคุมทางสังคม: ลักษณะและรูปแบบวิธีการ	21
2 แบบจำลองยุติธรรมชุมชน 4 แบบ	29
3 กรอบแนวคิดระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย	57
4 กิจกรรมยุติธรรมชุมชนและตัวชี้วัด	59
5 ผลลัพธ์เป้าหมายยุติธรรมชุมชนและตัวชี้วัด	60
6 กิจกรรมของเจ้าหน้าที่บางส่วนที่เกี่ยวข้องในยุติธรรมชุมชน	70
7 แบบจำลองยุติธรรมชุมชนแห่ง Ventura County	71
8 ตัวชี้วัดการเข้าถึงระบบ	74
9 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของชุมชน	75
10 ตัวชี้วัดกระบวนการเยียวยาสมานฉันท์	77
11 ตัวชี้วัดกระบวนการคืนสู่ชุมชน	78
12 ตัวชี้วัดศักยภาพชุมชน	81
13 ตัวชี้วัดความพึงพอใจของชุมชน	82

กรอบการศึกษาวิจัย

กรอบการศึกษาวิจัย

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบงานยุติธรรมไทยบนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษนี้ เป็นการพัฒนาที่อยู่ในช่วงระยะที่สองของการปฏิรูประบบงานยุติธรรม หากนับว่าการเปลี่ยนแปลงระบบงานยุติธรรมครั้งสำคัญระยะที่หนึ่งคือการปฏิรูประบบงานยุติธรรมอันเป็นผลเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมแยกจากกระทรวงยุติธรรม ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปจัดบริการด้านงานยุติธรรมหลายรูปแบบได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น การพัฒนาระบบงานยุติธรรมในระยะแรกจึงกระทำได้เพียงการจัดสรรบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้เข้าที่เข้าทางไม่ทับซ้อนกัน และออกกฎหมายรองรับบทบาทหน้าที่ใหม่ โดยดำเนินการไปพร้อมๆ กับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เริ่มมีผลบังคับใช้กันตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา

การพัฒนาระบบงานยุติธรรมในระยะที่สองนี้จึงเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเร็วกว่าที่คาดหมายไว้ คือใช้ระยะเวลาเพียง 1-2 ปี นับตั้งแต่การทำงานของหน่วยงานต่างๆ เริ่มต้นขึ้น ซึ่งอาจเนื่องมาจากมีกระแสการปฏิรูประบบงานยุติธรรมเป็นระลอกๆ เรื่อยมาทั้งช่วงก่อนและหลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้น เมื่อมีการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ในกระทรวงยุติธรรมเรียบร้อยแล้ว และหน่วยงานเหล่านั้นได้เริ่มลงมือปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายของสังคมไทยแล้ว จึงพบว่า ยังมีภารกิจด้านงานยุติธรรมของสังคมอีกมากที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐอาจสามารถดำเนินการให้สำเร็จ ครบถ้วน ครบคลุมและได้ผลดียิ่งขึ้นไปอีกหากดำเนินการในมิติใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ มิติความร่วมมือข้ามกระทรวง หรือข้ามสังกัดหน่วยงาน เช่น ทำงานร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องปัญหาเสพติด ทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องเด็กเยาวชนกระทำความผิดและให้ความรู้เบื้องต้นทางกฎหมาย รวมทั้งทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบจ.-อบต.) ในเรื่องการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับท้องถิ่นหรือที่รู้จักกันในนามของ “ยุติธรรมชุมชน” ฯลฯ

สังคมไทยรู้จัก “ยุติธรรมชุมชน” (community justice) มาแล้วระยะหนึ่งควบคู่กับคำว่า “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (restorative justice) และปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปใช้ในรูปของกิจกรรมหลายลักษณะในชุมชน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมระดับชุมชน ทั้งที่เป็นกิจกรรมเชิงเครือข่ายที่ดำเนินการเองโดยชุมชนและกิจกรรมที่ชุมชนเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกับภาครัฐ แต่หากจะถามถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนในเรื่องหลักการแนวคิด ระบบการดำเนินงาน ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเป็นไปได้ในการจัดระบบภารกิจทางสังคมด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่หลายหน่วยงานดำเนินการซ้ำซ้อนกันอยู่ และดำเนินโดยใช้กฎหมายหลายฉบับ ระเบียบกฎเกณฑ์หลายชุดตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษา

ค้นคว้าและเรียบเรียงองค์ความรู้ในทางวิชาการเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” อย่างเป็นระบบมาก่อน และโดยที่ “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” กับ “ยุติธรรมชุมชน” จะเป็นระบบยุติธรรมรากฐานแห่งอนาคตสำหรับสังคมไทยต่อไป จึงเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการ ความสำคัญ นิยามความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระบบรูปแบบและกิจกรรมของ “ยุติธรรมชุมชน” ในต่างประเทศและสืบค้นความเป็นมาในสังคมไทย

2. เพื่อวิเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับ “ยุติธรรมชุมชน” และสังเคราะห์ประเด็นอันเป็นสาระสำคัญที่ควรกำหนดในการประยุกต์ใช้กับสังคมไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของชุมชนและ/หรือชุมชนที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นสำคัญที่ทำการศึกษา

การศึกษาเรื่องยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมครั้งนี้ มีคำถามที่มุ่งแสวงหาคำตอบว่า “ยุติธรรมชุมชนคืออะไร มีหลักการ แนวคิดทฤษฎีเป็นอย่างไร ภูมิหลังความเป็นมาของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทยเป็นอย่างไร เงื่อนไขของยุติธรรมชุมชนที่มีประสิทธิภาพมีอะไรบ้าง บทเรียนจากต่างประเทศจะประยุกต์ใช้กับสังคมไทยได้อย่างไร”

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการวิเคราะห์บทเรียนจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

2. ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดย

○ ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกที่ อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร และ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

○ ลงพื้นที่ศึกษาชุมชนร่วมกับโครงการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนนาร่อง ในพื้นที่ 17 จังหวัด กระทรวงยุติธรรม

○ สัมภาษณ์ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนที่เกี่ยวข้อง เช่น นายแพทย์ พงศ์พิชญ์ วงศ์มณี ผู้อำนวยการโรงพยาบาลหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ นายสมบัติ ศิริพงษ์เวทิน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ตำบลสวนหลวง อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร

○ จัดเวทีการเสวนาทางวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องยุติธรรมชุมชน
จากนั้น นำข้อมูลมาวางแผนการวิเคราะห์และเขียนรายงานการวิจัย

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับหลักการ ความสำคัญ นิยามความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระบบรูปแบบและกิจกรรมของ “ยุทธธรรมชุมชน”
2. ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับ “ยุทธธรรมชุมชน” และสังเคราะห์ประเด็นอันเป็นสาระสำคัญที่ควรกำหนดในการประยุกต์ใช้กับสังคมไทย
3. ได้เปิดพื้นที่ทางวิชาการว่าด้วยยุทธธรรมชุมชนในสังคมไทย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในทางปฏิบัติกับหน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรมในฐานะผู้นำแนวคิดยุทธธรรมชุมชนไปใช้ต่อไป

ระยะเวลาดำเนินงาน

ระยะเวลา 8 เดือน โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะแรก เก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานในส่วนที่ว่าด้วย ความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง การสืบค้นแนวคิดยุทธธรรมชุมชนในต่างประเทศและสังคมไทย และการประยุกต์แนวคิดยุทธธรรมชุมชนกับสังคมไทย ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน – 14 ตุลาคม 2549

ระยะที่สอง เก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานในส่วนของการศึกษายุทธธรรมชุมชนในสังคมไทย วิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของชุมชนและ/หรือชุมชนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม – 14 ธันวาคม 2549

คณะผู้วิจัย

ที่ปรึกษาผู้กำกับทิศทาง:

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

รองปลัดกระทรวงยุติธรรม

ในฐานะผู้ประสานงานโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

หัวหน้าโครงการและผู้วิจัยหลัก:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย

อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักวิจัย:

นายสุทธิ สุขยิ่ง

อัยการจังหวัดประจักษ์ศิลปาคม สำนักงานอัยการสูงสุด

อาจารย์มุขัมหมัดรอฟีอี มุซอ

อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

และ

นางสาวสลิลา บุญราช

เจ้าหน้าที่การเงิน

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นับแต่ปี 2540 เป็นต้นมา กระบวนการยุติธรรมของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ โดยผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร จึงต้องแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม ทำให้ฝ่ายบริหารเข้าไปจัดระบบและบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่เพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของประเทศได้ทันทั่วถึง แม้ว่าการพัฒนาระบบงานยุติธรรมในระยะแรกจะกระทำได้เพียงการจัดสรรบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้เข้าที่เข้าทางไม่ทับซ้อนกัน และออกกฎหมายรองรับบทบาทหน้าที่ใหม่ โดยดำเนินการไปพร้อมๆ กับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่เริ่มมีผลบังคับใช้กันตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา แต่หลังจากนั้นก็มีการผลักดันแนวคิดใหม่ๆ ออกมาเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีระบบที่ดี และแก้ปัญหาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล เช่น มีการประกาศใช้แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547 - 2549) มีการผลักดัน พ.ร.บ.พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ออกมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาและบริหารงานยุติธรรมของประเทศได้สำเร็จ

เมื่อมีการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ในกระทรวงยุติธรรมเรียบร้อยแล้ว และหน่วยงานเหล่านั้นได้เริ่มลงมือปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายของสังคมไทยแล้ว จึงพบว่ายังมีภารกิจด้านงานยุติธรรมของสังคมอีกมากที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐอาจสามารถดำเนินการให้สำเร็จครบถ้วน ครอบคลุมและได้ผลดียิ่งขึ้นไปอีกหากดำเนินการในมิติใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ มิติความร่วมมือข้ามกระทรวงหรือข้ามสังกัดหน่วยงาน เช่น ทำงานร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องปัญหายาเสพติด ทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องเด็กเยาวชนกระทำความผิดและให้ความรู้เบื้องต้นทางกฎหมาย รวมทั้งทำงานร่วมกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในเรื่องการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับท้องถิ่นหรือที่รู้จักกันในนามของ “ยุติธรรมชุมชน”

สังคมไทยรู้จัก “ยุติธรรมชุมชน” (community justice) มาแล้วระยะหนึ่งควบคู่กับคำว่า “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (restorative justice) และปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปใช้ในรูปแบบของกิจกรรมหลายลักษณะในชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอาชญากรรมระดับชุมชน ทั้งที่เป็นกิจกรรมเชิงเครือข่ายที่ดำเนินการเองโดยชุมชนและกิจกรรมที่ชุมชนเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกับภาครัฐ แต่โดยเหตุที่ยังไม่มีการศึกษาองค์ความรู้ของ “ยุติธรรมชุมชน” อย่างเป็นระบบมาก่อน และเพื่อให้ “ยุติธรรมชุมชน” เป็นระบบยุติธรรมรากฐานแห่งอนาคตสำหรับสังคมไทยต่อไป จึงได้ศึกษาวิจัยเรื่องนี้ด้วยการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการ ความสำคัญ นิยามความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องรวมทั้งระบบรูปแบบและกิจกรรมของ “ยุติธรรมชุมชน” ในต่างประเทศ และสืบค้นความเป็นมาในสังคมไทย รวมทั้งวิเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับ “ยุติธรรมชุมชน” และสังเคราะห์ประเด็นอันเป็น

สาระสำคัญที่ควรกำหนดในการประยุกต์ใช้กับสังคมไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของชุมชนและ/หรือชุมชนที่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ระบบยุทธธรรมที่ขาดการหยั่งลึกถึงรากฐานชุมชนจะทำให้การควบคุมอาชญากรรมทุกรูปแบบกระทำได้อย่าง การที่ระบบยุทธธรรมไม่ให้ความสำคัญกับชุมชน หรือชุมชนเข้าถึงระบบยุทธธรรมได้ยากนั้น เนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่แยกกระบวนการยุทธธรรมออกจากประชาสังคม โดยประชาสังคมมีหน้าที่สนองรับสิ่งที่กระบวนการยุทธธรรมให้มาเท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์ทางสังคมนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบตามมาคือประชาชนมีบทบาทในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมน้อยลงหรือไม่เลย จึงผลกระทบในการรักษาความสงบและปลอดภัยไปให้เจ้าหน้าที่ คดีความบางประเภทเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทได้ในชุมชน กลับไม่มีใครจัดการเพราะไม่ได้รับมอบหมาย และเข้าใจว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน ผลกระทบไปให้กระบวนการยุทธธรรมเป็นผู้ดำเนินการชี้ขาด เสียเงินทอง เสียเวลาทั้งของรัฐและประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่ต้องรับภาระหนัก ทั้งๆ ที่จำนวนและความสามารถจำกัด การทำงานของเจ้าหน้าที่จึงมิได้ผลสมความต้องการทั้งของประชาชนและของเจ้าหน้าที่เอง

อันที่จริงแล้วยุทธธรรมชุมชนไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย แต่เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมไทยมาแต่ดั้งเดิม ถึงขนาดมีกฎหมายรองรับเป็นหลักเป็นฐานชัดเจน เพียงแต่ในยุคสมัยแห่งการสร้าง “รัฐชาติ” สมัยใหม่ โดยเฉพาะในยุคที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของโลกตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 และ รัชกาลที่ 5 ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามอย่างตะวันตก ในด้านกฎหมายก็มีความจำเป็นต้องรับระบบกฎหมายของตะวันตกมาใช้ ภูมิปัญญาไทยในเรื่อง “ยุทธธรรมชุมชน” จึงถูกมองข้ามไป จนเมื่อกาลเวลาผ่านไประยะหนึ่งก็พบว่าระบบกฎหมายและกระบวนการยุทธธรรมที่เอาอย่างตะวันตก และยังไม่สามารถหยั่งลึกถึงรากฐานชุมชนหรือสังคมระดับรากหญ้าของสังคมไทยนั้นมีปัญหา สังคมไทยจึงเริ่มกลับมาให้ความสำคัญกับ “ยุทธธรรมชุมชน” มากขึ้น

การศึกษาในเชิงความความหมาย หลักการ แนวคิด พบว่า “ยุทธธรรมชุมชน” หมายถึง ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการป้องกัน ควบคุมจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด ตลอดจนรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนด้วยการฟื้นฟูระบบยุทธธรรมเชิงจารีตและ/หรือพัฒนาระบบยุทธธรรมชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ และเพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพ มีความสมานฉันท์ และมีกลไกการทำงานตามระบบยุทธธรรมชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบยุทธธรรมหลักผ่านการประสานงานของหน่วยงานยุทธธรรมจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากนิยามดังกล่าว “ยุทธธรรมชุมชน” จึงมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นกลไกเชิงระบบและโครงสร้าง มีหน้าที่ในการรักษาดุลยภาพด้านความยุติธรรมของชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมกันสร้างและพัฒนาขึ้นภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรม ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมรวมทั้งจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน ให้ความรู้ คู่ครองสิทธิ

เสรีภาพของพลเมือง ประสานงานหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยรูปแบบจารีตประเพณี รูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์ รูปแบบขนบธรรมเนียมท้องถิ่น หรือรูปแบบต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

กล่าวโดยสรุป “ยุติธรรมชุมชน” เป็นยุทธศาสตร์เชิงปฏิบัติการในรูปของมาตรการหรือวิธีการหรือกระบวนการที่กระทำในชุมชนระดับรากหญ้า โดยมีชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วน และ มีภารกิจหลักๆ คือ การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน (crime control and crime prevention) แก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ (restorative justice and conflict management) เยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรม (community and victim empowerment) และ ส่งคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน (reintegration) ทั้งนี้ กิจกรรมที่ดำเนินการมีลักษณะเชิงรุกมากกว่าตั้งรับปัญหาที่ปลายทาง โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างพลังความเข้มแข็งให้ชุมชน รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวกยุติธรรมระดับชุมชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

เป้าหมายของยุติธรรมชุมชน มี 2 ระดับคือ ระดับประชาชน รู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม หมายถึง ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายเฉพาะ โดยพิจารณาที่ประชาชนในชุมชนในด้าน (1) ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ในชุมชน รวมถึงความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมของประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (2) ความรู้สึกเข้าถึง/ได้รับความยุติธรรม และ (3) ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชน อันเป็นความรู้สึกพึงพอใจเฉพาะบุคคล และ ระดับชุมชน พิจารณาจากชุมชนในด้านมีศักยภาพและความสมานฉันท์ โดยพิจารณาจากชุมชนว่ามีความสามารถในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนโดยสามารถระดมพลและใช้ทรัพยากรมาบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหาของตนเองได้เพิ่มขึ้น อันนำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือ “ความสมานฉันท์ของชุมชน”

สำหรับคุณค่าของยุติธรรมชุมชนต่อสังคมไทย นั้น อยู่ที่

ประการแรก ยุติธรรมชุมชนช่วยให้ชุมชนในท้องถิ่นของไทยได้หวนกลับมาถือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแบบสมานฉันท์ตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของไทยอีกครั้ง ซึ่งยุติธรรมเชิงจารีตดังกล่าวทรงคุณค่าในตัวเอง มีความเป็นไทยและเสริมพลังความเข้มแข็งของชุมชนโดยมีหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุน

ประการที่สอง การนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชนซึ่งเป็นการกิจหนึ่งของยุติธรรมชุมชนนั้น มิติความหมายเชิงคุณค่าสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่ออาชญากรรม อันตราย และความเสียหายที่ผู้กระทำผิดได้ทำให้เกิดขึ้น นั่นคือ กระบวนการเชิงสมานฉันท์ซึ่งเป็นกระบวนการวิธีที่ใช้หยุดวัฒนธรรม “ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดของตน” และสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกของสังคม

คือ “วัฒนธรรมการแสดงความรักผิดชอบ” ทั้งในรูปของการกล่าวคำขอโทษ การชดใช้เยียวยาความเสียหาย และการทำงานบริการสังคมที่เป็นรูปธรรมเมื่อมีการกระทำผิดพลัดล่วงล้ำกันเกิดขึ้นในสังคม

ประการที่สาม ยุทธธรรมชุมชนเป็นยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่ช่วยลดช่องว่างระหว่างกระบวนการยุทธธรรมหลักกับประชาชนในชุมชนในปัจจุบัน โดยกิจกรรมของยุทธธรรมชุมชนทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในระบบงานยุทธธรรมและประชาชนในชุมชนมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการติดต่อประสานงานและการระดมทรัพยากรชุมชนในงานยุทธธรรมทั้งแก่ชุมชนและรัฐไปพร้อมๆ กัน

ประการที่สี่ ในระยะยาว ยุทธธรรมชุมชนจะช่วยให้กระบวนการยุทธธรรมหลักคล่องตัวขึ้นเนื่องจากเครือข่ายยุทธธรรมชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล ใกล้เกลี่ยสมานฉันท์คดีย่อมความกันได้ และคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ บางลักษณะ ทำให้ข้อพิพาทระงับไป และคดีความบางอย่างได้รับการแก้ไขในระดับชุมชน ช่วยประหยัดงบประมาณรัฐได้ทางหนึ่ง

ประการที่ห้า ตามนโยบายการบริหารบ้านเมืองที่ดี รัฐจะต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ สู่ส่วนภูมิภาคในทุกด้าน รวมทั้งเรื่องของการอำนวยความสะดวกยุทธธรรม ซึ่งยุทธธรรมชุมชนทำให้หน่วยงานในระบบยุทธธรรมสามารถกระจายอำนาจสู่ชุมชนและท้องถิ่นได้อย่างแนบเนียน และได้รับการตอบรับที่ดีจากชุมชน ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจดำเนินงานยุทธธรรมสัมฤทธิ์ผลในระดับหนึ่ง

ประการที่หก การนำยุทธธรรมชุมชนมาใช้กับสังคมไทยเป็นการเสริมสร้างการทำงานแบบบูรณาการในระบบยุทธธรรมที่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นมาช้านาน คือ

1) บูรณาการภารกิจหลักของหน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรมเข้าด้วยกันทั้งภารกิจการป้องกันอาชญากรรม การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน และการนำภาคประชาสังคมมาช่วยเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม

2) บูรณาการกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ “เปลี่ยนการให้เป็นพลัง” ของกระทรวงยุติธรรมที่ดำเนินการโดยกรมต่างๆ ได้แก่ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) และกลุ่มงานภารกิจของกระทรวงยุติธรรมฯลฯ เข้าด้วยกันได้อย่างแนบเนียนโดยมีชุมชนเป็นตัวตั้ง

3) ยุทธธรรมชุมชนอันมีลักษณะเป็น “ภารกิจเชิงรุกแบบบูรณาการ” ดังกล่าวจะขับเคลื่อนได้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่ายทำงานร่วมกันในลักษณะ “สหวิชาชีพ” ทั้งนักกฎหมาย พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และ

4) ยุทธธรรมชุมชนอันเป็นระบบยุทธธรรมแห่งอนาคตที่สังคมไทยจำเป็นต้องออกแบบระบบ กลไก วิธีการเพื่อชี้แนะแนวโน้มทิศทาง รวมทั้งดำเนินโครงการทดลองนำร่องเพื่อให้ได้โครงการต้นแบบที่สมบูรณ์ที่สุดก่อนนำไปขยายผลนั้น จะสามารถออกแบบระบบได้อย่างเหมาะสมกับสังคมไทยมากที่สุดเมื่อมีการบูรณาการบรรดานักวิชาการ

ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ มาทำงานร่วมกัน ทั้งด้านอาชีวศึกษาและงานยุติธรรม ด้านชุมชน ด้านพัฒนาระบบ ด้านเทคนิค การไกล่เกลี่ย และด้านการประเมินผล

ประการที่เจ็ด ยุติธรรมชุมชนช่วยให้ความคิดความเชื่อที่ว่าปัจจุบันคนไทยเติบโตขึ้นและมีพลังศักยภาพที่จะดูแลชุมชนของตนเองได้ในด้านงานยุติธรรมนั้นได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นไปได้จริง เพราะการดำเนินกิจกรรมในยุติธรรมชุมชนมีลักษณะที่ชุมชนต้องช่วยกันคิดเอง วางแผนร่วมกัน ดำเนินกิจกรรม แสวงหาทรัพยากรชุมชนในการช่วยเหลือ และรับผลสำเร็จแห่งการปลอดภัยจากอาชญากรรมร่วมกันในสังคมที่สงบสุขสมานฉันท์ โดยมีตัวอย่างรูปธรรมของกิจกรรมที่ประสบความสำเร็จในหลายชุมชน

ประการที่แปด ยุติธรรมชุมชนได้ชื่อว่าเป็นระบบยุติธรรมแห่งอนาคต ดังนั้น การดำเนินโครงการใดๆ เกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนจึงเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายยุติธรรมเชิงรุกที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากการสร้างรากฐานระบบยุติธรรมแห่งอนาคตเพื่อรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ที่นับวันแต่จะทำให้รัฐเล็กลงด้วยการเชื่อมโยงผู้คนเข้าด้วยกันด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น ทิศทางที่เหมาะสมและทันสมัยอย่างยิ่ง คือการเตรียมความพร้อมของประชาชนในชุมชนทุกด้านให้ดูแลกันเอง ลดการพึ่งพิงรัฐรวมทั้งเรื่องของการอำนวยความสะดวกด้วย

สำหรับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญผลักดันให้ยุติธรรมชุมชนเกิดความสำเร็จในสังคมไทย สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยเงื่อนไขเชิงนโยบายอาญาและทิศทางการพัฒนาระบบยุติธรรมแห่งอนาคต รัฐต้องมีทิศทางที่ชัดเจน โดยในระดับรัฐบาลนั้นต้องกำหนดนโยบายอาญาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาให้ชัดเจน รัฐบาลต้องมีทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการประสานงานระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า อาชญากรรมประเภทใด (อาชญากรรมพื้นฐาน/ อาชญากรรมพิเศษ) ใคร (ส่วนกลาง/ ส่วนท้องถิ่น) ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร ชุมชนควรจะมีบทบาทหน้าที่หรือมีส่วนร่วมแค่ไหน เพียงไร และรัฐต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบรองรับ

2. ปัจจัยเงื่อนไขด้านการบริหารจัดการระบบยุติธรรม รัฐต้องให้ความสำคัญกับแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติเทียบเคียงเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกำหนดในแผนแม่บทให้ชัดเจนเกี่ยวกับ “ยุติธรรมชุมชน” ต้องเร่งรัดติดตามและกำกับดูแลให้ส่วนราชการและผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 เร่งรัดผลักดันกฎหมายที่ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากขึ้น เช่น ร่าง พ.ร.บ. ชะลอการฟ้อง ร่าง พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ร่าง พ.ร.บ. การระงับข้อพิพาทนอกศาล เป็นต้น นอกจากนี้ ต้องกระตุ้นให้ประชาสังคมผลึกกำลังรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกำหนดภารกิจการควบคุมจริยธรรมและมาตรฐานงานยุติธรรม และการมีหน่วยงานกลางรับผิดชอบงานยุติธรรมชุมชน-ยุติธรรมจังหวัด เป็นต้น

3. ปัจจัยเงื่อนไขเกี่ยวกับสารัตถะของ “ยุติธรรมชุมชน” โดยกรอบและสารัตถะของ “ยุติธรรมชุมชน” ต้องชัดเจนและเหมาะสมกับ “ชุมชน” และ “ภูมิสังคม” เช่น มีรูปแบบ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ ที่เหมาะสม มี

แบบจำลองยุทธธรรมชุมชนที่เหมาะสมกับสังคมไทย ซึ่งพบว่าแบบจำลองยุทธธรรมชุมชนตะวันตกที่พบส่วนใหญ่ใช้รูปแบบหุ้นส่วน (partnership model) ซึ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรม ขณะที่พัฒนาระบบยุทธธรรมชุมชนในสังคมไทยระยะแรกเริ่มนี้พบว่า งานยุทธธรรมชุมชนของไทยใช้รูปแบบระดมพล (mobilization model) ซึ่งเน้นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชนในลักษณะชั่วคราว และปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่รูปแบบตัวกลาง (intermediary model) ซึ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการส่งเสริมศักยภาพของชุมชน ส่วนภารกิจหลักของยุทธธรรมชุมชนควรใช้ภารกิจ 4 ประการ คือ การป้องกัน-ควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน การแก้ไขปัญหาคriminal ความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรม และการรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน เพราะมีความครอบคลุมภารกิจรวมทั้งหมดของแนวคิดยุทธธรรมชุมชนไว้แล้ว

4. ปัจจัยเงื่อนไขเชิงคุณลักษณะของชุมชน การศึกษาพบคุณลักษณะสำคัญของยุทธธรรมชุมชนในสังคมไทยประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกชุมชนด้านความยุติธรรม องค์การจัดการงานยุทธธรรมชุมชน การสร้างเครือข่ายยุทธธรรมชุมชน และทุนทางสังคม โดยทุนทางสังคมของระบบยุทธธรรมชุมชน ได้แก่ ระบบคุณค่าและความเชื่อผู้นำ ประชาชนท้องถิ่น จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน เวทีสำหรับการประชุมหารือ และจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งข้อตกลงเพื่อความสมานฉันท์ในชุมชนที่ได้มีการกำหนดขึ้น (ซึ่งเป็นธรรมนูญชุมชนอันทรงคุณค่า) ฉะนั้น ต้องนำคุณลักษณะที่ดีของชุมชนดังกล่าวมาใช้ประโยชน์

5. ปัจจัยเงื่อนไขว่าด้วยกฎหมาย สามารถใช้กฎหมายให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในงานยุทธธรรมชุมชนได้ในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับกำหนดนโยบายของรัฐบาล ระดับบริหารจัดการของฝ่ายบริหาร ระดับปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสนับสนุนงานยุทธธรรมชุมชน และการให้อำนาจแก่ชุมชนจัดการความผิดตามกฎหมายบางลักษณะ ดังนี้

5.1 การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น รัฐบาลสามารถกำหนดให้ยุทธธรรมชุมชนเป็นนโยบายสำคัญได้โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการบัญญัติไว้ในนโยบายที่รัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภา หรือการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

5.2 การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของฝ่ายบริหาร กฎหมายในปัจจุบันที่มีอยู่สามารถนำมาใช้บริหารงานยุทธธรรมชุมชนได้ เช่น พ.ร.บ. พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือแผนปฏิบัติการที่ออกตามกฎหมาย เช่น แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

5.3 การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เช่น พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาท สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประณอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 เป็นต้น

5.4 การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การเป็นพยาน (ปัจจุบันมี พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546) การส่งเสริมให้พลเมืองดีแจ้งเหตุความผิด นอกจากนั้น ระบบกฎหมายปัจจุบันก็รับรองการทำหน้าที่ของพลเมืองดีอยู่แล้ว เช่น การช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าตามประมวลกฎหมายอาญา

5.5 การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือถ่ายโอนภารกิจให้ชุมชน เช่น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

5.6 ความผิดตามกฎหมายบางลักษณะที่ควรให้อำนาจชุมชนในการจัดการตามหลักการยุติธรรมชุมชน เช่น ความผิดอันยอมความได้ตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา ความผิดที่เกิดจากปัญหาครอบครัวและสังคม ความผิดเล็กน้อยหรือลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา

กล่าวโดยสรุป การรื้อฟื้นแนวคิดยุทธธรรมชุมชนกลับมาใช้ในสังคมไทยอีกครั้ง นับเป็นก้าวที่สำคัญสำหรับการปฏิรูประบบงานยุติธรรมไทยบนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลงที่เล็งเห็นคุณค่าของพลังเครือข่ายชุมชน เห็นความสำคัญของการเปิดพื้นที่ชุมชนเพื่ออำนวยความสะดวกยุทธธรรมแก่กันและกันรวมทั้งนำยุทธธรรมเชิงจารีตตามธรรมเนียมประเพณีที่เคยใช้ได้ผลในการประสานสัมพันธ์ภาพทางสังคมของคนในชุมชนเข้าด้วยกันเช่นในอดีตที่ผ่านมา และที่สำคัญ ยุทธธรรมชุมชนจะเป็นระบบยุติธรรมแห่งอนาคตที่ได้รับการออกแบบให้มีความเข้มแข็งด้วยพลังเครือข่ายความสัมพันธ์ของสมาชิกชุมชนทุกกลุ่มทุกระดับเพื่อรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงสังคมโลกด้วยเทคโนโลยีและระบบข้อมูลข่าวสารซึ่งทำให้รัฐเล็กลงจนอาจมีอำนาจควบคุมชุมชนได้น้อยลงทุกขณะ

ในบทนี้จะกล่าวถึงที่มาความสำคัญของ “ยุติธรรมชุมชน” และเหตุผลความจำเป็นที่ต้องเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยอธิบายให้เห็นสภาพปัญหาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในระบบยุติธรรมหลักในปัจจุบัน และที่สำคัญคือการอธิบายว่า เพราะเหตุใดยุติธรรมชุมชนจึงเป็นความหวังสำหรับการพัฒนาสู่ “ระบบยุติธรรมรากแก้ว” ซึ่งเป็นระบบยุติธรรมแห่งอนาคตของสังคมไทย

ระบบยุติธรรมของไทยปัจจุบัน...อะไรคือปัญหา?

เป็นข้อเท็จจริงที่ว่า “ระบบยุติธรรมที่สมบูรณ์ที่สุดในโลกนี้ ยังไม่ได้รับการออกแบบและสร้างขึ้น” จึงเป็นธรรมดาที่เมื่อสังคมไทยนำระบบยุติธรรมแบบตะวันตกมาใช้เป็นเวลากว่าศตวรรษก็ย่อมประสบปัญหาต่างๆ มากมาย รวมทั้งถูกตั้งคำถามบ่อยครั้งถึงความสำเร็จและความคุ้มค่าของระบบยุติธรรมหลักว่าเป็นระบบที่ลงทุนน้อยที่สุดที่ให้ผลผลิตความยุติธรรมแก่สังคมมากที่สุดหรือไม่ เพียงใด มีหลายเหตุปัจจัยที่บ่งชี้ว่าระบบยุติธรรมของไทยปัจจุบันกำลังมีปัญหา อะไรคือปัญหาเหล่านั้น

1. ปัญหาระบบงานยุติธรรมเป็นปัญหา “ระบบ” และ “โครงสร้าง”

ผลจากการวิเคราะห์สรุปปัญหากระบวนการยุติธรรมในภาพรวมซึ่งกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2544) รายงานไว้ในหนังสือเรื่อง ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย ระบุอย่างชัดเจนว่า “ปัญหากระบวนการยุติธรรม” เป็นปัญหา “ระบบ” และ “โครงสร้าง” โดยข้อสรุปนี้ได้รับการสังเคราะห์จากความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยซึ่งเป็นการสัมมนาทางวิชาการกว่า 10 ครั้ง ที่โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จัดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2543 เวทีดังกล่าวได้ระดมความคิดจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ องค์กรภาคเอกชนและประชาชนผู้สนใจอย่างต่อเนื่องในประเด็นที่เป็นปัญหาอาชญากรรมสำคัญๆ หรือปัญหาข้อขัดข้องร่วมกันของกระบวนการยุติธรรมและของประชาชนมาทำการสังเคราะห์ รวมทั้งศึกษาวิจัยสภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมควบคู่กัน ซึ่งสรุปได้ว่าระบบงานยุติธรรมไทยมีสภาพปัญหา ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารงานยุติธรรม ที่ถูกวางโครงสร้างในลักษณะที่ไม่มีการบริหารงานยุติธรรมในภาพรวมทำให้ขาดเป้าหมายและทิศทางในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ไม่สามารถกำหนดนโยบายทางอาญาและน่านโยบายไปปฏิบัติอย่างมีสัมฤทธิ์ผล ขาดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรม ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี และส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรมตามมา

(6) เน้นการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) มากกว่าการแก้แค้นทดแทน (retributive justice)

(7) เน้นการสร้างระบบที่มีความโปร่งใสและการตรวจสอบที่ดีควบคู่ไปกับบุคลากรที่มีคุณธรรม

(8) คำนึงถึงความเสมอภาคของชายและหญิงและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของบุคคล

(9) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคม

(10) ให้ความสำคัญกับมาตรฐานความเป็นสากลและความร่วมมือระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์

2. ปัญหาระบบงานยุติธรรม: ปัญหาอันเกิดจากโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี (2543) ได้เคยเสนอปัญหาของระบบยุติธรรมจากการวิเคราะห์ปัญหาอีกลักษณะหนึ่ง โดยเน้นระบบยุติธรรมเมื่ออยู่ภายใต้บริบทสังคมและวัฒนธรรมแบบไทยๆ ซึ่งเป็นมุมมองเชิงนามธรรมมาก แต่ก็ปรากฏตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงอัตลักษณ์ของคนไทยในการใช้กระบวนการยุติธรรม และได้ระบุชัดเจนว่า “ปัญหากระบวนการยุติธรรมเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย” ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมจากมุมมองของคนนอกกระบวนการที่น่าสนใจ โดยระบุว่าสังคมไทยมีอุปสรรคของความยุติธรรม 6 ประการ คือ

(1) ขาดจิตสำนึกเรื่องความยุติธรรม โดยคนไทยทั่วไปมีลักษณะเห็นแก่ตัว เห็นแก่พวกพ้องมากกว่าเห็นแก่ความยุติธรรมของสังคมโดยรวม คนไทยจึงมิได้สนใจเรื่องความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมเท่าที่ควร

(2) โครงสร้างความสัมพันธ์ในสังคมไทยมีลักษณะแนวดิ่ง หรือที่เรียกกันว่าเป็น “ระบบอุปถัมภ์” เป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์และพฤติกรรมของคนในสังคมจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน จากผลการวิจัยของ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ เรื่องสังคมไทยสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นผลงานวิจัยด้านกฎหมายที่สะท้อนสังคมตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันทางดิ่งระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ ผู้มีอำนาจเรียกว่านาย ผู้ไม่มีอำนาจเรียกว่าไพร่ ความสัมพันธ์ดังกล่าวสืบเนื่องมาตลอด และกำหนดพฤติกรรมในสังคมจนถึงปัจจุบัน โดยคนจะแสวงหาอำนาจและอิทธิพลมาคุ้มกันตัว เมื่อความสัมพันธ์เป็นไปเช่นนี้แล้ว คนจะไม่นึกถึงความยุติธรรม โดยคนที่อยู่ข้างบนจะนึกเพียงว่าจะเอาเปรียบอะไรได้บ้าง จะโกงอะไรได้บ้าง

(3) ระบบอำนาจรัฐ ซึ่งมีทั้งระบบการเมืองและระบบราชการที่ไม่ถูกต้องแล้วรวมศูนย์อำนาจเป็นอุปสรรคต่อเรื่องความยุติธรรม เพราะถ้าระบบรัฐไม่ถูกต้องจะส่งความไม่ถูกต้องสู่ทุกองคาพยพของสังคม รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมด้วย ทำให้จำเป็นต้องปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ

(4) โครงสร้างที่รัฐมีอำนาจมาก อำนาจธุรกิจมาก แต่อำนาจประชาชนหรืออำนาจสังคมน้อย ทำให้ไม่เกิดความยุติธรรม คือ สิ่งที่มีอำนาจจะดึงทรัพยากรหรือสิ่งต่างๆ เข้าสู่ตัวเอง สิ่งที่ต้องการเห็นคือให้ประชาชนหรือสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น จะได้คานอำนาจรัฐ คานอำนาจธุรกิจ

(2) ปัญหาเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญา ที่มีลักษณะน่าคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไปจนเกินสมควร และขณะเดียวกันก็ไม่มีกระบวนการในการกลั่นกรองหรือเบี่ยงเบนคดี (screening or diversion) ออกจากขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมปกติ แต่จะส่งเรื่องทุกประเภทไปสู่ศาลก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ขาดการจัดการอย่างเหมาะสมกับการกระทำความผิดแต่ละระดับ ขาดการตรวจสอบ การตรวจค้นและจับกุมที่มีประสิทธิภาพ และให้อำนาจในการควบคุมผู้ต้องสงสัยได้นานเกินสมควร ระบบการสอบสวนและฟ้องร้องมีการแยกจากกันโดยเด็ดขาด ทำให้การดำเนินคดีขาดประสิทธิภาพ ระบบการสั่งคดีของอัยการยังต้องมีการปรับปรุง มีทัศนคติในการเก็บตัวผู้ต้องหาและจำเลยไว้ในความควบคุมมากกว่าปล่อยชั่วคราว การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญายังขาดประสิทธิภาพและไม่เพียงพอ ยังมีได้ให้ความสำคัญกับศาลชั้นต้นเท่าที่ควร และการดำเนินคดีมีความล่าช้าซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการอำนวยความสะดวก

(3) ปัญหาเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งกระบวนการยุติธรรมไทยยังไม่ประสบความสำเร็จในส่วนนี้ โดยยังคงละเลยหรือมองข้ามความสำคัญของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เนื่องจากความคิदनักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมยังผูกติดกับเพียงการวินิจฉัยข้อถูกผิดของการกระทำและมุ่งผลักดันผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำ ระบบการกำหนดโทษยังมีได้คำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และระบบราชทัณฑ์ยังไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง

(4) ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยปรากฏปัญหาในหลายรูปแบบ ได้แก่ การคุกคามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การละเลยไม่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยานเท่าที่ควร การเลือกปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจที่ไม่เที่ยงธรรม การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทำงานที่ล่าช้า

(5) กระบวนการยุติธรรมขาดการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งทำให้ขาดการตรวจสอบ ร่วมรับทราบปัญหาอุปสรรค ร่วมกำหนดนโยบายอันเป็นหัวใจของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม

(6) กระบวนการยุติธรรมขาดองค์ความรู้และศักยภาพในการพัฒนา โดยหน่วยงานภายในและภายนอกยังขาดความเข้มแข็งทางวิชาการด้านนี้

(7) บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมขาดจิตสำนึกและขาดทัศนคติที่ดีในการให้บริการความยุติธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากมีทัศนคติเชิงอำนาจนิยมและติดยึดในระบบเจ้าขุนมูลนาย

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะแก้ไขได้หากมีการใช้กระบวนการใหม่ในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา 10 ประการ คือ

- (1) ปรับจากทัศนคติเชิงอำนาจไปสู่การให้บริการด้านความยุติธรรม
- (2) มีมุมมองในการทำงานที่คำนึงถึงผลสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมมากกว่าของหน่วยงาน
- (3) เน้นการป้องกันควบคู่กับการปราบปราม
- (4) เน้นการสร้างทางเลือกใหม่ที่ไม่นำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมและระบบศาลโดยไม่จำเป็น
- (5) เน้นการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษ

ขณะนี้อำนาจธุรกิจมาก เมื่อเกี่ยวข้องกับเงินเป็นแสนล้านเป็นล้านล้าน และเงินนั้นเคลื่อนไหวด้วยความรวดเร็วของแสง โดยเงินกว่าร้อยละ 90 ไม่ได้เคลื่อนไหวเพื่อสร้างเศรษฐกิจแต่เป็นการเก็งกำไร ทำให้เกิดความไม่ถูกต้องต่างๆ ซึ่งกระทบต่อความยุติธรรม เช่น การปันหุ้นมีกำไรมาก แต่ผู้ปันหุ้นไม่ติดคุก และมีบุคคลในกระบวนการยุติธรรมรวยขึ้นเพราะการไม่ติดคุก กล่าวคือเมื่อเงินมีอำนาจจะกระทบกระบวนการยุติธรรมอย่างหนัก

(5) ความล่มสลายของชุมชน ชุมชน หมู่บ้านในสมัยก่อนมีกระบวนการยุติธรรมในระดับชุมชนช่วยไกล่เกลี่ยระงับข้อขัดแย้ง ทำให้ไม่ต้องเข้าสู่ระบบความยุติธรรมของรัฐมากนัก แต่เมื่อความเป็นชุมชนล่มสลายลง กระบวนการยุติธรรมที่เคยมีอยู่ในระดับชุมชนก็ถูกกระทบไปด้วย กรณีต่างๆ แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยก็ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทั้งหมด

(6) ระบบการเรียนรู้ การเรียนรู้แบบท่องจำของไทยทำให้เกิดจิตสำนึกของความถูกต้อง หรือ จิตสำนึกของความยุติธรรมที่ต้องอาศัยระบบคิดต่อเนื่อง แตกกิ่งก้านสาขาไปจึงจะเข้าใจเรื่องความยุติธรรมที่มีความสลับซับซ้อนได้

ปัญหาอันเกิดจากบริบทสังคมและวัฒนธรรมไทยนี้เป็นปัญหาที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวไม่เหมือนใคร แต่เป็นปัญหาหลักที่มีความสำคัญต่อการหล่อหลอมขัดเกลาและผลิตซ้ำ “คนไทย” เข้าสู่สังคมไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งจำเป็นต้องรับไว้เป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญและเป็นข้อจำกัดสำหรับ “ระบบยุติธรรมของไทย”

3. ปัญหาระบบงานยุติธรรม: ปัญหาอันเกิดจากอภิปรัชญาและเหี้ยออาชญากรรม

ผลจากวิธิตดากายได้กรอบทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับการจับผู้กระทำผิดมาลงโทษทำให้กระบวนการยุติธรรมกังวลต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกละเมิดโดยไม่เป็นธรรมจึงบริหารจัดการโดยมุ่งให้บริการต่อ “ผู้กระทำผิด” ในฐานะ “ประชาชน” ของการดำเนินกระบวนการค้นหาความจริงมากกว่าจะคำนึงถึง “เหี้ยออาชญากรรม” ผู้ได้รับความเสียหาย เหี้ยออาชญากรรมจึงมีบทบาทเสมือนผู้อยู่นอกของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ขาดการคุ้มครองเยียวยา และถูกมองข้ามความรู้สึกเจ็บปวดชอกช้ำที่ได้รับราวกับไม่มีอาชญากรรมเกิดขึ้น ซึ่งการปฏิบัติต่อเหี้ยออาชญากรรมดังประหนึ่ง “คนชายขอบกระบวนการยุติธรรม” (marginal man of criminal justice) (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548) นี่เป็นจุดอ่อนของระบบยุติธรรมทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังที่ไชยงค์ คงจันทร์ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง “ศาลยุติธรรมกับการคุ้มครองผู้เสียหายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” พบว่า เหี้ยอจำนวนมากไม่กล้า ไม่เต็มใจเข้ามาพึ่งพากระบวนการยุติธรรมอาจด้วยความเกรงกลัวอับอาย เบื่อหน่ายรวมทั้งผิดหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เขาเสนอแนะว่าควรให้การคุ้มครองสิทธิของเหี้ยอหรือผู้เสียหายเท่าเทียมกับผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยในส่วนที่รัฐสามารถกระทำได้

4. ปัญหาระบบงานยุติธรรม: ปัญหาอันเกิดจาก “นิติวิธี”

“นิติวิธี” เป็นวิธีคิด วิธีตีความ วิธีให้เหตุผล วิธีปรับใช้กฎหมายของนักกฎหมาย อันเป็นปัญหาของนิติศาสตร์ไทยอยู่ในขณะนี้ซึ่งมีผลกระทบอย่างสูงต่อกระบวนการยุติธรรม คือ นิติศาสตร์และระบบกฎหมายไทยนั้นค่อนข้างจะยึดถือตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือประมวลกฎหมาย เป็นหลักสำคัญที่สุด และ

กฎหมายไทยยังยึด “นิติวิธี” ที่เคร่งครัดยึดถือตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว นิติวิธีของกฎหมายไทยนั้นเปิดกว้าง ดังปรากฏชัดอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 บัญญัติว่า “กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมาย ของบทบัญญัตินั้นๆ เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

ในหลายชุมชนของไทย พบว่ามีธรรมเนียมชุมชน มีกฎ ระเบียบ จารีตประเพณีต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับ บังคับใช้กันในชุมชน แต่เมื่อมีการปฏิรูปกฎหมาย ใช้ประมวลกฎหมายตามแบบอย่างของตะวันตก เราก็ยึดถือ ประมวลกฎหมายหรือตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสรณะ กระบวนการยุติธรรมก็ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือนิติบัญญัติ ปัญหาคือท่าอย่างไรที่จะให้มีการนำธรรมเนียมชุมชน กฎ ระเบียบ จารีตประเพณีต่างๆ ของชุมชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการฟื้นฟู อนุรักษ์ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติ และโดยเฉพาะเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” มาใช้บังคับ ได้ ถ้าเราใช้กฎหมายของส่วนกลางเป็นเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว จะทำให้เกิดการกระทบกระทั่ง ความลักลั่น ขัดแย้งตลอดเวลา ในการที่จะพิจารณารับข้อพิพาทระหว่างราชการที่ถือกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่ประชาชนในชุมชน ท้องถิ่นยึดถือกฎระเบียบอีกแบบหนึ่งซึ่งแตกต่างตรงข้ามกัน ถ้าทำเป็นไม่รู้ไม่ชี้ให้การรับรองถึงความชอบธรรม ความถูกต้องของธรรมเนียมชุมชนเหล่านี้แล้ว ก็ยากที่จะทำให้ระบบกระบวนการยุติธรรมนั้นสามารถจัดการกับ ปัญหาความลักลั่นขัดแย้งได้อย่างลงตัว

ปัญหาอาชญากรรมและแนวโน้มการกระทำผิดใน 20 ปีข้างหน้า

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (2547) ได้ระบุแนวโน้มปัญหาอาชญากรรมและ การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนในสองทศวรรษต่อไป มีลักษณะน่าสนใจ ดังนี้

1. ปัญหาอาชญากรรมตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมวัฒนธรรม

Gene (1994) หนึ่งในนักพยากรณ์แนวโน้มอาชญากรรมในอนาคตได้ทำนายทิศทางอาชญากรรม ในศตวรรษที่ 21 ไว้ตอนหนึ่งว่า “ลัทธิพหุวัฒนธรรมและความไม่ผสมกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกัน” (multiculturalism and heterogeneity) ก่อให้เกิดภาวะไร้ระเบียบ ความแปลกแยกและความโดดเดี่ยว ในสังคม ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น เดนมาร์ก จีน และกรีก ในปัจจุบันกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาการเติบโตการค้า ระหว่างประเทศทำให้เกิดการแพร่ขยายแนวคิดทางสังคมใหม่ๆ ขึ้น จนกระทั่งความหลากหลายในสังคมจะ กลายเป็นกฎเกณฑ์ประการหนึ่งของสังคมในศตวรรษที่ 21 และความล้มเหลวที่จะเตรียมแผนการไว้รองรับจะเป็น ช่องว่างให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีลักษณะไม่ผสมกลมกลืน เป็นเนื้อเดียวกัน

ดังนั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยทั้งที่ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องและที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนฯ ให้ถูกต้อง ซึ่งมีถิ่นที่พำนักอาศัยกระจายอยู่ตามชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศยากแก่การควบคุม นั้น จัดว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการประกอบอาชญากรรมในไทยในช่วงเวลา 20 ปีข้างหน้าอย่างมากหากมิได้เตรียมแผนการที่จะป้องกันในชุมชนระดับรากหญ้าไว้แต่เนิ่นๆ รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายไร้พรมแดน ยังจะเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติด อาชญากรรมที่กระทำเป็นองค์การ รวมทั้งอาชญากรรมต่อรัฐในลักษณะของการก่อการร้ายรูปแบบต่างๆ อีกด้วย

2. ลักษณะทางประชากรของอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นใน 20 ปีข้างหน้า

การพยากรณ์แนวโน้มทิศทางอาชญากรรมในสังคมโลกบ่งชี้ว่า ในทศวรรษหน้าผู้มีความรู้ ผู้หญิง เด็ก และเยาวชนจะกระทำความผิดมากขึ้น (Schmallegger, 1996) เมื่อพิจารณาข้อมูลของประเทศไทยในปัจจุบัน ก็มีแนวโน้มไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน คือ มีผู้กระทำความผิดที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ หนังสือพิมพ์เพิ่มมากขึ้นและกระทำความผิดในคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น แม้ว่าจะไม่มีการบันทึกตัวเลขทางสถิติก็ได้อย่างชัดเจนก็ตาม ส่วนผู้หญิงที่ประกอบอาชญากรรมและต้องโทษจำคุกก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น แนวโน้มอาชญากรรมที่เข้าสู่ระบบยุติธรรมใน 20 ปีข้างหน้า จึงมีลักษณะทางประชากรโน้มเอียงไปสู่กลุ่มผู้มีความรู้ ผู้หญิง และเด็กเยาวชนมากขึ้นตามลำดับ ขณะที่การกระทำความผิดโดยผู้ใหญ่มิได้ลดจำนวนความถี่และความรุนแรงลงแต่อย่างใด

3. ปัญหาการล่มสลายของสถาบันครอบครัว: ต้นทางของปัญหาอาชญากรรมในอนาคต

คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและเลี้ยงดูเด็ก (2535) ทำการศึกษาวิจัยพบว่าโครงสร้างสังคมไทยมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงจากลักษณะครอบครัวขยายที่มีสมาชิกร่วมอยู่ในครอบครัวไม่ต่ำกว่า 3 ช่วงอายุ มาเป็นครอบครัวเดี่ยวที่มีเฉพาะบิดามารดาและลูกมากขึ้น ทำให้ครอบครัวมีลักษณะเล็กลง โดยเฉพาะครอบครัวในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีขนาดเล็กจะมีที่พึ่งทางจิตใจน้อยกว่าเด็กในครอบครัวแบบขยาย และส่งผลต่อไปถึงสุขภาพจิตและการพัฒนาบุคลิกภาพในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในภายหลัง

ส่วนเรื่องของความสัมพันธ์ในครอบครัวไทยก็มีแบบแผนการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจบีบบังคับให้ทั้งพ่อและแม่ต้องออกทำงานนอกบ้าน จึงมีเวลาอยู่กับครอบครัวน้อยลง เกิดความเครียดทางอารมณ์ ขาดความอดทนและการแสดงออกถึงความเอื้ออาทร อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของการทะเลาะวิวาทและความแตกแยกในครอบครัว และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา กฎหมายกำหนดให้ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด และศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว เป็นศาลที่พิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องหย่า ฟ้องขอให้การสมรสเป็นโมฆะ เพิกถอนการสมรส รับรองบุตร และเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดู แทนศาลแพ่งและศาลจังหวัด ซึ่งคดีฟ้องหย่าได้กลายมาเป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลเยาวชนและครอบครัวสูงสุดตลอดมา และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามสภาพการล่มสลายของสถาบันครอบครัวที่เป็นปัญหาสังคมควบคู่กับสภาพการพัฒนาและการกลายเป็นสังคมเมืองของประเทศกำลังพัฒนาผสมผสานกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่ประเทศประสบอยู่เป็นครั้งคราว

อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าสถิติการฟ้องหย่าในศาลเยาวชนเหล่านี้เป็นเพียงเศษเสี้ยวหนึ่งของปัญหา การล่มสลายของสถาบันครอบครัวที่แท้จริงในสังคมไทย เพราะเหตุที่ประชากรส่วนใหญ่ในชุมชนมักจะอยู่กันกัน ฉันทามีกรรมมากกว่าจดทะเบียนสมรสทำให้เรื่องราวของการหย่าร้างในลักษณะนั้นไม่ได้ถูกบันทึกอย่างเป็นทางการไว้ แต่ปรากฏเป็นปัญหาทางสังคมและปัญหาอาชญากรรมตามหน้าหนังสือพิมพ์ที่แม่นำลูกไปทิ้ง หรือ ฆ่า หรือพยายามฆ่า รวมทั้งปัญหาการทักแท้ง ปัญหาการกระทำทารุณกรรมต่อเด็ก ฯลฯ ตามมาอีกมาก

“ยุติธรรมชุมชน” คือ ช่องว่างที่ขาดหายไปของกระบวนการยุติธรรม

ระบบยุติธรรมที่ขาดการหยั่งลึกถึงรากฐานชุมชนจะทำให้การควบคุมอาชญากรรมทุกรูปแบบกระทำได้อย่าง การที่ระบบยุติธรรมไม่ให้ความสำคัญกับชุมชน หรือชุมชนเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ยากนั้นวิเคราะห์ได้ว่าเกิดจากปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากช่องว่างของบทบาทและหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมระหว่างรัฐกับชุมชน

การที่ “รัฐ” เข้มแข็งขึ้น และ “ชุมชน” รวมทั้ง “ประชาสังคม” อ่อนแอลงนั้นมีข้อสรุปจากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทบาทของประชาสังคมกับกระบวนการยุติธรรม” จัดโดย คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติและสถาบันกฎหมายอาญา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ระบุว่าอาจเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในเชิงเผด็จการอำนาจนิยมที่แยกกระบวนการยุติธรรมออกจากประชาสังคม โดยประชาสังคมมีหน้าที่สนองรับสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมให้มาเท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์ทางสังคมนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบตามมาคือ ประชาชนมีบทบาทในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมน้อยลงหรือไม่มีเลย และรู้สึกว่ามีใช้ระของตน หากเป็นของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองโดยเฉพาะตำรวจ จึงผลกระทบในการรักษาความสงบและปลอดภัยไปให้เจ้าหน้าที่ เช่น ตำรวจและฝ่ายปกครอง คดีความบางประเภทเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทกันได้ชุมชนกลับไม่มีใครจัดการเพราะไม่ได้รับมอบหมาย และเข้าใจว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน ผลักภาระไปให้กระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการชี้ขาด เสียเงินทอง เสียเวลาทั้งของรัฐและประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่ต้องรับภาระหนักทั้งๆ ที่จำนวนและความสามารถจำกัด การทำงานของเจ้าหน้าที่จึงมิได้ผลสมความต้องการ ทั้งของประชาชนและของเจ้าหน้าที่เอง และเมื่อมีความรู้สึกเช่นนั้นเกิดขึ้น ประชาชนและเจ้าหน้าที่ทางเห็นกันและกัน ความห่างเหินทำให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ขาดผู้ควบคุมดูแล และเมื่อเผชิญกับความเย้ายวนรูปต่างๆ เจ้าหน้าที่ซึ่งโดยหลักการและกำเนิดเป็นผู้ที่ควรจะให้บริการประชาชนก็หันไปสนองความเย้ายวนเหล่านั้น ยิ่งห่างประชาชนออกไปเท่าใด โอกาสที่จะกลายเป็นทราชหรือทุจริตหรือทั้งสองอย่างก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

ยุติธรรมชุมชน: พื้นภูมิปัญญาไทยในอดีต...พัฒนาสู่อนาคต

ยุติธรรมชุมชนไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย แท้ที่จริงเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมไทยมาแต่ดั้งเดิม ถึงขนาดมีกฎหมายรองรับ เป็นหลักเป็นฐานชัดเจน เพียงแต่ในยุคสมัยแห่งการสร้าง “รัฐชาติ” สมัยใหม่ โดยเฉพาะในยุคที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของโลกตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามอย่างตะวันตก ในด้านกฎหมายก็มีความจำเป็นต้องรับระบบกฎหมายของตะวันตกมาใช้ ภูมิปัญญาไทยในเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” จึงถูกมองแบบเหมารวมว่าเป็นเรื่องล้าสมัย

และป่าเถื่อน ทั้งๆ ที่หลายเรื่องเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความคิด และความเชื่อของสังคมไทย จนเมื่อ
กาลเวลาผ่านไประยะหนึ่ง ก็พบว่าระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เอื้ออย่างตะวันตก และยังไม่สามารถ
หยั่งลึกถึงรากฐานชุมชนหรือสังคมนับว่ารากหญ้าของสังคมไทยนั้น มีปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น

ในปัจจุบันสังคมไทยกำลังกลับมาทบทวน “ของดีที่มีอยู่เดิม” เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นมาใช้ใหม่
ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นแทบจะทุกวงการ ทุกศาสตร์ และสาขาอาชีพ เช่น แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง โครงการหนึ่ง
ตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แพทย์แผนไทย สมุนไพรไทย ป่าชุมชน ชมรมรักษาลุ่มน้ำต่างๆ ไม่เว้นแม้แต่ระบบการเมือง
การปกครอง ซึ่งทิศทางมุ่งไปสู่การคืนอำนาจให้ชุมชนโดยการกระจายอำนาจมากขึ้น กล่าวโดยสรุป สังคมไทยกำลัง
ให้ความสำคัญกับชุมชนมากขึ้น ดังนั้น “ยุทธธรรมชุมชน” ก็อยู่ในกระแสเช่นเดียวกัน

เหตุผลประการหนึ่งที่สังคมไทยกำลังให้ความสำคัญกับชุมชนมากขึ้น ก็เพราะถ้าชุมชนได้รับโอกาส
หรือมีอำนาจในการบริหารจัดการหรือดูแลชุมชนท้องถิ่นตัวเองมากขึ้น ชุมชนท้องถิ่นนั้นก็จะมีสภาพดังที่ ธเนศวร
เจริญเมือง (2544) ได้กล่าวไว้ว่า ในสังคมที่ระบบการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง ประชาชนมีความรัก ความ
ภาคภูมิใจและปกป้องรักษาท้องถิ่นของเขาเอง มีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะการ
ตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องทำงานเพื่อรับใช้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ท้องถิ่น
จึงเป็นชุมชนที่น่าอยู่ เช่น โรงเรียนประถมและมัธยมของชุมชนมีคุณภาพดี ไม่เก็บค่าเล่าเรียน หนังสือเรียนก็ไม่
ต้องซื้อ มีรถรับส่งนักเรียน อาคารบ้านเรือนเป็นระเบียบ สะอาด มีเอกลักษณ์ของท้องถิ่น สองข้างทางมีต้นไม้
ร่มรื่น ไม่มีการวางของขายเกะกะทางเท้า ถนนมีทางจักรยาน ไม่มีปัญหาจราจรติดขัดเพราะชุมชนมีระบบขนส่ง
มวลชน แม่น้ำ ลำธารใสสะอาด ริมฝั่งมีสนามหญ้าและไม้ใหญ่ให้คนพักผ่อนและเดินเล่น มีสวนสาธารณะมากมาย
ทั้งเล็กและใหญ่ ผู้คนสดชื่นอารมณ์ดี ยิ้มแย้มแจ่มใส เพราะอยู่ในบ้านเมืองที่น่าอยู่ จะข้ามถนนก็ข้ามตรงทางม้า
ลาย รถมายังทางม้าลายก็หยุดทุกครั้ง เพราะคนคือทรัพยากรอันดับหนึ่งของสังคม ไม่ใช่รถสำคัญที่สุด การขับขี
ยานพาหนะ ทุกคนเคารพกฎจราจรอย่างเคร่งครัด

ผิดกับสังคมที่ระบบการปกครองท้องถิ่นอ่อนแอ ที่ประชาชนไม่ค่อยรู้จักและไม่มีความใกล้ชิดกับ
ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น ไม่ค่อยสนใจการบริหารท้องถิ่น แต่จะรู้จักและเคารพข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้ง
มากกว่า สื่อมวลชนก็คอยรายงานข่าวของข้าราชการประจำและข่าวรัฐบาลกลางมากกว่า แต่ละคนจะคอยเอาใจ
ข้าราชการประจำและผู้นำจากส่วนกลาง ชาวท้องถิ่นไม่ค่อยมีคนสนใจ ผู้บริหารท้องถิ่นก็ทำงานเหมือนกับไม่ได้
สร้างโครงการใหม่ๆ ในสังคมเช่นนี้ บ้านเมืองมักไม่เป็นระเบียบ ทางเท้ามีแต่คนวางของขายจนเดินลำบาก ทาง
จักรยานไม่มี อากาศร้อนอบอ้าวเพราะสองข้างถนนไม่มีต้นไม้ มีแต่ต้นไม้เทียมๆ ในกระถาง ป้ายโฆษณาสินค้า
มากมายไร้ระเบียบ การจราจรติดขัดเพราะรถส่วนตัวมากเกินไป เพราะระบบขนส่งมวลชนไร้ประสิทธิภาพ
ประชาชนก็ไม่ผลัดกันให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแก้ไข แต่ดันร่นหาซื้อรถส่วนตัวกันตามยถากรรม สองข้างแม่น้ำก็
มีแต่ร้านค้าของเอกชนที่หากำไรจากริมฝั่งน้ำซึ่งควรจะเป็นสมบัติของส่วนรวม บ้านเมืองมีสวนพักผ่อนหย่อนใจ
น้อยมาก ประชาชนอยากพักผ่อนก็ต้องไปศูนย์การค้า ไม่มีสนามเด็กเล่น สนามกีฬา หรือหอแสดงดนตรี โรงเรียน
ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีคุณภาพไม่สูง พ่อแม่ผู้ปกครองต้องดิ้นรนหาเงินส่งลูกเข้าโรงเรียนเอกชนที่มีราคา

แพง รถโรงเรียนก็ไม่มี ผู้ปกครองต้องขับไปส่งเอง เจอปัญหาหนักติด ต้องเดินทางไปโรงเรียนไกลๆ โรงเรียนไม่มีตู้ใส่หนังสือให้นักเรียน นักเรียนต้องแบกหนังสือหนักกลับไปกลับทุกวัน ฯลฯ

นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีเครื่องแบบคล้ายของข้าราชการประจำเพราะข้าราชการมีอำนาจมาก ใครก็อยากเป็นข้าราชการ ในสังคมเช่นนี้พฤติกรรมต่างๆ และแนวโน้มของเหตุการณ์ทั้งหลายจะมุ่งไปที่ข้าราชการที่ส่งมาจากส่วนกลาง การตัดสินใจในโครงการต่างๆ ก็อยู่ในอำนาจของคนจากส่วนกลาง คนท้องถิ่นมีหน้าที่รับฟังและปฏิบัติตาม ไม่มีอำนาจจัดการท้องถิ่นของตนเอง ฯลฯ

จากมุมมองของธเนศร์ เจริญเมือง ดังกล่าวน่าจะนำมาใช้พิจารณาวิเคราะห์กระบวนการยุทธธรรมได้เช่นเดียวกัน ปัจจุบันกระบวนการยุทธธรรมกำลังอยู่ภายใต้กระแสการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และหันกลับมามอง “ของดีที่มีอยู่เดิม” เหมือนเช่นวงการอื่นๆ เพื่อที่จะค้นหาภูมิปัญญาไทย รวมทั้งสืบค้นประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศแล้วพัฒนาต่อยอดให้เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทย

นี่คือเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “ยุทธธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุทธธรรม”

ยุติธรรมชุมชน: ความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทนำ

ในกระแสสังคมปัจจุบัน หากจะถามเด็กเยาวชนผู้เป็นอนาคตของสังคมรวมทั้งสอบถามผู้คนทั่วไปว่า “ความยุติธรรมคืออะไร?” ก็มักจะได้รับคำตอบว่า “ความยุติธรรม คือ การเอาคนไปเข้าคุก” หรือบ้างก็ตอบว่า “ความยุติธรรม คือ การลงโทษต่อความผิดที่คนนั้นๆ ได้กระทำลงไป”

นี่คือความยุติธรรมตามแนวคิดของระบบงานยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก และคือฐานคติที่ถูกตอกย้ำในหัวใจของเพื่อนมนุษย์ ครอบครัวระบบคิดของสังคมกว่า 200 ปี นับตั้งแต่ที่มีการออกแบบและนำกระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมแบบแผนมาใช้ในประวัติศาสตร์ช่วงหนึ่งของสังคมโลก

อย่างไรก็ตาม เมื่อประมาณ 30 ปี ที่ผ่านมามีกระบวนการทัศน์ใหม่เกิดขึ้นในระบบวิธีคิดเกี่ยวกับความยุติธรรม เป็นผลให้เกิดการตั้งคำถามและนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบงานยุติธรรมของสังคมโลกไปจากยุติธรรมกระแสหลักที่ยึดมั่นถือมั่นกันมา รวมทั้งมีผลให้คำตอบต่อคำถาม “ความยุติธรรมคืออะไร?” ของผู้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป โดยคำตอบสำหรับคำถามดังกล่าวนี้ใช้ “ชุมชน” เป็นฐานคติในการอธิบายแทนการใช้ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสถาบัน” เป็นหลัก เรียกว่าเป็นการเปลี่ยนวิธีการอธิบายความยุติธรรมจากการใช้ทฤษฎีความยุติธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทรงอำนาจที่ให้ความสำคัญกับ “ผู้กระทำผิด” อธิบายความยุติธรรมด้วยการ “ลงโทษ” มาใช้ทฤษฎีความยุติธรรมของชุมชนซึ่งให้ความสำคัญกับ “เหยื่ออาชญากรรม” อธิบายความยุติธรรมว่าเกิดขึ้นได้ด้วย “การผนึกกำลังจัดระเบียบชุมชนและเยียวยาสมานฉันท์” แทน

อาชญากรรมทั้งปวงเกิดจากชุมชน ฉะนั้น

ความแปลกแยกในชุมชนเป็นรากเหง้าให้อาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้น กล่าวคือ

▶ อาชญากรรมมีองค์ประกอบที่บั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับเหยื่ออาชญากรรมของเขาอย่างเข้มแข็ง รวมทั้งสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้กระทำผิดกับชุมชนของเขาก็ถูกสะบัดลงเมื่อกลไกของระบบยุติธรรมหลักแยกตัวผู้กระทำผิดออกจากชุมชนไปพร้อมๆ กับการไม่ให้ความสำคัญแก่ชุมชน

▶ ผู้กระทำผิดขาดสามัญสำนึกว่าพฤติกรรมของเขาส่งผลกระทบต่อผู้อื่นในชุมชนอย่างไร

▶ ผู้กระทำผิดขาดการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดสัมพันธ์ภาพที่เข้มแข็งต่อผู้อื่น

▶ บางสิ่งบางอย่างในชุมชนได้เสื่อมสลายลงจนทำให้สมาชิกคนหนึ่งๆ ไม่รู้สึกรับผิดชอบต่อสมาชิก

คนอื่นๆ ของชุมชน โดยองค์ประกอบชุมชนด้านลบเหล่านี้ ได้แก่ ความยากจน ความโดดเดี่ยว ความกลัว อคติ ความโกรธแค้น ความชิงชัง ความรุนแรง และการเสพติด

รากเหง้าแห่งปัญหาและความแปลกแยกเหล่านี้ทำให้อาชญากรรมเกิดขึ้นมาในชุมชนหรือในทางกลับกันทำให้ชุมชนบางแห่งกลายเป็นแหล่งเพาะปัญหาอาชญากรรมและผลิตอาชญากรรมสู่สังคม

ความยุติธรรมทั้งปวงเกิดจากชุมชน ฉะนั้น

ชุมชนเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนโยงใยกันไปมาทั้งด้านภูมิศาสตร์ ความเชื่อมั่นศรัทธา เพศสภาพ สังคม เศรษฐกิจ ภาษา รวมทั้งเอกลักษณ์อันหลากหลายที่เราทุกคนต่างก็ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของข่ายใยความผูกพันของชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งเช่นเดียวกับที่คนอื่นต่างก็ผูกพันกับชุมชนของเขาทั่วประเทศและทั่วโลก องค์ประกอบที่บ่มเพาะรากฐานของชุมชนแต่ละแห่งมีลักษณะไม่แตกต่างกัน โดยองค์ประกอบชุมชนด้านเสริมพลัง ได้แก่ ความเชื่อมั่น ศรัทธา การให้อภัย การรับขวัญ การแบ่งปัน ความรัก ความยกย่องให้เกียรติ และองค์กรชุมชน

ยุทธธรรมชุมชน เป็นนวัตกรรมยุทธธรรมในลักษณะแนวคิดและยุทธวิธีที่ปรากฏขึ้นร่วมสมัย ยุทธธรรมชุมชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกิจเชิงปฏิบัติการของกระบวนการยุทธธรรมในการขับเคลื่อนพันธกิจ “ชุมชนปลอดภัย” ให้ได้ผลบรรลุเป้าหมายสอดคล้องกับวิถีชีวิตตามความเป็นจริงของชุมชน โดยเน้นดำเนินกิจกรรมยุทธธรรมในพื้นที่ชุมชนซึ่งเป็นสถานที่เกิดอาชญากรรมและเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบสูงสุดทั้งจากบรรดาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและจากการตอบโต้ของกระบวนการยุทธธรรมแต่ไม่เน้นการดำเนินการในกระบวนการยุทธธรรมซึ่งเป็นสถาบันที่สังคมสร้างขึ้น ยุทธธรรมชุมชนเสนอทางออกเพื่อทบทวนว่าแนวนโยบายของกระบวนการยุทธธรรมกระแสหลักจะสามารถสร้าง “ชุมชนปลอดภัย” ให้เกิดขึ้นในสถานที่อยู่อาศัยและที่ทำงานได้อย่างไร

ดังนั้น ในการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงต้องถามกลับไปที่ชุมชนในฐานะต้นธารของปัญหาหรือแหล่งก่อกำเนิดอาชญากรรม รวมทั้งแหล่งประสาทความยุติธรรมที่ระดับรากแก้วของสังคม

ยุทธธรรมชุมชน: นิยามความหมายเชิงวิชาการ

นิยามของนักวิชาการตะวันตก

บรรดานักวิชาการด้านอาชญาวิทยาและงานยุติธรรมชาวตะวันตก ต่างให้นิยามความหมายของยุทธธรรมชุมชนไว้หลากหลายแต่มีเอกภาพทางความคิดบางประการร่วมกัน ดังนี้

ยุทธธรรมชุมชน คือ วิธีการในการขับเคลื่อนชุมชนให้เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมการควบคุมอาชญากรรมและแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยตามความคิดของ McCold and Wachtel (1997) เพิ่มเติมว่า ชุมชนตามนิยามนี้มีได้หมายถึงชุมชนตามพื้นที่แต่หมายถึงชุมชนตามหน้าที่ที่เกิดจากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม

ยุทธธรรมชุมชน หมายถึง มาตรการหรือยุทธวิธีในการลดและป้องกันอาชญากรรมโดยวิธีการดังกล่าวมีลักษณะที่สร้างหรือเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน ขณะที่แนวนโยบายแบบยุทธธรรมชุมชนจะให้ความสำคัญกับการเผชิญหน้าอาชญากรรมและการกระทำผิดด้วยวิธีการเชิงรุก แก้ปัญหาทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลในการป้องกัน ควบคุม ลด และเยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างและรักษา

ความปลอดภัย ความเข้มแข็งมีชีวิตชีวา และความยุติธรรมของชุมชน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน (Roman and group, 2002)

ยุติธรรมชุมชน คือ การกระทำระดับรากแก้วที่ประชาชน องค์กรชุมชน และระบบยุติธรรมจะสามารถใช้ควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของสังคมได้ (Karp and Clear, 2000)

เมื่อถอดรหัสนิยาม “ยุติธรรมชุมชน” จากบรรดานิยามความหมายของนักวิชาการตะวันตก สรุปได้ว่า นิยามยุติธรรมชุมชนมีสาระสำคัญ คือ

1. เป็นยุทธศาสตร์เชิงปฏิบัติการในรูปของมาตรการหรือวิธีการหรือกระบวนการที่กระทำในชุมชนระดับรากแก้ว
2. ชุมชนต้องเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วน
3. กิจกรรมหลักๆ ของยุติธรรมชุมชน คือ การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน การแก้ไขจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ การเสริมพลังเยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรม และส่งผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน
4. กิจกรรมที่ดำเนินการมีลักษณะเชิงรุกมากกว่าตั้งรับปัญหาที่ปลายทาง
5. มีเป้าหมายสำคัญในการสร้างพลังความเข้มแข็งให้ชุมชน รักษาความปลอดภัย อำนวยความสะดวกยุติธรรมระดับชุมชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

นิยามของนักวิชาการไทย

ยุติธรรมชุมชน เป็นแบบแผนของกลยุทธ์เชิงรุกที่เน้นป้องกันอาชญากรรมด้วยการทำงานร่วมกันของชุมชนในลักษณะของ “หุ้นส่วน” ที่เข้มแข็งระหว่าง “องค์กรภาครัฐ” ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อความปลอดภัยของสาธารณะกับ “ชุมชน” เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนนั้นๆ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2547)

ยุติธรรมชุมชน คือ การทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนใดๆ ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ทั้งหลาย) กับชุมชน การทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนนั้นเป็นการทำงานโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางเพื่อการป้องกันหรือควบคุมอาชญากรรมโดยตรงและโดยอ้อมในระดับเพื่อนบ้านหรือในระดับชุมชน (สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, 2547)

ยุติธรรมชุมชนมี 2 รูปแบบ คือ ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการทัศนคติความยุติธรรมอาญา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐอนุญาตให้เข้ามามีส่วนร่วมและรัฐเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ใครหรือชุมชนใดเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ และยุติธรรมชุมชนในกระบวนการทัศนคติความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือการที่ชุมชนเป็นตัวหลักในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม ส่วนรัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือเป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ให้การสนับสนุนให้ชุมชนทำหน้าที่ได้ โดยชุมชนในงานยุติธรรมชุมชนรูปแบบนี้มีบทบาทหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในวิถีทางความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และ การป้องกันปัญหาอาชญากรรม (อังคณา บุญสิทธิ์, 2549)

สำหรับโครงการพัฒนาระบบงานยุทธธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดนิยามว่า “ยุทธธรรมชุมชน” หมายถึง ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการป้องกัน ควบคุม จัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด ตลอดจนคืนคนดีกลับสู่ชุมชนด้วยการฟื้นฟูระบบยุติธรรมเชิงจารีตและ/หรือพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรมและเพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ และมีกลไกการทำงานตามระบบยุติธรรมชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมหลักผ่านการประสานงานของหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2549)

อย่างไรก็ตาม ในการทบทวนวรรณกรรมครั้งนี้ ผู้วิจัยสังเคราะห์นิยามศัพท์ของยุทธธรรมชุมชนไว้ในเชิงปรัชญา “ยุทธธรรมชุมชน” เป็นปรัชญาที่บูรณาการแนวคิดหลากหลายเกี่ยวกับงานยุติธรรมร่วมสมัยที่มีฐานคติและหลักการเดียวกันเข้าด้วยกัน ได้แก่ หลักการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และ ตำรวจชุมชน ดังนั้น ยุทธธรรมชุมชนจึงไม่ใช่ “วิธีการใหม่” ในการจัดการกับ “ปัญหาอาชญากรรมเดิมๆ” แต่เป็น “วิธีคิดใหม่” ในการจัดการกับ “ความยุติธรรม” ด้วยการจัดวางชุมชนและเหยื่ออาชญากรรมที่เคยถูกระบบยุติธรรมหลักกละเลยไปมาเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมการอำนวยความสะดวก

ในเชิงนโยบายอาญา “ยุทธธรรมชุมชน” คือ กลุ่มเครื่องมือหรือกลไกการอำนวยความสะดวกยุติธรรมชุดใหม่ที่ใช้เป็นกลยุทธขับเคลื่อนระบบไปข้างหน้าเพื่อกำหนดปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคมตามสถานการณ์เฉพาะของชุมชน

ในทางปฏิบัติ “ยุทธธรรมชุมชน” หมายถึง การที่ชุมชนมีอำนาจบังคับควบคุมและจัดการปัญหาของชุมชนด้วยการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามความเหมาะสมจำเป็นของตนเอง

ข้อสังเกตเกี่ยวกับนิยามยุทธธรรมชุมชน

อาจกล่าวได้ว่า ยุทธธรรมชุมชนนั้นยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนแน่นอนเป็นที่ยุติ แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นลักษณะร่วมของกิจกรรมยุทธธรรมชุมชนทั้งหลายก็คือ

ประการแรก ยุทธธรรมชุมชนมีลักษณะของการเปิดโอกาสให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในระบบยุติธรรมทางอาญา เช่นการเข้ามาเป็นอาสาสมัคร ผู้ประสานงาน ผู้ไกล่เกลี่ย ให้การอบรมสั่งสอน เป็นสมาชิกของคณะกรรมการต่างๆ เป็นผู้ให้การสนับสนุนเหยื่ออาชญากรรมในการเยียวยาและเสริมพลัง และสนับสนุนผู้กระทำความผิดในการปรับตัวเข้ากับสังคมหลังได้รับการปล่อยตัว เป็นต้น

ประการที่สอง นัยสำคัญของยุทธธรรมชุมชนคือ การเห็นว่าคำตอบในการแก้ปัญหามาจากชุมชนมากกว่าที่จะมาจากหน่วยงานของรัฐที่มีความห่างไกลและมีพิธีรีตองมาก เช่น ตำรวจ อัยการ และคุมประพฤติ และเห็นว่าการสร้างเสริมศักยภาพในการควบคุมอาชญากรรมควรเริ่มต้นจากชุมชนมากกว่าที่จะเริ่มจากสถาบันต่างๆ อาทิ เรือนจำหรือสถานพินิจ ซึ่งมักสร้างตรรกะและความรู้สึกโดดเดี่ยวให้กับผู้กระทำความผิดมากกว่าการเยียวยาซึ่งแท้ที่จริงแล้วการเยียวยาเป็นการเสริมพลังอย่างหนึ่งของชุมชน

ประการที่สาม ยุติธรรมชุมชนมีการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานยุติธรรมทางอาญา ภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน เช่น หน่วยงานช่วยเหลือเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม (victim support agencies) และ ส่งเสริมการเปิดเผย การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรดังกล่าวด้วยกันเองและกับชุมชน

ประการที่สี่ ยุติธรรมชุมชนสนับสนุนการนำผู้คนจากหลายกลุ่มหลากหลายความคิดที่ดูเหมือนไม่น่าจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ เช่น กลุ่มผู้อพยพ กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ และ กลุ่มความเชื่อทางศาสนา แนวคิดนี้เรียกว่า “การผนึกกำลังการควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ” ซึ่งครอบคลุมไปถึงแนวคิดที่ว่า เราควรส่งเสริมให้เอกชนผู้ให้บริการด้านการรักษาความปลอดภัยหรือด้านเทคโนโลยีป้องกันอาชญากรรมเข้ามามีส่วนร่วมอำนวยความยุติธรรมให้กับชุมชนด้วย

ประการที่ห้า การเปิดโอกาสให้คนในชุมชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการยุติธรรมชุมชนนี้มีประโยชน์หลายประการ เช่น ช่วยส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ ช่วยลดการพึ่งพิงมืออาชีพในการระบอบข้อพิพาท ลดความรู้สึกแปลกแยกต่อกระบวนการยุติธรรม เพิ่มความชอบธรรมให้กับโครงการและแนวคิดยุติธรรมชุมชน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรภาคประชาชนและกลุ่มทางสังคมต่างๆ ในชุมชนหรือท้องถิ่น และ สำหรับภาครัฐ ยุติธรรมชุมชนยังช่วยส่งเสริมความชอบธรรมของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย และ ช่วยลดค่าใช้จ่ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ทางหนึ่ง

องค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชนมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญๆ 5 ประการ คือ 1) เน้นความสำคัญของเพื่อนบ้าน 2) ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา 3) ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจและลดการผลักความรับผิดชอบให้สถาบัน 4) เพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน และ 5) เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรม

สาระสำคัญขององค์ประกอบแต่ละส่วน มีดังนี้

1. ยุติธรรมชุมชนเน้นการให้ความสำคัญแก่เพื่อนบ้านในระดับรากหญ้า

อาณาเขตของประมวลกฎหมายอาญาถูกผูกโยงไว้กับอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือรัฐบาลก็ตาม แต่เมื่อมองจากวิถีชีวิตชุมชนแล้ว ในบางครั้งพบว่าบรรดากฎหมายบ้านเมืองเหล่านี้ปราศจากความหมายและนัยสำคัญต่อชีวิตผู้คนในท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม สำหรับวิถีชีวิตผู้คนที่เปี่ยมด้วยพลังแล้ว บรรดากฎหมายเหล่านี้มีความสำคัญเมื่อเกิดอาชญากรรมและการฝ่าฝืนระเบียบสังคมที่ต้องทำการควบคุมสังคมให้เข้ารูปเข้ารอยสำหรับสังคมส่วนรวม สภาพการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นมิติใหม่ในการกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมโดยใช้ “สถานะ” (space) เป็นตัวกำหนดแทนการกำหนดขอบเขตการอำนวยความยุติธรรมโดยความเป็นเมือง ประเทศ หรือรัฐเช่นเดิม

ดังนั้น องค์ประกอบประการแรกของแนวคิดยุติธรรมชุมชนบนฐานคิดนี้ คือ เพิกถอนกิจกรรมต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมออกจากการผูกติดไว้กับสถานที่ตั้งและประยุกต์กิจกรรมการอำนวยความยุติธรรมแบบอิสระที่เหมาะสมกับวิถีชุมชนแต่ละแห่งแทน

2. ยุติธรรมชุมชนให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้รับการขนานนามว่าเป็น “กระบวนการต่อสู้คดีของคู่ปรปักษ์ระหว่างผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายหนึ่งกับรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง” ส่วนภายใต้กรอบทฤษฎีแบบยุติธรรมชุมชนนั้น อธิบายว่าอาชญากรรมมิใช่การต่อสู้ชิงความเป็นผู้ชนะกันระหว่างสองฝ่ายแต่เป็น “ชุดของปัญหาที่ต้องการการแก้ไข” โดยให้น้ำหนักความสำคัญต่อทั้งสองด้าน ด้านหนึ่งคือ ปัญหาด้านความปลอดภัยของชุมชนที่ต้องการการแก้ไขเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตชุมชนและอีกด้านหนึ่งคือพลังสมรรถนะของผลที่เกิดตามมาจากกระบวนการแก้ไขปัญหานั้นได้สำเร็จ

กรอบทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหานั้น แตกต่างจากกรอบทัศน์ที่มองปัญหาว่าเป็นความขัดแย้งเชิงปฏิปักษ์ตรงที่การให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหามุ่งอาศัยชุดข้อมูลข่าวสาร ความสุขุมรอบคอบ และผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่ายในการแก้ปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาร่วมกัน กล่าวอย่างสั้นๆ ได้ว่าองค์ประกอบสำคัญของยุติธรรมชุมชนองค์ประกอบนี้เป็นเรื่องของการทำงานที่ประชาชนร่วมกันแบ่งปันคำนิยามและความเอื้ออาทรห่วงใยซึ่งกันและกัน เมื่อมีข้อมูลและระเบียบกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมมาใช้ประกอบก็จะทำให้พบหนทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหานั้นๆ ได้

ข้อมูลข่าวสารระดับชุมชนอาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหาแบบเน้นปัญหาเป็นศูนย์กลางได้ 3 แนวทาง คือ

(1) การจัดระบบข้อมูลข่าวสารเฉพาะของพื้นที่เตรียมใช้งานเป็นลำดับแรก เนื่องจากบรรดาอาชญากรรมขั้นสูงที่เกิดขึ้นพบว่ามีสถานที่ตั้งหรือแหล่งกำเนิดจากการรวบรวมทรัพยากรและมีการลงทุนอยู่ในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งหรือชุมชนใดชุมชนหนึ่งในสังคมโลกนี้ทั้งสิ้น

(2) ความห่วงใยและความปรารถนาของผู้อยู่อาศัยเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการกำหนดกิจกรรมยุติธรรมชุมชน

(3) การแปลข้อมูลข่าวสารจากชุมชนไปสู่กิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมาย สามารถใช้เพื่อประเมินผลความสำเร็จในการกำหนดยุทธวิธีเผชิญหน้ากับอาชญากรรมได้ทางหนึ่ง

3. ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจและลดการผลัดความรับผิดชอบให้สถาบัน

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีลักษณะเป็นการปกครองแบบลำดับชั้น องค์การแต่ละระดับผู้ปฏิบัติงานจะทำหน้าที่รายงานผลการทำงานของตนไปยังระดับชั้นการบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปตามลำดับเป็นทอดๆ ในลักษณะความสัมพันธ์แนวตั้ง ขณะที่แนวคิดแบบยุติธรรมชุมชนไม่ใช้รูปแบบองค์การแนวตั้งตามธรรมเนียมแบบแผนดั้งเดิมแต่ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบแทน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอาจจะรายงานไปยังประชาชนกลุ่มที่เป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแทนที่จะรายงานไปยังผู้เกี่ยวข้องลำดับชั้นบังคับบัญชาถัดขึ้นไป

ขณะเดียวกันผู้บริหารองค์กรย่อยๆ ในชุมชนอาจผสมผสานหลอมรวมทำงานร่วมกับผู้บริหารของหน่วยงานอื่นโดยใช้รูปแบบเมทริกซ์ (matrix) ได้ เช่น ผู้บริหารหน่วยตำรวจชุมชนทำงานร่วมกับคุมประพฤติชุมชนหรืออัยการชุมชน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการปรับปรุงความร่วมมือประสานงานและเพิ่มพูนแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติในลักษณะภาคตัดขวางให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ศูนย์ปฏิบัติการในทีโล่ เมือง

บอสตัน (Boston Operation Nightlight) ดำรงกับพนักงานคุมประพฤติออกปฏิบัติการร่วมกันในการติดตาม
ความเป็นอยู่ของผู้กระทำผิดหลังพ้นโทษในชุมชน เป็นต้น (Karp and Clear, 2000)

อาจกล่าวได้ว่า ช่องทางของชุมชนภายใต้โครงสร้างองค์การที่มนุษย์สร้างขึ้นนี้มีความสลับซับซ้อน
หลากหลายยิ่งนัก ดังนั้น ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาคตัดขวางที่มีลักษณะสั้นๆ จึงใช้แก้ปัญหาตามความ
ประสงค์เฉพาะกลุ่มได้ดีกว่าและอาจกลับกลายเป็นรูปแบบที่มีความโดดเด่นด้านประโยชน์ใช้สอยในการปฏิบัติงาน
ยุติธรรมได้ดีกว่าระบบของกระแสหลักในบางกรณี

4. เพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยตัวเองเกี่ยวข้องกับการกล่าวหาปัจเจกบุคคลว่ากระทำความผิด
ฐานใดฐานหนึ่งต่อเหยื่ออาชญากรรมของเขา กระบวนการและผลลัพธ์ของระบบจึงได้ผลผลิตออกมาในรูปของ
“การอำนวยความสะดวกเฉพาะราย” ยุติธรรมชุมชนตระหนักดีว่าการอำนวยความสะดวกเฉพาะรายนี้เป็นเรื่อง
สำคัญแต่ยังต้องยอมจำนนให้กับเป้าหมายที่มีความสำคัญยิ่งใหญ่มากกว่า นั่นคือ การเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตชุมชน ซึ่ง
เป็น “การอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตัวอย่างเช่น โครงการคุ้มครองสิทธิโดยอัยการ
เพื่อนบ้าน (neighborhood prosecution initiatives) มีความคืบหน้าในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและ
คุ้มครองสิทธิแก่ผู้คนในชุมชนใจกลางเมืองซึ่งเป็นการปฏิบัติงานเชิงรุกของอัยการที่มีความก้าวหน้าในการจัดการ
ปัญหาทางกฎหมายก้าวเลยไปจากการจัดการกับอาชญากรรมออกฉกรรจ์ที่เพียงแต่รอผู้กระทำความผิดถูกจับกุม
ดำเนินคดี และแม้ว่าเหยื่ออาชญากรรมจะได้รับความรู้สึกพึงพอใจอย่างเต็มที่ต่อการลงโทษของศาลยุติธรรมแต่ก็
ไม่อาจกล่าวได้ว่า “ความยุติธรรมได้รับการประกาศชัยชนะเป็นความยุติธรรมที่มีนัยความหมายต่อส่วนรวม”
เพราะเป็นเพียงความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลกับคนใกล้ชิดจำนวนหนึ่งเท่านั้น

ภายใต้ทฤษฎียุติธรรมชุมชน เชื่อว่า “เป้าหมายของอาชญากรรมมีความสัมพันธ์กับกระบวนการ”
(crime-related process) ดังนั้น การจัดการกับอาชญากรรมคดีหนึ่งๆ ได้สำเร็จจึงมิใช่เป็นเพียงการ
เปลี่ยนแปลงพลิกพื้นสถานการณ์ระหว่าง “ผู้กระทำความผิดกับเหยื่ออาชญากรรม” เท่านั้น แต่การจัดการกับ
อาชญากรรมควรเป็นการสร้างความเข้มแข็งเพิ่มพูนให้แก่ชุมชนมากขึ้นและมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดชุด
กฎเกณฑ์ควบคุมชุมชนได้ด้วยตนเองอีกต่างหาก และเมื่อพิจารณาเป้าหมายเชิงสวัสดิการสงเคราะห์กลุ่มชน
ประกอบด้วยแล้วนั้น ความยุติธรรมจึงไม่ควรจะเป็นเรื่องประสบการณ์ส่วนบุคคลเฉพาะตัวที่ผู้เกี่ยวข้องกับ
อาชญากรรมคดีหนึ่งๆ สามารถรับรู้ได้เท่านั้น แต่ควรจะเป็นประสบการณ์ร่วมของกลุ่มชนที่สามารถเข้าถึง เรียนรู้
และรับรู้ร่วมกันทั้งชุมชน

5. เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรม

ประชาชนมีบทบาทหลายอย่างในการริเริ่มกิจกรรมยุติธรรมชุมชนแต่ทุกบทบาทล้วนเกี่ยวข้องกับ
ศักยภาพของพลเมืองที่มีอิทธิพลต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมระดับท้องถิ่น อย่างน้อยที่สุดก็เป็นเรื่องของการมี
ส่วนร่วมในการประชุมหารือเกี่ยวกับประเด็นอาชญากรรมและการจัดระเบียบชุมชนของตน ส่วนกิจกรรมอื่นๆ
ได้แก่ การอุทิศตนเป็นอาสาสมัครในโครงการที่เกี่ยวข้อง ให้การสนับสนุนเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม ช่วยแก้ไข

ฟื้นฟูผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน และดำเนินกิจกรรมป้องกันอาชญากรรมในชุมชน บ้างก็เข้าร่วมมีบทบาทแบบเป็นทางการในคณะกรรมการต่างๆ เช่น สภายุติธรรมชุมชนแห่งออสติน (Austin's Community Justice Council) เพื่อจัดโครงสร้างกิจกรรมยุติธรรมชุมชนให้อำนวยความสะดวกยุติธรรมได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

การเคลื่อนย้ายการมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมสู่ประชาชน นั้น มีรากฐานแนวคิดสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) การควบคุมสังคมแบบเป็นทางการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและระบบศาลยุติธรรมเป็นเพียงชั้นบางๆ ชั้นหนึ่งของสถาบันและระบบวัฒนธรรมรากฐานหลักที่ยังรากลึกในการสร้างกฎเกณฑ์ทางสังคมส่วนรวมเส้นแถบสีบางๆ ที่ใช้ควบคุมสังคมนี้ได้รับการกำจุนด้วยการทำงานหลายๆ ที่สำคัญๆ โดยครอบครัว โรงเรียน วัด องค์กรชุมชน และอื่นๆ ในการสร้างพลเมืองที่ปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาสัจธรรมสมบัติของชุมชน

(2) การเคลื่อนย้ายการมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมสู่ประชาชนมีรากฐานมาจากการตระหนักว่าสมาชิกชุมชนมีฐานะเป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าพลเมืองในระบบประชาธิปไตยล้วนช่วยกันทำงานเพื่อเป็นสวัสดิการแก่สังคมส่วนรวมด้วยไม่ใช่ทำงานเพียงเพื่อตนเองเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นที่ประจักษ์ทั่วกันว่าความล้มเหลวจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาบ่งชี้ให้เห็นผลจากการตั้งสมมติฐานที่ผิดพลาดที่เกิดขึ้นตามมาจากความเชื่อที่ว่าความปลอดภัยของชุมชนเป็นภาระหน้าที่ของระบบยุติธรรมของรัฐเท่านั้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์ประกอบ 5 ประการล้วนเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการกับอาชญากรรมและวิถีชุมชน ผู้คนในสังคมตะวันตก เช่น ชาวอเมริกันต่างเรียกหากระบวนยุติธรรมที่เหมาะสมเข้ากันได้กับการสร้างเสริมคุณภาพชีวิตชุมชนที่ดีกว่า พวกเขาต้องการเมล็ดพันธุ์ที่บ่มเพาะให้เกิดความปลอดภัยในชุมชนและเรียกร้องความรับผิดชอบจากบรรดาสมาชิกชุมชนมากกว่า ซึ่งวิสัยทัศน์ที่น่าเสนอนี้ชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมยุติธรรมที่ขับเคลื่อนโดยประชาคมในชุมชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดนั้นมิใช่ผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพชีวิตชุมชนที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีสำคัญๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นกรอบทัศนะแม่บททางสังคมที่แนวคิดยุติธรรมชุมชนสังกัดอยู่ ขณะที่บางส่วนของสนับสนุนอยู่เบื้องหลังแนวคิดยุติธรรมชุมชน กลุ่มทฤษฎีต่างๆ เหล่านั้น ได้แก่

1. ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมตามแนวคิดทางสังคมวิทยาอาชญากรรม

1.1 แนวคิดการศึกษาสังคมระดับมหภาคและระดับจุลภาค (macro & micro level)

การศึกษาปัญหาอาชญากรรมในบริบทของสังคมวิทยาอาชญากรรม แบ่งการศึกษาได้เป็นสองระดับ เช่นเดียวกับรูปแบบการศึกษาสังคมศาสตร์อื่นๆ คือ การศึกษาระดับมหภาคและการศึกษาระดับจุลภาค การศึกษารูปแบบแรกนั้นได้รับอิทธิพลจากหลักปรัชญาของ Comte นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส บิดาแห่งสังคมวิทยา ซึ่งมีความเชื่อว่าความรู้ทางสังคมศาสตร์สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสังคมมนุษย์ได้ โดยใช้หลักการมองสังคมในภาพรวม และการวิเคราะห์สังคมอย่างเป็นระบบ (organismic analogy) ซึ่งเป็นการมองสังคมในแนวทางชีววิทยาว่า ระบบสังคมเป็นระบบการรวมตัวกันของปัจเจกชนอย่างสอดคล้องกันโดยแต่ละส่วนต้องอาศัยพึ่งพากัน

และมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้นการศึกษาสังคมให้เข้าใจต้องศึกษาสังคมในภาพรวมทั้งหมด และไม่สามารถเข้าใจได้โดยทำการศึกษาสังคมแต่ละส่วนแบ่งแยกกัน (Coser, 1971; พรชัย ชันดีและคณะ, 2543: 73)

ส่วนการศึกษาสังคมแบบที่สอง เน้นศึกษาสังคมในระดับจุลภาคโดยได้รับอิทธิพลจากหลักปรัชญาของนักทฤษฎีชาวอังกฤษ คือ Herbert Spencer ซึ่งมีหลักปรัชญาตรงข้ามกับการศึกษาแนวแรก โดยเชื่อว่าการศึกษาหรือการมองดูที่แต่ละบุคคลในสังคมจะนำไปสู่ความเข้าใจสังคมในภาพรวม และการวิวัฒนาการของสังคมจะประสบความสำเร็จได้ต้องมาจากการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จในเชิงก้าวหน้าของปัจเจกชนในสังคมนั้น และปัญหาสังคมตลอดจนการขัดขวางการเจริญก้าวหน้าของสังคมก็เกิดจากการที่ปัจเจกชนไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมที่เป็นระบบได้ ดังนั้นการศึกษาปัญหาของสังคมจำเป็นต้องเริ่มต้นศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลในสังคมก่อน (Orcutt, 1983; พรชัย ชันดีและคณะ, 2543: 73-74)

ในการศึกษาวิเคราะห์ “ยุติธรรมชุมชน” ครั้งนี้ ให้ความสำคัญกับหลักการศึกษาแบบจุลภาคตามแนวทางของสเปนเซอร์ที่เชื่อว่า ถ้าปัจเจกชนที่เป็นองค์ประกอบของชุมชนและประชาสังคมในระดับท้องถิ่นสามารถคิดริเริ่ม วางกลยุทธ์ บริหารจัดการ ด้วยความร่วมมือร่วมใจของแต่ละส่วนย่อยๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมแล้ว ย่อมส่งผลให้ชุมชนนั้นๆ สามารถควบคุมอาชญากรรมในพื้นที่ของตนได้อย่างเป็นผลดียิ่งขึ้น สามารถช่วยสนับสนุนงานของภาครัฐในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมได้อีกทางหนึ่งอันเป็นการช่วงชิงการควบคุมพื้นที่ปลอดภัยให้กับประชาสังคมคืนจากบรรดาอาชญากร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันตนเองและชุมชนจากอาชญากรรมทำให้อาชญากรรมถูกลดพื้นที่ ถูกลดทอนอำนาจอิทธิพลที่ครอบคลุมความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมของผู้คนลงได้รูปแบบหนึ่ง

1.2 แนวคิดวัฒนธรรมกับการควบคุมสังคม

Edward Tylor (Cohen & Orbuch, 1988) ให้นิยาม “วัฒนธรรม” ว่า หมายถึงสิ่งซับซ้อนซึ่งรวมถึง ความรู้ ความเชื่อ ศิลป ศีลธรรมจรรยา กฎหมาย ประเพณี และสรรพสิ่งต่างๆ ที่มีขึ้น รวมถึงความเคยชินต่างๆ ที่ได้มาในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม

วัฒนธรรมควบคุมสังคมได้โดยส่งอิทธิพลผ่านทางเครื่องมือต่างๆ (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2549) ดังนี้

บรรทัดฐาน (norms) บรรทัดฐาน หมายถึง ระเบียบกฎเกณฑ์และความคาดหวังของสังคมซึ่งเป็นแนวทางกำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกสังคม ทั้งในลักษณะห้ามทำและให้ทำ สังคมใช้บรรทัดฐานเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อลดการตัดสินใจเพราะบรรทัดฐานจะบอกให้ทราบว่าควรปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ จึงทำให้บรรทัดฐานถูกนำมาใช้ควบคุมสังคมในระดับต่างๆ กัน แต่หากบรรทัดฐานลุ่มสลายลง คือไม่สามารถปกป้องคุ้มครองความต้องการพื้นฐานของสมาชิกหรือเป้าหมายของกลุ่มได้ คนก็จะเลิกใช้บรรทัดฐาน

บรรทัดฐาน แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) **วิถีประชา (folkway)** เป็นบรรทัดฐานที่ยอมรับปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยทั่วไป จนเกิดความเคยชินไม่รู้สึกรู้สึการเมื่อปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนก็ไม่มีผลลงโทษอย่างรุนแรง วิถีประชา หมายรวมถึงการใช้ภาษา การใช้ระบบเงินตรา การใช้ระบบดวงวัด การฉลองวันเกิด ชั่วโมงทำงาน หรือเวลาราชการ สิ่งที่เกี่ยวข้องเป็นงานสำหรับผู้ชาย-ผู้หญิง การประพฤติอันเหมาะสมแก่การเป็นสุภาพบุรุษ การสวัสดีเพื่อนฝูง สไต้การแต่งบ้าน

การสันตนาการ วิธีการเลี้ยงเด็ก การสละเก้าอี้ให้สุภาพสตรีนั่งในรถเมล์ การทาลิปสติก การไม่สูบบุหรี่ในสถานที่แออัด และรวมถึงแบบแผนการใช้ชีวิตในชุมชนด้วย

(2) จารีตหรือกฎศีลธรรม (mores) เป็นบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม (moral) และข้อห้ามทางสังคม (taboo) ใช้กับการแต่งงาน ความสัมพันธ์ทางเพศ ฯลฯ โดยการบังคับให้กระทำหรือห้ามกระทำหนักแน่นกว่าวิถีประชา ใครที่ฝ่าฝืนจะได้รับการตอบโต้ด้วยความรู้สึกที่รุนแรงกว่า

(3) กฎหมาย (law) เป็นบรรทัดฐานที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างเป็นระบบ และเป็นทางการเพื่อควบคุมความประพฤติสังคมให้อยู่ในกฎ กติกา มารยาทที่กำหนดไว้ ผู้ประพฤติเบี่ยงเบนหรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกลงโทษโดยตัวแทนที่ทำหน้าที่บังคับอย่างเป็นทางการ คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

ดังนั้น กฎหมายเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคมที่มีสถาบันการเมืองการปกครองเป็นหน่วยสนับสนุนตามกระบวนการนิติบัญญัติแห่งรัฐจึงเป็นสถาบันควบคุมสังคมอย่างเป็นทางการที่มีอำนาจและอิทธิพลสูงมาก แต่เมื่อใดก็ตามที่ “กฎหมาย” ในฐานะวิธีการและรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมสังคมถูกฝ่าฝืน สังคมก็จะนำเอา “เรือนจำ” หรือ “คุก” มาทำหน้าที่แทนเพื่อกักขังผู้กระทำผิดกฎหมายหรืออาชญากรไว้มิให้ออกไปทำอันตรายต่อสังคมในช่วงเวลาหนึ่ง (Persell, 1990)

การแซงชั่น (sanction) วิธีการควบคุมสังคมที่จำเป็นและสำคัญซึ่งทุกสังคมต้องใช้ คือ วิธีการขัดเกลาทางสังคมซึ่งช่วยสอนให้สมาชิกเรียนรู้ค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคมที่เขาสังกัดอยู่ แต่บางครั้ง บางคนก็ประพฤตินอกกลุ่มนอกทางที่สังคมคาดหวังไว้ ดังนั้น สังคมจึงใช้วิธีการควบคุมด้วยวิธีอื่นๆ เพื่อให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติตามความคาดหวังของสังคมเสริมอีกทางหนึ่ง คือ วิธีการแซงชั่นด้วยการให้รางวัลหรือการลงโทษโดยบุคคลหรือองค์การหรือสังคมเพื่อรักษามรรตฐานให้สมาชิกปฏิบัติตาม

วิธีการแซงชั่น มี 2 วิธี คือ

(1) การแซงชั่นเชิงบวกหรือเชิงปฏิฐาน (positive sanctions) เป็นวิธีการควบคุมสังคมโดยให้กำลังใจแก่บรรดาสมาชิกที่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานสังคม สิ่งที่ได้คือรางวัลในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ รางวัลที่เป็นสัญลักษณ์ (symbolic reward) เช่น เหรียญตราเชิดชูเกียรติยศ หรือ รางวัลทางวัตถุ (physical reward) ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดสถานภาพทางสังคม เช่น หรพยสินเงินทอง ความมั่งคั่ง และอำนาจเหนือบุคคลอื่น เป็นต้น

(2) การแซงชั่นเชิงลบหรือเชิงนิเสธ (negative sanctions) เป็นวิธีการควบคุมทางสังคมเพื่อยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา สิ่งที่ได้คือ การลงโทษ โดยอาจกระทำทั้งการใช้กำลังบังคับอย่างเปิดเผยหรือโดยการใช้สัญลักษณ์ต่างๆ รวมถึงการระงับสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ตามธรรมชาติ เช่นการห้ามมิให้ใช้เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ เป็นต้น การลงโทษที่รุนแรงที่สุด คือการตัดออกจากสังคมด้วยการประหารชีวิต

ระดับการแซงชั่น มี 3 ระดับ คือ

(1) ระดับปัจเจกบุคคล (individuals) เป็นวิธีการควบคุมสังคมโดยการให้รางวัลหรือให้การลงโทษระหว่างบุคคล ได้แก่ การยืม การยกย่องชมเชย ให้ของขวัญ เข้าไปใกล้ชิดสนิทสนม การนิ่วหน้า เลิกค้า การบ่น การถอยออกห่างไม่เข้าไปใกล้ชิดสนิทสนมด้วย และวิธีอื่นๆ อีกหลายวิธีตามแต่มนุษย์จะสรรหามาใช้

เพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีคือเกิดกระแสอิทธิพลทางบวกแก่การปฏิบัติตาม หรือเกิดความทุกข์ น่าสังเวช คือเกิดกระแสอิทธิพลทางลบอันเป็นการลงโทษแก่การไม่ยอมปฏิบัติตามบรรทัดฐานสังคม

(2) ระดับองค์การ (organization) วิธีการที่ใช้ในระดับองค์การยังคงใช้วิธีการเสมือนหนึ่งการจัดฉากเล่นละครด้วยการให้รางวัลแก่พฤติกรรมที่พึงปรารถนาและลงโทษแก่พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาในระดับที่เป็นทางการมากขึ้นผ่านทางสถาบันต่างๆ ได้แก่ โรงเรียน หน่วยงานต่างๆ โดยผู้มีอำนาจเหนือการบริหารจัดการองค์การต่างๆ เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนต่อผลงานที่ต้องการ ระยะเวลาการทำงาน ชนิดของงาน ขนาดและสถานที่ทำงาน โอกาสในการเลื่อนระดับตำแหน่ง รวมทั้งโอกาสที่ควรได้รับการสรรเสริญยกย่องหรือตำหนิติเตียนทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งเขามีอิทธิพลกำหนดทั้งการให้รางวัลและการลงโทษ รวมถึงการทำให้สมาชิกสังคมรู้สึกอับอายขายหน้าหรือร่อนเร่จนกระหายซึ่งเป็นการลงโทษในอีกลักษณะหนึ่ง เป็นต้น

(3) ระดับสังคม (society) ในระดับสังคมส่วนใหญ่จะให้รางวัลและลงโทษแก่สมาชิกผ่านทางระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์การ เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าอำนาจในการแข่งขันขององค์การนั้น ถูกดองย้าให้เข้มข้นมากขึ้นด้วยระดับของชื่อเสียงเกียรติยศที่สังคมให้ค่าแก่ทรัพย์สินเงินทอง ยศถาบรรดาศักดิ์ และอิทธิพลขององค์การดังกล่าว ย่อมส่งผลไปยังปัจเจกบุคคลที่อยู่ในองค์การให้ปฏิบัติตามกระแสอิทธิพลนั้น นอกจากนี้ สาธารณชนได้เฝ้าติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดผ่านทางสื่อมวลชน ดังนั้นการกระทำต่างๆ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัดและระดับประเทศ จึงสามารถรับรู้ได้อย่างรวดเร็ว สามารถติชมการกระทำดังกล่าวได้อย่างทันที เช่นกันอันเป็นการควบคุมทางสังคมโดยประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนอีกทางหนึ่ง และในระดับสังคมได้ใช้วิธีการแข่งขันในรูปแบบของการลงโทษผ่านทางมาตรการต่างๆ ทางกฎหมาย เช่น การปรับ การจับกุมดำเนินคดี การจำคุกต่อพฤติกรรมที่กำหนดไว้ว่าฝ่าฝืนบรรทัดฐานอย่างชัดเจนอันเป็นระดับสูงสุดที่สังคมกระทำได้

รูปแบบของการแข่งขัน มี 2 รูปแบบ คือ

(1) การแข่งขันแบบไม่เป็นทางการ (informal sanctions) เป็นรูปแบบการแข่งขันที่ใช้ในกลุ่มปฐมภูมิและชุมชนขนาดเล็ก โดยใช้วิธีการควบคุมสังคมผ่านกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองอย่างใกล้ชิดต่อการกระทำของบุคคลแต่ละคนภายในกลุ่ม บุคคลที่มีอิทธิพลเหล่านั้น ได้แก่ ครู พระ นักบวช กลุ่มเพื่อน หรือถ้าจะใช้วิธีการแข่งขันแบบไม่เป็นทางการผ่านบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ห่างออกไปจะกระทำการแข่งขันโดยวิธีการเลิควัว การขู่มิชอบินทา การวิพากษ์วิจารณ์ หรือหัวเราะเยาะ

การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “แรงกดดันนอกกรอบแบบในการสร้างบรรทัดฐานและค่านิยม” (Light, Jr & Keller, 1975) ซึ่งค่อยๆ ชัดเจนให้บุคคลใช้ชีวิตไปตามความคาดหวังของผู้อื่นได้แม้ในวิถีทางที่เขาไม่พึงปรารถนาก็ตาม สิ่งเหล่านี้ได้แก่ ความกลัวที่จะถูกขับไล่ออกไปจากกลุ่ม การหัวเราะเยาะ การบังคับด้วยวาจาและโดยกำลังกาย และการแข่งขันเชิงลบอื่นๆ รวมทั้งการแข่งขันเชิงบวก ได้แก่ การยืมให้หรือการยืมให้สละเบาๆ ส่วนมีอิทธิพลต่อวิธีการที่นักเรียนในชั้น วิธีการพูดคุย เสื้อผ้าที่สวมใส่ และอื่นๆ อีกมากมาย

ในชุมชนเล็กๆ ใช้การแข่งขันแบบไม่เป็นทางการเพื่อควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนเป็นส่วนใหญ่ โดยใช้รูปแบบเช่นเดียวกับสังคมเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ คือการเลิควัว นินทา ทำหน้าบึ้งใส่ ดูด่าว่ากล่าว หรือประณาม แต่ในชุมชนชนวนั้นการกระทำดังกล่าวคือการลงโทษที่รุนแรงราวกับว่าเป็นการเพี้ยนติ ดัดแซนดัดซา

หรือประหารชีวิตก็ได้ บางครั้งการควบคุมสังคมในชุมชนเล็กๆ ที่มีวัฒนธรรมเฉพาะของตนเองจะใช้การแข่งขัน บางลักษณะที่ค่อนข้างก้าวร้าวรุนแรง ดังเช่น ชาวเอสกิโมจะลงโทษคนที่เบี่ยงเบนหรือคนที่ดูหมิ่นเหยียดหยามผู้อื่น หรือรบกวนก่อความรำคาญให้กับกลุ่มด้วยการฆ่าทิ้ง เป็นต้น แต่ความเบี่ยงเบนในลักษณะดังกล่าวก็มักจะไม่น่าจะเกิดขึ้นในสังคมแบบนั้น เพียงแต่ปรากฏเป็นคำสั่งสอนตักเตือนทางสังคมที่มีอิทธิพลในการแข่งขันแบบไม่เป็นทางการสำหรับสังคมเล็กๆ เช่นนั้น

ส่วนในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนพบว่าการแข่งขันแบบไม่เป็นทางการยังคงมีอิทธิพลมากกว่าการแข่งขันแบบเป็นทางการ งานวิจัยของ Hollinger and Clark (1982; Thio, 1992) พบว่าการควบคุมแบบไม่เป็นทางการที่แสดงออกโดยเพื่อนร่วมงานในกรณีที่มีการลักขโมยของเกิดขึ้นแต่หาตัวผู้กระทำผิดไม่ได้นั้น มีอิทธิพลกดดันความรู้สึกของเพื่อนร่วมงานด้วยกันมากกว่าการที่ผู้จัดการเป็นผู้ทำการประณามการกระทำดังกล่าว และเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการวิจัยเกี่ยวกับการลักทรัพย์ในห้างสรรพสินค้าและการเสกัญชา พบว่า การถูกเพื่อนรังเกียจเพียงฉับพลันที่มีอิทธิพลรุนแรงต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนดังกล่าวมากกว่าการถูกดำเนินคดีตามกระบวนการทางกฎหมายเสียอีก

อย่างไรก็ตามในอีกแง่มุมหนึ่งพบว่า สังคมเราขณะนี้ล้วนแล้วแต่สวมหน้ากากเข้าหากัน และใช้วิธีการควบคุมทางสังคมอย่างเป็นทางการอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากคนส่วนใหญ่คบหาสมาคมแบบไม่สนิทสนม (heterogeneous) และไม่เป็นกันเอง (impersonal) ซึ่งแตกต่างไปจากสังคมดั้งเดิม สังคมลักษณะนี้อาจมีความขัดแย้งทางสังคมเพิ่มมากขึ้นจึงจำเป็นต้องใช้การควบคุมแบบเป็นทางการ คือใช้กระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

(2) การแข่งขันแบบเป็นทางการ (formal sanctions) เป็นรูปแบบการบังคับควบคุมและกดดันให้มีการปฏิบัติตามบรรทัดฐานและค่านิยมของสังคมโดยตรงเรียกว่าเป็นการบังคับอย่างเป็นแบบแผนโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ กระบวนการยุติธรรม โดยที่ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จัดว่าเป็นตัวแทนของสังคมที่ทำหน้าที่ควบคุมสังคมที่เคร่งครัดเป็นทางการมากที่สุด

การแข่งขันแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับการแข่งขันเชิงบวกและการแข่งขันเชิงลบทั้ง 4 ประเภท สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ภาพที่ 1

การควบคุมทางสังคม: ลักษณะและรูปแบบวิธีการ

ลักษณะ/รูปแบบ	แบบเป็นทางการ	แบบไม่เป็นทางการ
การแข่งขันเชิงบวก	○ เงิน ประกาศนียบัตร ○ เหรียญตรา รางวัล ○ การแต่งตั้ง เลื่อนระดับ	○ การสรรเสริญ การยกย่อง ○ การรับรอง การยิ้ม การจูบ ○ การตบหลังเบาๆ
การแข่งขันเชิงลบ	○ การปรับ การจำคุก ○ การเนรเทศ การประหารชีวิต	○ การหัวเราะ การตดลึง ○ การวิจารณ์ การขู่เข็ญ ○ การให้สมญานาม

อนึ่ง การขัดเกลาทางสังคมเป็นกระบวนการที่กินระยะเวลายาวนานไปตลอดชีวิตเช่นไรการควบคุมสังคมก็เป็นกระบวนการที่ยาวนานเช่นเดียวกัน ตัวแทนของสังคมในการควบคุมสังคมอาจเปลี่ยนแปลงไปต่างๆ กัน แต่กระบวนการที่พยายามจะชักชวนให้ปัจเจกบุคคลปฏิบัติตามบรรทัดฐานสังคมโดยใช้วิธีการแข่งขันทั้งทางบวกและทางลบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการนั้นจะดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องตราบกระทั่งสิ้นชีวิตโดยไม่ผันแปรเป็นอื่น

ดังนั้น การศึกษาเรื่องของยุติธรรมชุมชนจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิดการควบคุมสังคมแบบเป็นทางการที่นำมาใช้อธิบายความสำคัญและลักษณะพิเศษของชุมชนกับอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบรรดาสมาชิกชุมชนได้อย่างชัดเจน

1.3 ทฤษฎีสังคมไร้ระเบียบ (social disorganization theory)

Shaw & McKay (1942; พรชัย ชันดีและคณะ, 2543: 73-74) นักสังคมศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโกศึกษาอาชญากรรมทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาคในแง่เนื้องานและพัฒนาเป็นทฤษฎีสังคมไร้ระเบียบขึ้น อธิบายทฤษฎีสังคมไร้ระเบียบว่าเกิดจากการเจริญเติบโตของบ้านเรือนในแนวทางที่นำไปสู่การเป็นสังคมเมือง (urbanization) และจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในชุมชนที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) การสูญเสียหรือลดน้อยลงของกลไกควบคุมทางสังคม เนื่องจากการมีประชาชนอพยพมาอยู่ในชุมชนมากขึ้นทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ค่อยรู้จักกัน สภาพสังคมจะมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับกัน ในที่สุดจะนำไปสู่ความอ่อนแอของกลไกการควบคุมของชุมชนนั้น

(2) การถ่ายทอดทางวัฒนธรรม ในแต่ละชุมชนจะมีวัฒนธรรมซึ่งสืบทอดเป็นเวลานาน เมื่อมีชนกลุ่มใหม่มาอาศัยอยู่ก็จะรับเอาวัฒนธรรมที่มีอยู่เหล่านั้นและถ่ายทอดให้แก่ประชากรที่เข้ามาอยู่อาศัยใหม่สืบทอดต่อไป

(3) ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม สิ่งที่ผู้อพยพมาอยู่ใหม่นำติดตัวมาด้วยก็คือค่านิยม ความเชื่อและวัฒนธรรมตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งอาจแตกต่างจากค่านิยมหรือวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมในชุมชน ดังนั้นจึงนำไปสู่ความขัดแย้งทางวัฒนธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(4) ความยากจน เนื่องจากผู้อพยพเข้ามาอยู่ในชุมชนมักจะเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ใหม่หรือคนชนบทที่อพยพเพื่อเข้ามาหาอาชีพใหม่ในเขตเมืองใหญ่ บุคคลเหล่านี้จะมีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ

ชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้จะเป็นชุมชนที่มีกลไกการควบคุมทางสังคมที่ต่ำ ชุมชนไร้ระเบียบนั้นนอกจากจะมีลักษณะ 4 ประการข้างต้นแล้ว Sampson & Groves (1989; พรชัย ชันดีและคณะ, 2543: 83) อธิบายว่ายังมีปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการควบคุมอาชญากรรมอีก 3 ประการ คือ ความไม่สามารถในการควบคุมดูแลกลุ่มวัยรุ่นที่ขบถมั่วนิ่ม การมีเครือข่ายความสัมพันธ์ในชุมชนน้อยมาก และอัตราความร่วมมือในองค์กรส่วนท้องถิ่นของประชากรในท้องถิ่นต่ำมาก

1.4 ทฤษฎีพันธะทางสังคม (social bonding theory)

Hirschi (1961; พรชัย ชันดีและคณะ, 2543: 129) ได้เสนอทฤษฎีควบคุมการเกิดอาชญากรรมโดยเชื่อว่าถ้าบุคคลมีความผูกพันกับองค์กรหรือกลุ่มในสังคมซึ่งได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน และเพื่อนฝูง มักจะมี

แนวโน้มที่จะไม่ประกอบอาชญากรรม หลักการสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ พันธะทางสังคมหรือความผูกพันกับสังคม ซึ่งได้อธิบายการเกิดอาชญากรรมว่า “พฤติกรรมอาชญากรรมเป็นผลมาจากพันธะของบุคคลที่มีต่อสถาบันทางสังคมได้อ่อนแอหรือถูกทำลาย” ซึ่งองค์ประกอบของพันธะทางสังคม มี 4 ประการ คือ

(1) ความผูกพัน (attachment) หมายถึง การที่บุคคลมีความผูกพันหรือความรักใคร่กับบุคคลอื่น หรือมีความสนใจกับความรู้สึนึกคิดของบุคคลอื่น ซึ่งความผูกพันนี้เป็นองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้บุคคลมีการพัฒนาการยอมรับค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคม ส่งผลให้บุคคลสร้างความรู้สึกรักหรือสามัคคีกันที่จะควบคุมตนเองให้เป็นบุคคลที่ดีในสังคม ดังนั้นความผูกพันจึงเป็นองค์ประกอบด้านอารมณ์หรือด้านความรักของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

(2) ข้อผูกมัด (commitment) หมายถึง การที่บุคคลถูกผูกมัดกับการดำเนินชีวิตตามทำนองคลองธรรมของสังคม กล่าวคือการได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อที่จะประกอบอาชีพโดยสุจริตและเพื่อที่จะได้ประสบความสำเร็จในชีวิตซึ่งจะส่งผลให้บุคคลไม่อยากจะกระทำผิดกฎหมายเนื่องจากจะเป็นการเสี่ยงต่อการสูญเสียความสำเร็จในชีวิต ดังนั้น ข้อผูกพันจึงเป็นองค์ประกอบด้านความมีเหตุผลของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

(3) การเข้าร่วม (involvement) หมายถึง การที่บุคคลได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสังคมเป็นเหตุให้บุคคลถูกจำกัดเวลาที่จะไปประกอบอาชญากรรม เนื่องจากเวลาส่วนมากได้ถูกใช้ให้หมดไปกับกิจกรรมของสังคม ดังนั้น การเข้าร่วมถือว่าเป็นองค์ประกอบด้านกิจกรรมของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

(4) ความเชื่อ (belief) หมายถึง ระดับของความเชื่อถือที่บุคคลมีต่อค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคม หากบุคคลมีระดับความเชื่อต่อค่านิยมและบรรทัดฐานในสังคมสูง ก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่กระทำความผิดกฎระเบียบของสังคม ดังนั้น ความเชื่อจึงเป็นองค์ประกอบด้านจริยธรรมของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

ด้วยเหตุนี้ การมีอารมณ์ความรู้สึกรักและผูกพัน รู้สึกลัวตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่มีความสำคัญ เช่นเดียวกับส่วนอื่นๆ ในชุมชน ประกอบกับการมีพันธะสัญญาเชิงเหตุผล มีกิจกรรมร่วมกัน และมีความเชื่อมั่นต่อการรวมพลังสามัคคีเพื่อการป้องกันชุมชนของตนจากอาชญากรรมตามทฤษฎีนี้จึงเป็นหลักคิดสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องของ “ยุทธธรรมชุมชน” ในครั้งนี้

2. กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยยุทธธรรมชุมชน

2.1 ทฤษฎีการเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชน (community empowerment and participation) (Kurki, 2000) ทฤษฎีการเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ได้รับการอ้างอิงบ่อยที่สุด โดยทฤษฎีตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า “การที่ชาวชุมชนร่วมกันมีส่วนในการป้องกันอาชญากรรมและแสดงความพยายามฟื้นฟูสัมพันธภาพที่ฉีกขาดเพื่อนบ้านของตนนั้นจะช่วยลดอาชญากรรมและความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมได้โดยตรง รวมทั้งเพิ่มปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการควบคุมสังคมทางอ้อมได้” ดังนั้นหน่วยงานในการบวนการยุติธรรมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมพลังชุมชน จึงควรทำงานกับกลุ่มผู้พักอาศัยและชุมชนในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยควรมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์

กับชุมชนและเพื่อเพิ่มความพึงพอใจของสาธารณชนต่อการทำงานของหน่วยงาน เพราะในทางปฏิบัติ หากผู้ปฏิบัติไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทชุมชนแล้วจะเป็นการยากที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนขึ้นมาเพราะประชาชนทั่วไปมักจะมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือดำเนินการ ซึ่งตำรวจชุมชนและอัยการส่วนใหญ่ มักจะใช้ชุมชนเพียง “เป็นหูเป็นตา” เป็นสัญลักษณ์ของผู้ให้สนับสนุนหรือเพื่อหาเงินทุนสนับสนุนเท่านั้น

2.2 ทฤษฎีหน้าต่างชำรุด (theory of broken windows) Wilson and Kelling ผู้สร้างทฤษฎีหน้าต่างชำรุด เมื่อ ปี ค.ศ. 1982 อธิบายว่าทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีพื้นฐานที่มีอิทธิพลมากทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งระบุว่าความไม่เป็นระเบียบเล็กน้อยๆ ถ้าไม่ใส่ใจกำหนดรู้อย่างจริงจังจะลุกลามขยายวงกลายเป็นความขัดแย้ง อาชญากรรม ความหวาดกลัว และสูญเสียสัมพันธภาพระหว่างเพื่อนบ้านในที่สุด ชุมชนจึงควรมีการจัดระเบียบ และควบคุมตรวจตราตามถนนหนทางตรอกซอกซอยอย่างหนัก เพื่อเป็นการป้องกันก่อนเกิดปัญหาความขัดแย้งใดๆ ขึ้น

2.3 ทฤษฎีการแก้ปัญหา (problem solving theory) Goldstein เป็นผู้นำเสนอทฤษฎีการแก้ปัญหา เมื่อ ปี ค.ศ. 1979 โดยครั้งแรกใช้ทฤษฎีการแก้ปัญหาในมิติของกิจการตำรวจ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นเปิดฉากการแก้ปัญหาจากสถานการณ์ต่างๆ เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในชุมชนเพื่อที่จะลดโอกาสในการที่ปัญหาเหล่านั้นอาจลุกลามขยายตัวเกิดเป็นอาชญากรรมต่อไป ในบริบทของยุทธธรรมชุมชนการแก้ปัญหามีความหมายกว้างขวาง คือ

(1) เป็นนัยบ่งบอกความพยายามร่วมมือกันในการสร้าง “หุ้นส่วน” (partnerships) ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐและระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับชุมชนท้องถิ่น

(2) ต้องตระหนักว่าอาชญากรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสภาวะเงื่อนไขทางสังคมที่ซับซ้อนและพยายามที่จะกำหนดปัญหาสังคมบางปัญหาที่สำคัญออกมาเพื่อจัดการให้เข้าที่เข้าทางตั้งแต่ต้น เช่น การบังคับใช้กฎหมายป้องปรามการเตร็ดเตร่ กฎหมายปรามการส่งเสียงเอะอะอีกที่บริเวณชุมชน กฎระเบียบในการรักษาความสะอาดถนนหนทางที่สาธารณะหรืออำนาจในการออกใบอนุญาตต่างๆ รวมทั้งใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ ฯลฯ เป็นต้น ส่วนแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหา ได้แก่ การสร้างโปรแกรมการป้องกันอาชญากรรมในครอบครัวที่เน้นการฝึกหัดทักษะแก่แม่และเด็กตั้งแต่เริ่มแรก เป็นต้น

2.4 ทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับสภาพทางภูมิศาสตร์ (geographical focus) เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนแนวคิดยุทธธรรมชุมชนที่แยกออกมาเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับสามทฤษฎีที่กล่าวมาแล้ว ทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับสภาพทางภูมิศาสตร์ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเกี่ยวกับสถานที่ตั้งโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรจะเข้ามาช่วยบริหารจัดการหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นด้วย เช่น หน่วยงานแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับโทษที่เกิดขึ้นในชุมชนแทนที่จะใช้คุกหรือตะราง หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควรเปิดสำนักงานสาขาในลักษณะสำนักงานเพื่อนบ้าน (neighborhood office) เพื่อให้การช่วยเหลือด้านยุทธธรรมชุมชนแก่ชาวชุมชนโดยจัดชั่วโมงการทำงานและการให้บริการให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นนั้นๆ และบริการจัดหาข้อมูลสำคัญๆ ต่างๆ ให้กับชาวชุมชน เป็นต้น

3. กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐและการบริหารจัดการ

นอกจากทฤษฎีหลัก 4 ทฤษฎี ที่กล่าวมาแล้ว ยุติธรรมชุมชนยังมีแนวคิดอื่นๆ สนับสนุนประกอบ คือ แนวคิดเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจ คุมประพฤติ และเยาวชน ได้รับการสนับสนุนทั้งในอเมริกาและยุโรปมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 บนพื้นฐานของ ทฤษฎีและนโยบายต่างๆ (Williams, B., 2005) ได้แก่

3.1 แนวคิดการถ่ายโอนความรับผิดชอบกิจการภาครัฐ (responsibilization strategy) ยุติธรรมชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมจากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น ในลักษณะการส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ผลของการผลักดันนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดองค์กรใหม่ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากมาย อาทิเช่น community safety partnerships, referral order panels ใน อังกฤษและเวลส์ เป็นต้น

3.2 แนวคิดชุมชนนิยม (communitarianism) ยุติธรรมชุมชนได้รับอิทธิพลจากแนวคิดชุมชนนิยม ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นหลังจากมีการฟื้นฟูอุดมคติ small town American values, civic virtues และ moral consensus ขึ้นในสหรัฐอเมริกา การถือกำเนิดของยุติธรรมชุมชนบนพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวทำให้หลายคนตั้งคำถามว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะให้มีการจัดตั้งโครงการยุติธรรมชุมชนในเขตเมืองซึ่งมีเงื่อนไขและบริบททางสังคมที่แตกต่างจากสังคมชนบทโดยสิ้นเชิง

3.3 แนวคิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากรัฐสวัสดิการสู่รัฐจัดระเบียบ (from welfare state to regulatory state) ยุติธรรมชุมชนเกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจาก “รัฐสวัสดิการ” ซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญเป็นผู้ดำเนินการเองในทุกเรื่องแต่ไม่มีบทบาทมากนักในการกำหนดทิศทางของประชาสังคม ไปสู่ “รัฐจัดระเบียบ” ซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญเฉพาะในการกำหนดทิศทางและนโยบายแต่ปล่อยให้ประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการเรื่องต่างๆ เอง เช่น ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดรัฐจัดระเบียบ รัฐบาลอังกฤษได้มีนโยบาย “tough on crime and tough on the causes of crime” และได้จัดตั้งองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมากมายในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 อาทิเช่น inter-agency youth offending teams และ drug action teams โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแนวคิดนี้กลับเป็นเครื่องมือส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ มีการใช้โทษจำคุกอย่างแพร่หลาย และมีผลเป็นการกีดกันประชาชนออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น มีการยกเลิกศาลเล็กๆ ในท้องถิ่นและให้ศาลในส่วนกลางแทน

3.4 แนวคิดแปลงความขัดแย้งให้เป็นทรัพย์สิน (conflict as property) ยุติธรรมชุมชนได้รับการสนับสนุนบนพื้นฐานของแนวคิดเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งให้เป็นทรัพย์สิน ของ Nils Christie นักอาชญาวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยออสโล ประเทศนอร์เวย์ ซึ่งกล่าวไว้ว่าการเกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนไม่ใช่สิ่งไม่ดีเสมอไป โดยในส่วนของแ่งดินนั้นเขามองว่าการเกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาช่วยปรับปรุงความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย แต่เขามองว่าการเข้าแทรกแซงโดยใช้วิธีการของยุติธรรม

ตามธรรมเนียมนั้นอาจไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุด เพราะกระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมมีลักษณะส่งเสริมความแปลกแยก กีดกัน ลึกล้นน่าเกรงกลัว มีกฎเกณฑ์เฉพาะที่ยากแก่การเข้าใจสำหรับคนทั่วไป และส่งเสริมการพึ่งพามืออาชีพ (เช่น ทนายความ ผู้พิพากษา) ในกระบวนการระงับข้อพิพาทมากเกินไป เขาเห็นว่าวิธีการที่ดีกว่าและควรได้รับการสนับสนุนคือ “victim-oriented court” และ “lay-oriented court” เพื่อตอบสนองความต้องการของเหยื่อและลดการพึ่งพามืออาชีพในกระบวนการระงับข้อพิพาท แนวคิดดังกล่าวของ Christie เป็นแรงบันดาลใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งเสริมให้เหยื่อเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับการบริการจากภาคีรัฐมากขึ้น

4. กลุ่มทฤษฎีการไกล่เกลี่ยของคู่ความ

ส่วนทฤษฎีของคู่ความที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยมี 2 ทฤษฎี (ศาลแพ่ง, 2539: 72) คือ

4.1 ทฤษฎีการแข่งขัน (competitive theory) ถือหลักว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและรักษาสผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลตอบแทนเป็นรูปธรรมซึ่งอาจเป็นเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และได้ใช้โดยไม่ชักช้าเพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าสังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือการครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรในโลกนี้มีอยู่จำกัดซึ่งต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่อง ระบบการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดได้แก่ การเจรจาแจกจ่ายโดยอีกฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสีย ทฤษฎีการแข่งขันยอมรับว่านักกฎหมายบางคนมีความประสงค์ให้ลูกความของตนได้รับความยุติธรรม ความชอบธรรม ความปรารถนาดี ความไว้วางใจจากผู้อื่นและการตอบสนองที่มีจริยธรรม ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจากำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์มากที่สุดและอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียผลประโยชน์

4.2 ทฤษฎีการแก้ปัญหา (problem-solving theory) ในมิติของการเจรจาต่อรอง ทฤษฎีการแก้ปัญหาเชื่อว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์บางประการร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่นเข้ามาแทรกแซงเช่นบางคนที่เข้าร่วมเจรจาแต่ไม่มีความจริงใจในการที่จะแก้ปัญหาแต่เข้ามาเพื่อประวิงการเจรจาให้ช้าออกไป ดังนั้น ทุกคนที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกันและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาาร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีนี้ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกันโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การนำทฤษฎีการแก้ปัญหามาใช้ มีหลักสำคัญ 5 ประการ คือ

(1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขแต่ละปัญหาแยกต่างหากหากจากกัน

(2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะของคู่ความ การเน้นถึงฐานะที่แตกต่างกันของคู่ความจะทำให้การเจรจาประนีประนอมยอมความยากขึ้น คู่ความจะต้องหาทางประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน

(3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีซึ่งคู่ความจะได้ประโยชน์ร่วมกัน

(4) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

(5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

อาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหาต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในการนำไปใช้จึงควรเลือกใช้ข้อดีของแต่ละทฤษฎีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแต่ต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของคดีนั้นว่าควรจะนำทฤษฎีใดมาใช้และใช้เมื่อไร

ความสัมพันธ์ระหว่างยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์กับระบบยุติธรรมกระแสหลัก

ยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์ (community restorative justice) เป็นแนวคิดผสมผสานที่นำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในฐานะกลไกการจัดการความขัดแย้งเชิงสันติวิธีในชุมชนซึ่งเป็นการกิจหนึ่งของ "ยุติธรรมชุมชน" ในการออกแบบระบบงานให้มีความเชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมกระแสหลักพบว่ามี การนำยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์มาใช้บนฐาน 2 ฐาน คือ ฐานคติเอกนิยม (monism) กับ ฐานคติทวินิยม (dualism) โดยใช้แตกต่างกัน 4 รูปแบบ ดังนี้

1. ฐานคติเอกนิยม (monism)

เชื่อว่าระบบยุติธรรมควรมีเพียงหนึ่งเดียวหรือระบบเดียว และความถูกต้องชอบธรรมของระบบยุติธรรมวัดที่การมีกฎหมายของรัฐรับรองความมีอยู่ของระบบยุติธรรมนั้นๆ มี 2 แบบ คือ

1.1 แบบใช้แทนที่ (replacement) เป็นการนำยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์มาใช้แทนที่ยุติธรรมกระแสหลัก และออกกฎหมายรับรอง

1.2 แบบเกื้อกูล (incorporation) ใช้ยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์ก่อนในชั้นแรก หากไม่สามารถสมานฉันท์กันสำเร็จจึงส่งคดีความเข้าสู่ยุติธรรมกระแสหลัก ตัวอย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์มีการออกกฎหมาย The Young Offenders Act 1997 ให้ใช้ "การประชุมกลุ่มครอบครัว" (Family Group Conference - FGC) แก่เด็กเยาวชนกระทำผิดก่อน ถ้าไม่สำเร็จจึงจะนำคดีความเข้าสู่ศาลเยาวชนและครอบครัวพิจารณาต่อไป หรือ ประเทศฟิลิปปินส์ใช้ "บาลังไก" (Barangay Justice) เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการไกล่เกลี่ยตัดสินคดีเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 เปโซ หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจึงส่งเรื่องเข้าสู่ระบบยุติธรรมหลักต่อไป

2. ฐานคติทวินิยม (dualism)

เชื่อว่าระบบยุติธรรมสามารถมีช่องทางเข้าถึงความยุติธรรมได้มากกว่า 1 ช่องทาง หรือตั้งแต่ 2 ช่องทางขึ้นไป มี 2 แบบ คือ

2.1 แบบระบบคู่ (two track system / dual-track model) ในหน่วยงานเดียวกันมีการใช้วิธีการประชุมสมานฉันท์ กับ การพิจารณาในศาลในลักษณะปรับเปลี่ยนไป-มาระหว่างกันและกันได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดประกอบความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน

ตัวอย่างเช่น ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางของไทยเริ่มนำรูปแบบนี้มาใช้ทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2549 เป็นต้นมา

2.2 **แบบทางเลือก (diversion)** ใช้ยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนคดีออกจากยุติธรรมกระแสหลักในขั้นตอนต่างๆ ตลอดกระบวนการ ตั้งแต่ขั้นที่มีความขัดแย้งในชุมชน หรืออาจส่งเข้าสู่ชั้นตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับระบบยุติธรรมหลักจะเป็นรูปแบบใดๆ ช่างต้นก็ตามล้วนแต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมและข้อจำกัดแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมวัฒนธรรม รวมทั้งพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของแต่ละสังคมเป็นสำคัญ

โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

การตอบคำถามสำคัญว่า “ชุมชนควรมีบทบาทในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างไร?” นั้น เป็นคำตอบที่ทุกๆ คำตอบจำเป็นต้องอาศัย “โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม” ในการอธิบายกลไกและเป้าหมายที่เชื่อมโยงกัน 3 ประการ คือ

(1) **สถานที่** ยุติธรรมชุมชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีสถานที่เฉพาะหรือชุมชนที่ผู้พักอาศัยในสถานที่นั้นๆ รู้สึกว่าตนมีส่วนได้เสีย มีจุดมุ่งหมาย ชะตากรรมและผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้อยู่อาศัยคนอื่นๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกของชุมชนหรือสังคมนั้น

(2) **การเพิ่มมูลค่าให้กับชุมชน** ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมมุ่งสร้างความสงบสุขให้กับชุมชนหรือสังคมโดยการกีดกันผู้กระทำผิดออกจากสังคม (adding by subtracting) นำไปกักเก็บไว้ในสถานที่ปลอดภัยโดยเชื่อว่าเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับสังคมได้อยู่กันอย่างสงบสุขระยะหนึ่ง แต่ยุติธรรมชุมชนกลับมองว่า ในท้ายที่สุดแล้วผู้กระทำผิดย่อมถูกปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคม ดังนั้น การสร้างความสงบสุขให้กับสังคมนั้นอย่างแท้จริง จึงมิใช่เป็นเพียงการกีดกันผู้กระทำผิดออกจากสังคมแต่จะต้องคำนึงถึงว่าเมื่อเขาพ้นโทษออกมาแล้วจะอย่างไรให้ผู้กระทำผิดอยู่ร่วมกับสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคมได้

ด้วยเหตุนี้ ในอีกทางหนึ่ง ยุติธรรมชุมชนจึงต้องมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนควบคู่ไปกับการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพราะหากคนในสังคมนั้นไม่หลุดพ้นจากความยากจน การมีวิถีแบบปากกัดตีนถีบก็คงจะยากที่จะเกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริงในสังคมนั้น กล่าวโดยสรุปยุติธรรมชุมชนช่วยเสริมยุติธรรมกระแสหลักโดยการแก้ไขปัญหาคือจะนำไปสู่อาชญากรรม จัดอุปสรรคในการพัฒนาระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และส่งเสริมศักยภาพของชุมชนที่จะพัฒนาตนไปสู่การเป็นชุมชนที่ปลอดภัย เมื่อต้องการใช้ชีวิตและการประกอบสัมมาอาชีพต่อไป

(3) **ความปลอดภัยของชุมชน** ความปลอดภัยของชุมชนถือเป็นเป้าหมายหลักของยุติธรรมชุมชน ทั้งนี้ ยุติธรรมชุมชนมองปัญหาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชนในมุมกว้างที่มีได้จำกัดอยู่แต่เพียงการลดอัตราการเกิดอาชญากรรมแต่รวมไปถึงความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน และการทำให้ผู้คนสามารถดำเนินกิจกรรมตามปกติในชีวิตประจำวันได้โดยปราศจากความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมเป็นสำคัญ

ดังนั้น สารสำคัญของกรณียุติธรรมชุมชนซึ่งมีลักษณะนำพาสังคมสู่ความสมานฉันท์เชิงอุดมคติจึงเป็นโครงสร้างหลักระดับแก่นแท้ที่ยึดโยงบรรดากิจกรรมต่างๆ ของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนให้ร้อยเรียงผืนกกาลังขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชนไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

แบบจำลองยุติธรรมชุมชน

ในการนำยุติธรรมชุมชนไปใช้ หรือยุติธรรมชุมชนในทางปฏิบัติอาจมีได้หลายรูปแบบ แต่แบบจำลองต่างๆ ที่ประดิษฐ์คิดค้นและนำมาใช้นั้นล้วนแต่สร้างขึ้นเพื่อตอบคำถามสำคัญว่า "ชุมชนควรมีบทบาทในการพัฒนาระบบการยุติธรรมอย่างไร" ด้วยเหตุนี้ บรรดาแบบจำลองทั้งหลายจึงล้วนมีรากฐานมาจากสาระสำคัญของยุติธรรมชุมชน 3 ประการ คือ สถานที่ การเพิ่มมูลค่าให้กับชุมชน และความปลอดภัยของชุมชน ดังกล่าวมาข้างต้นทั้งสิ้น

ดังนั้น ในการวิเคราะห์แบบจำลองยุติธรรมชุมชน (community justice model) จึงจำเป็นต้องอาศัยสาระสำคัญของยุติธรรมชุมชนทั้ง 3 ประการ เป็นหลัก ขณะเดียวกันก็อาศัย "วิธีการ" และ "เป้าหมาย" เป็นเกณฑ์ใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับแบบจำลองแต่ละแบบเป็นลำดับไป ซึ่งทำให้สามารถจำแนกแบบจำลองต่างๆ ของยุติธรรมชุมชนได้เป็น 4 แบบ ดังปรากฏในภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2

แบบจำลองยุติธรรมชุมชน 4 แบบ

	เป้าหมาย	
	การป้องกันอาชญากรรม	การส่งเสริมศักยภาพของชุมชน
ร่วมมือ	แบบหุ้นส่วน (partnership model)	แบบตัวกลาง (intermediary model)
วิธีการ	แบบการมีส่วนร่วม (involvement model)	แบบระดมพล (mobilization model)
โซ่เดี่ยว		

ที่มา: ประยุกต์จาก Clear and Cadora, 2003. โดยจุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2549.

จากภาพอธิบายได้ว่า

เป้าหมายของยุติธรรมชุมชน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 เน้นการป้องกันอาชญากรรม โดยการจำแนกปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น ปัญหาการจี้ปล้น ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด หรือมีแก๊งอาชญากรในพื้นที่ ฯลฯ

จากนั้นจึงมุ่งไปที่การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทนั้นๆ โดยตรงที่ละเรื่อง และคิดวิธีการแก้ไข ปัญหาสังคมอื่นๆ ที่อาจนำไปสู่การเกิดอาชญากรรมข้างต้นประกอบกันไป

ลักษณะที่ 2 เน้นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชน โดยการปรับปรุงการทำหน้าที่ของสังคม เช่น การส่งเสริมประสิทธิภาพของชุมชนในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนเป็นสถานที่ปลอดภัย

วิธีการของยุทธธรรมชุมชน แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ไชว์เดี่ยว คือการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ริเริ่มผลักดันและดำเนินการด้านยุทธธรรม ชุมชนเองโดยลำพัง ซึ่งมีข้อดีคือทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นต้นเรื่องสามารถนำนโยบายและกระบวนการที่ตนกำหนดมา ใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการปรึกษาหารือกับองค์กรอื่นหรือชุมชน และหากมีข้อผิดพลาด ล้มเหลวในการดำเนินการเราก็ จะรู้ว่าใครหรือหน่วยงานใดต้องเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ก็มีข้อเสียคือการทำงานไชว์เดียวนั้นย่อมมีข้อจำกัดโดยเฉพาะ อย่างยิ่งเมื่อต้องมารับผิดชอบปัญหาที่มีความซับซ้อน เช่น ปัญหาความปลอดภัยของชุมชน เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 แบบร่วมมือ โดยให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนร่วมมือกันในรูปแบบของ หุ้นส่วนหรือพันธมิตรเพื่อขยายขอบเขตขององค์กรเพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาเดียวกันหรือปัญหา ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้วยกันได้ง่ายขึ้น

จากเป้าหมายและวิธีการข้างต้นเราสามารถจำแนกแบบจำลองยุทธธรรมชุมชนออกเป็น 4 แบบ คือ

แบบที่ 1 แบบการมีส่วนร่วม (involvement model)

ลักษณะการดำเนินการ: หน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรม เช่น ตำรวจ เป็นผู้ริเริ่มเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการรักษาความปลอดภัยของชุมชน เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกับ เจ้าหน้าที่ตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในเขตเมือง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจลงไปปรึกษาหารือกับชุมชน เพื่อ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

เป้าหมาย: ยุทธธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีเป้าหมายเพื่อมุ่งป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยให้ ประชาชนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจำแนกปัญหาที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของชุมชนออกมาเป็น ส่วนๆ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเหล่านั้น กำหนดวิธีการแก้ไข และนำวิธีการเหล่านั้นมาปฏิบัติหรือใช้บังคับ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีตั้งแต่การปรึกษาหารือไปจนถึงการวิพากษ์วิจารณ์ถึง ประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรม

ข้อดี: แบบจำลองนี้มีข้อดีตรงที่ทำให้เจ้าหน้าที่มีการทำงานใกล้ชิดกับชุมชนมากยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่จึง สามารถรวบรวมข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นแรงสนับสนุนในการทำงานของเจ้าหน้าที่และทำให้เจ้าหน้าที่เกิด ความภูมิใจที่ได้ช่วยเหลือและทำงานให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชนอย่างแท้จริง

ข้อจำกัด:

▶ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เช่น หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ งานพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชน ศาลเยาวชนฯ ฯลฯ อาจถูกละเลยหรือกีดกันออกจากการบวนการแก้ปัญหา

▶ สมาชิกของชุมชนคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งอาจไม่สามารถพูดแทนคนอื่นๆ ในชุมชนได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่เลือกที่จะปรึกษาหารือกับคนกลุ่มหนึ่ง อาจทำให้ได้รับฟังปัญหาไม่ครบถ้วน และอาจนำไปสู่การละเลยปัญหาของคนกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน ทำให้การทำงานยุทธธรรมชุมชนอาจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและทำให้ประชาชนที่ไม่ได้รับการรับฟังและไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการเหล่านั้นหมดความเชื่อถือในการบวนการยุทธธรรมชุมชนได้

แบบที่ 2. แบบหุ้นส่วน (partnership model)

ลักษณะการดำเนินการ: หน่วยงานในการบวนการยุทธธรรม เช่น ตำรวจร่วมมือกับประชาชนตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่นๆ ในการระบุปัญหาและแนวทางการป้องกันอาชญากรรม เช่น การแก้ไขปัญหาค้นไว้ที่อยู่อาศัยอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานสวัสดิการสังคมและองค์กรศาสนา การแก้ไขปัญหาก็อาชญากรรมอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากโรงเรียน หน่วยงานให้บริการด้านครอบครัว และหน่วยงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นต้น และ ทั้งสองกรณี อาจต้องร่วมมือกับภาคเอกชนในการเพิ่มอัตราการจ้างงานและจัดให้มีการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานสมาชิกชุมชนบางคนบางกลุ่มเพื่อการนี้

ประเภทของหุ้นส่วนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง: ได้แก่

- ▶ เป็นหุ้นส่วนกับกลุ่มคนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชน เช่น คณะกรรมการชุมชน อาสาสมัคร ฯลฯ
- ▶ เป็นหุ้นส่วนกันระหว่างหน่วยงานในการบวนการยุทธธรรมต่างๆ เช่น ตำรวจ-คุมประพฤติ, ตำรวจ-อัยการ, ตำรวจ-ศาลชุมชน (ถ้ามี)
- ▶ เป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานนอกกระบวนการยุทธธรรม เช่น คุมประพฤติ-กรมสุขภาพจิต, ตำรวจ-หน่วยคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก หน่วยป้องกันความรุนแรงในครอบครัว-ตำรวจ-คุมประพฤติ ฯลฯ โดยร่วมมือในลักษณะรับผิดชอบร่วมกันต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และมีการประสานงานกันผ่านทางหน่วยประสานงานเฉพาะของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ
- ▶ เป็นหุ้นส่วนกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมได้เสียในปัญหาความปลอดภัยของชุมชนและยังสามารถเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนกิจกรรมของยุทธธรรมชุมชนได้

ข้อดี:

▶ หุ้นส่วนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของยุทธธรรมชุมชนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่น โดยการใช้สหวิชาชีพหรือใช้หลายคนหลายวิธีการในการแก้ไขปัญหไปพร้อมๆ กัน ทำให้แก้ไขปัญหที่ซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น

ข้อจำกัด:

- ▶ อาจเกิดปัญหาการแย่งงบประมาณกันระหว่างหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาเดียวกันและได้รับงบประมาณจากแหล่งเดียวกัน
- ▶ หน่วยงานที่ไม่เคยทำงานด้วยกันมาก่อนอาจไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน
- ▶ หน่วยงานที่ทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือบำบัดฟื้นฟู อาจมีวิธีการทำงานที่ขัดแย้งกับหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน กล่าวหา จับกุมและลงโทษ

ปัญหาอุปสรรค: ปัญหาอุปสรรคที่มักจะพบในการทำงานยุทธธรรมชุมชนแบบหุ้นส่วน คือ ข้อจำกัดในความสามารถของชุมชน กล่าวคือ โดยปกติชุมชนที่มีปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นบ่อยๆ มักเป็นชุมชนที่ยากจนขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ มีปัญหาร่างงานสูง มีอัตราการจ้างงานต่ำ สามารถหาซื้อยาเสพติดได้ง่ายกว่าทางาน ผู้คนต้องปากกัดตีนถีบจึงไม่มีเวลาที่จะอาสาสมัครกิจกรรมของชุมชน นอกจากนี้ ในบางชุมชน ประชาชนไม่มีความมั่นใจในศักยภาพของหน่วยงานของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาของชุมชนซึ่งทำให้ยากที่จะจัดให้มีกิจกรรมส่วนรวมหรือทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นสิ่งที่ต้องทำคือ การสร้างศักยภาพของชุมชนควบคู่ไปกับการป้องกันอาชญากรรมโดยกำหนดให้การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของชุมชนเป็นเป้าหมายระยะสั้น

แบบที่ 3 แบบระดมพล (mobilization model)

ลักษณะการดำเนินการ: ยุทธธรรมชุมชนแบบระดมพลเหมาะสำหรับชุมชนยากจนที่ยังไม่มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนอย่างแท้จริงทำได้โดยการชักชวนหรือจัดให้ประชาชนมารวมตัวกันแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเองในลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนนั้นๆ ตัวอย่าง เช่น การจัดให้มีกิจกรรมการเฝ้าระวังอาชญากรรมในชุมชนหรือเพื่อนบ้านเตือนภัย (neighborhood watch) เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นให้คนในชุมชนได้เริ่มมีปฏิสัมพันธ์กัน แม้จะเป็นเพียงครั้งคราวเมื่อมีเหตุเกิดขึ้นเพื่อจะได้มีการสานต่อความสัมพันธ์กันต่อไป หรือโครงการศูนย์บำบัดยาเสพติดโดยครอบครัว หรือชุมประเพณีชุมชน อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนชุมชนยากจนเหล่านี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากเพราะสมาชิกของชุมชนแต่ละคนยังต้องดิ้นรนหาเลี้ยงปากท้องตนเองจนไม่มีเวลามาทำกิจกรรมของส่วนรวม

วิธีการที่ใช้: วิธีการที่พบบ่อยในการขับเคลื่อนชุมชนเหล่านี้คือ การยกเอาเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนมาปลุกระดมความโกรธของสมาชิกในชุมชน และใช้ความโกรธนั้นเป็นแรงผลักดันให้เกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง แต่วิธีการนี้ก็มีข้อเสียคืออารมณ์โกรธนั้น หายที่สุดก็มักจะบรรเทาเบาบางลงไป หากไม่มีเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกันกับเหตุการณ์แรกมากระตุ้นซ้ำๆ หรือการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นไม่อาจเห็นผลได้โดยเร็ว เมื่ออารมณ์โกรธนั้นหมดสิ้นไป ความสนใจของคนในชุมชนต่อบทบาทการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมให้แก่อนาคตในชุมชนก็จะหมดตามไปด้วย

วิธีการแก้ไข: การแก้ไขปัญหาแบบจำลองยุทธธรรมชุมชนแบบระดมพล ที่ต้องกะเกณฑ์ผู้คนมาทำกิจกรรมเป็นเรื่องๆ คราวๆ ไปนี้ สามารถทำให้การแก้ปัญหาที่มีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้นได้โดยจะต้องนำวิธีการอื่นมาร่วมใช้ควบคู่กันไปด้วย เช่น การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนในหลายๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน โดยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และเชื่อมโยงทรัพยากรนอกชุมชนกับความต้องการภายในชุมชน

แบบที่ 4 แบบตัวกลาง (intermediary model)

แนวคิดยุติธรรมแบบตัวกลางตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า

1) สิ่งที่ชุมชนต้องการมากที่สุด คือการสร้างศักยภาพของชุมชนในระยะเริ่มต้นให้ชุมชนสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง และดำเนินการต่างๆ ต่อไปได้เองในที่สุด

2) หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกันหรือช่วยเหลือชุมชนนั้นเมื่ออยู่แล้วหลายหน่วยแต่ขาดการประสานงานระหว่างกัน ทำให้การทำงานไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

ดังนั้นวิธีการแก้ปัญหาจึงมิใช่การสร้างหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบเรื่องยุติธรรมชุมชนแต่เป็นการปรับเปลี่ยนการใช้หน่วยงานและทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ตรงจุดที่สุด

ลักษณะการดำเนินการ: ให้ผู้นำชาวบ้านหรือคณะกรรมการชุมชนซึ่งมีผลงานเพื่อชุมชนในด้านอื่นๆ มาแล้ว เช่น สาธารณสุข การพัฒนาชุมชน ฯลฯ เป็นหน่วยงานตัวกลางที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของชุมชน ดังเช่นที่เคยดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ โดยให้กลุ่มนี้ทำหน้าที่ประสานงานกับภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ ตามที่เคยทำอยู่ตามปกติและต่อมาจึงเพิ่มการประสานงาน และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานยุติธรรม เช่น ตำรวจ ศาล ราชทัณฑ์ เพื่อแสวงหาวิธีการและแนวคิดใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของชุมชน

ดังนั้นยุติธรรมชุมชนแบบตัวกลางจะไม่มีการสร้างหน่วยงานใหม่ และไม่ได้มาจากการริเริ่มของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแต่เป็นการพัฒนาวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้แทนชุมชนและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ส่วนกิจกรรมที่นำมาใช้อาจมีลักษณะแตกต่างจากกิจกรรมที่ทำโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพราะเป็นสิ่งที่มาจากการริเริ่มของชุมชนเอง เช่น การจัดกิจกรรมสันติภาพสำหรับเยาวชนศูนย์รับเลี้ยงเด็กภาคกลางวัน การสนับสนุนการจัดหางานและที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้พ้นโทษที่กลับเข้ามาอยู่ในชุมชน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของตัวกลางก็คือ การเสนอแนะและดำเนินการตามวิธีการใหม่ๆ ในการจัดการกับปัญหาความปลอดภัยของชุมชนนอกเหนือไปจากวิธีการที่ใช้อยู่โดยปกติทั่วไปโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและทำงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนทุกรูปแบบในภาพรวม อย่างไรก็ตาม การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ลงมือทำงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นยังคงเป็นเรื่องยากและต้องการผู้ที่พร้อมจะทำงานอย่างจริงจังต่อเนื่อง และต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

แบบจำลองยุติธรรมชุมชนในอุดมคติ

เมื่อแบบจำลองยุติธรรมชุมชนมีแตกต่างกันถึง 4 แบบ ในการนำมาใช้จึงเกิดคำถามตามมาว่าแบบจำลองยุติธรรมชุมชนในอุดมคติ หรือแบบจำลองยุติธรรมชุมชนแบบใดที่เป็นแบบจำลองที่ดีที่สุด การตอบคำถามนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำยุติธรรมชุมชนมาใช้ประกอบกันหลายปัจจัย ได้แก่

1) ปัจจัยด้านปัญหาอาชญากรรมในชุมชน พิจารณาว่าปัญหาอาชญากรรมอันนำมาซึ่งความปลอดภัยในชุมชนนั้นๆ มีลักษณะอย่างไร เช่น เป็นปัญหาระยะยาวหรือระยะสั้นเป็นปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาที่มีระดับความซับซ้อนเรื้อรังในระดับใด

2) ปัจจัยด้านความพร้อมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม พิจารณาว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีความพร้อมเพียงใดในการให้ความร่วมมือดำเนินการเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” นี้

3) ปัจจัยด้านความพร้อมของผู้ในชุมชน พิจารณาว่าในชุมชนนั้นมีผู้นำที่พร้อมที่จะเข้ามาทำงานแก้ปัญหาหรือไม่

4) ปัจจัยสนับสนุนจากหน่วยงานภาคเอกชน พิจารณาว่ามีหน่วยงานภาคเอกชนใดบ้างที่มีส่วนได้เสียในปัญหาความปลอดภัยของชุมชนและพร้อมจะให้การสนับสนุนยุติธรรมชุมชน

5) ปัจจัยความพร้อมด้านวิธีการแก้ปัญหา พิจารณาว่ามีวิธีการใดในการแก้ปัญหาเหล่านั้นบ้าง วิธีการใดที่เคยใช้แล้วไม่สำเร็จก็ควรนำมาใช้ซ้ำและต้องแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ หรือวิธีการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ยุติธรรมชุมชนที่ดีควรจะต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมกับความต้องการของชุมชนและทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่ ดังนั้นก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ควรมีการสำรวจความต้องการและทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่เสียก่อน

ยุติธรรมชุมชนในนานาประเทศ

จากการสืบค้นแนวคิดยุติธรรมชุมชนร่วมสมัย พบว่าแนวคิดยุติธรรมชุมชนได้รับการรื้อฟื้นขึ้นใหม่ในสังคมโลกอีกครั้งเมื่อประมาณปีคริสตทศวรรษ 1970 กล่าวคือ

กลุ่มประเทศตะวันตก

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปีคริสตทศวรรษ 1970 เริ่มมีการนำแนวทฤษฎีพื้นฐาน 4 ข้อ มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มจากการจัดทีมสายตรวจและเดินเท้า ใช้โครงการที่สนับสนุนต่อวิธีการแก้ปัญหา (problem-solving) อันนำไปสู่ทฤษฎีหน้าต่างแตก (theory of broken windows) ที่จำเป็นต้องทำการซ่อมแซม เคลื่อนสู่แนวคิดที่ว่าชุมชนเองจะต้องมีศักยภาพสามารถมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาพเงื่อนไขนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งต่อเพื่อนบ้านด้วยกันได้ตามลำดับ แต่ยังไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าที่ควร

ต่อมา ปีคริสตทศวรรษ 1990 เนื่องจากระบบยุติธรรมกระแสหลักเริ่มเกิดปัญหาวิกฤตในการจัดการความยุติธรรม จึงเริ่มมีการเคลื่อนไหวทางสังคมในการนำยุติธรรมชุมชนมาใช้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นทางาน้อยกว่ามาใช้ในชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล และเพื่อเพิ่มพูนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน (Altschuler, 2001)

ในช่วงปีคริสตทศวรรษเดียวกัน รัฐเริ่มมีท่าทีตอบรับกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นโดยคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารงานยุติธรรม (President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice) ประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอแนวคิดนี้แก่สังคมอย่างเป็นทางการด้วยการแนะนำว่าตำรวจและราชทัณฑ์ควรจะสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชน ยอมรับความจำกัดของบทบาทในการกำหนดว่าปัญหาใดเป็นปัญหาของชุมชนและตระหนักว่าชุมชนมีทรัพยากรสำคัญสำหรับการนี้แล้ว

กล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปี ที่ผ่านมา แนวคิดยุติธรรมชุมชนประสบความสำเร็จในการขยายแนวคิดจากการทดลองดำเนินโครงการอย่างโดดเดี่ยวตามลำพังมาสู่การจัดระบบที่มีแนวโน้มแสดงความสำเร็จในภาพรวมอย่างชัดเจน ตัวอย่างความสำเร็จที่ปรากฏ ได้แก่ Midtown Community Court ที่เริ่มต้นยุติธรรมชุมชนในรูปแบบของ “ศาลชุมชน” เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ปี ค.ศ. 1993, Red Hook Community Justice Center และ Harlem Community Justice Center ในเมืองนิวยอร์กซิตี้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาความเติบโตของยุติธรรมชุมชนโดยพิจารณาจากการจัดองค์กรนั้น พบว่าล่าสุดมีการจัดตั้ง “กรมยุติธรรมชุมชน” (Department of Community Justice) ที่ Multnomah County, Oregon โดยหน่วยงานนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“ในช่วงเวลา 20 ปี นับจากนี้ไป ประชาชนจะต้องรู้สึกปลอดภัยเมื่อเดินตามถนนหนทางในชุมชนทั้งกลางวันและกลางคืน ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมโดยกรมจะส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กเยาวชนและผู้ใหญ่ลดทอนความเสี่ยงกระทำผิดซ้ำและประกันความปลอดภัยของสาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพ”

เป็นผลนำไปสู่พันธกิจที่ว่า

- ▶ ชุมชนของเรจะต้องเฝ้าระวังพื้นที่ที่มีสัญญาณบ่งชี้เบื้องต้นว่าเด็กเยาวชนกำลังจะก้าวสู่ปัจจัยเสี่ยงต่อการกระทำผิด
- ▶ ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนจะต้องถูกโยนให้แสดงความรับผิดชอบของตนต่อเหยื่อ อาชญากรรมและชุมชนที่ตนล่วงละเมิด
- ▶ เป้าหมายการควบคุมสอดส่อง และการจัดบริการในงานคุมประพฤติต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และ
- ▶ กรมจะสนับสนุนให้มีบรรยากาศเชิงสร้างสรรค์ในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยุติธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่เน้นการปฏิบัติกระจายตามชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันจึงอยู่ระหว่างการพยายามทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยยุติธรรมชุมชนและรวบรวมความสำเร็จตามชุมชนต่างๆ ในภาพรวมเข้าไว้ในที่เดียวกัน (Wolf, 2006)

ประเทศสหราชอาณาจักร ในอิงแลนด์และเวลส์จัดว่าเป็นหนึ่งในบรรดาประเทศผู้นำยุติธรรมชุมชนมาใช้ในสังคมโลก โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนเมืองลิเวอร์พูล (Liverpool Community Justice Center) เปิดดำเนินการเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 เป็นแห่งแรก โดยทำงานสัปดาห์ละ 5 วัน ด้วยการประสานความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย กรมกิจการรัฐธรรมนูญ (Department of Constitutional Affairs) และ สำนักงานอัยการสูงสุด เน้นกิจกรรมที่มุ่งลดพฤติกรรมต่อต้านสังคม เทร็ดเดรค้ำประเวณี ซัดเขียนทำลายทรัพย์สิน ลักเล็กขโมยน้อย และ การควบคุมการกระทำผิดระเบียบชุมชน ซึ่งนักวิชาการเชื่อว่าพฤติกรรมต่อต้านสังคมเหล่านี้เป็นพฤติกรรมตอบโต้ที่เกิดจากตรรกะประทับที่ฝังใจจากวิถีชีวิตในชุมชนของเขาที่ไม่ได้รับการจัดระเบียบมาก่อนหน้านี้

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนเมืองลิเวอร์พูลมีการดำเนินกิจกรรมลักษณะคล้ายคลึงกับ Red Hook Community Justice คือ ใช้ผู้พิพากษานายเดียวพิจารณาคดีเล็กๆ น้อยๆ ดังกล่าว นอกจากนี้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนเมืองลิเวอร์พูลยังใช้การพิพากษาคดีที่ผูกโยงกับการใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และใช้งานคุมประพฤติอย่างกว้างขวางรวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมการจัดบริการแก่เหยื่ออาชญากรรม

ในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลสหราชอาณาจักรจัดให้มีการประชุมระดับชาติว่าด้วยยุติธรรมชุมชน และประกาศให้การสนับสนุนดั่งงบประมาณ 3 ล้านปอนด์ แก่การจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนนาร่องทั่วประเทศในชุมชนที่มีความพร้อม และ ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 รัฐบาลสหราชอาณาจักรเริ่มขยายงานยุติธรรมชุมชนสู่หมู่บ้าน Eccles เมือง Seaford โดยเน้นใช้ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาการศาลในชุมชนด้วยการจัดให้มีการพบปะดำเนินการได้สัปดาห์ละครั้ง

แบบจำลองยุติธรรมชุมชนเมืองลิเวอร์พูลในลักษณะนี้ได้ชื่อว่าเป็น "ตัวแบบศาลชุมชน" (community court model) ซึ่งตั้งเป้าหมายสุดท้ายแห่งความสำเร็จว่า "เพื่อลดการกระทำผิดและการกระทำผิดซ้ำ ลดความกลัวอาชญากรรมของประชาชน เพิ่มความพึงพอใจให้แก่พยานและเหยื่ออาชญากรรม เพิ่มระดับความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมหลัก และเพิ่มพูนความรู้สึกเคารพในสิทธิส่วนบุคคลและมีความรับผิดชอบชุมชนร่วมกัน" โดยเป้าหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกิจการของรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรเช่นกัน

ประเทศสวีเดน แม้ว่าประเทศนี้จะมีความสำเร็จสูงสุดทางเกี่ยวกับโอกาสในการเข้าถึงการสาธารณสุขและการศึกษาของประชาชน แต่ก็ยังมีปัญหาอาชญากรรมที่เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ระบบยุติธรรมหลักเข้าไม่ถึง เช่น ในกรุงสต็อกโฮล์มมีพวกลักเล็กขโมยน้อยตามอพาทเมนต์ ทำให้ทรัพย์สินเสียหายเล็กๆ น้อยๆ ที่ผู้กระทำมิใช่พวกมืออาชีพ แต่เป็นพวกไร้สาระที่ฆ่าเวลาไปเรื่อยเปื่อย ต้องการเงินไปซื้อยาเสพติด และไม่เคยถูกจับกุมมาก่อนแม้ว่าจะกระทำผิดมาแล้วหลายครั้งก็ตาม บ้านบางแห่งถูกนักย่องเบาเข้าลักขโมยทรัพย์สินมาแล้วประมาณ 10 ครั้ง ในรอบหนึ่งปี ทำให้บรรดาเพื่อนบ้านและประชาชนทั่วไปโกรธและรำคาญยิ่งกว่าอาชญากรรมทางธุรกิจที่ถูกคาดการณ์ว่าเป็นอาชญากรรมที่ยิ่งใหญ่แห่งอนาคตเสียอีก

จากสภาพดังกล่าว ในปี คริสตทศวรรษ 1990 Klas Bergenstrand รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้นำแนวคิดตำรวจชุมชนซึ่งประยุกต์จากประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาทดลองใช้ซึ่งเป็นระยะที่เต็มไปด้วยความยากลำบากยิ่ง จนกระทั่งต่อมาในปี ค.ศ. 2002 เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัยการสูงสุดจึงนำแนวคิดนี้มาใช้อีกครั้งในรูปของ "อัยการชุมชน" (community prosecution program) เป็นตัวแบบที่ใช้ตามเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จด้วยดีจนกระทั่ง ปี ค.ศ. 2005 มีการแต่งตั้งนักกฎหมายเพิ่มขึ้นอีก 15 คนทำหน้าที่เป็นอัยการชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากอัยการของประเทศสวีเดนเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมมีความเป็นอิสระจากการเมืองและสามารถทดลองนาร่องโครงการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมได้เอง เช่น โครงการใส่ใจผู้กระทำความผิดซ้ำ 10 รายแรก ซึ่งหากกระทำความผิดซ้ำครั้งต่อไปอัยการจะไม่เสนอให้ประกันตัวจนกว่าจะมีคำพิพากษาลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใด นอกจากนี้ยังมีการจัดประชุมปรึกษาหารือกันทุกๆ 5-6 สัปดาห์ต่อครั้ง ระหว่างอัยการ ตำรวจ พนักงานคุมประพฤติ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เกี่ยวกับวิธีการ

จัดการต่อผู้กระทำผิดซ้ำในพื้นที่รับผิดชอบอีกด้วย กิจกรรมเหล่านี้ส่งผลให้การประสานงานระหว่างอัยการกับศาลเปลี่ยนแปลงไป โดยอัยการจะเป็นผู้กำหนดตารางการพิจารณาคดีของศาลเนื่องจากใกล้ชิดกับคดีความเหล่านั้นมากกว่า เช่น ทราบว่าพยานคนใดจะสะดวกไม่สะดวก หรือย้ายที่อยู่ ณ ช่วงเวลาใดรวมทั้งมีการติดตามพยานมาให้การได้ตามกำหนดนัดหมายอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ไม่เกิดความล่าช้าหรือสูญเปล่าในการรอคอยการพิจารณาคดี

ประเทศออสเตรเลีย โครงการศูนย์ยุติธรรมเพื่อนบ้าน (neighborhood justice center) ในออสเตรเลียเป็นผลมาจากการผสมผสานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายในประเทศกับกระแสการใช้ยุติธรรมชุมชนในสังคมโลก โดยมีลรัฐวิกตอเรีย มีการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบยุติธรรมอย่างกว้างขวางอยู่เดิมแล้ว และระบบยุติธรรมหลักก็ได้จัดให้มี ศาลยาเสพติด ศาลครอบครัวคดีความรุนแรงเอนกประสงค์ (multi-jurisdictional family violence courts) และศาลโครี (Koori court) สำหรับชนชาวพื้นเมืองออสเตรเลียอยู่แล้ว ส่วนการพัฒนาไปสู่การมีศาลชุมชนและอัยการชุมชนนั้นจัดว่าเป็นเป้าหมายอันดับต่อไป

ในปี ค.ศ. 2007 มลรัฐวิกตอเรียมีเป้าหมายที่จะเปิดโครงการนาร่อง "ศูนย์ยุติธรรมเพื่อนบ้าน" ที่เมือง Collingwood ใกล้ศูนย์กลางเมืองเมลบอร์นซึ่งติดอันดับ 1 ใน 4 ของเมืองที่มีปัญหาอาชญากรรมสูง เป็นโครงการระยะเวลา 3 ปี โดยดำเนินกิจกรรมระดับชุมชนและเพื่อนบ้าน ได้แก่ปัญหายาเสพติด ติดสุรา และเสริมพลังการสนับสนุนแก่ชุมชนรูปแบบต่างๆ โดยมีลักษณะเป็นศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านงานยุติธรรมที่จัดเตรียมทั้งเรื่องครอบครัว บ้านเรือน คดีแพ่ง และคดีอาญา และรับหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการต่อผู้กระทำผิดที่หันเหออกจากกระบวนการหลักมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบต่างๆ (<http://www.justice.vic.gov.au/NeighbourhoodJusticeCentre>, 2006)

ประเทศแคนาดา ยุติธรรมชุมชนในประเทศแคนาดาเริ่มต้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกที่เมือง Manitoba ด้วยโครงการ "อัยการชุมชน" โดยได้ศึกษาจากประสบการณ์ของมลรัฐมินิโซตา สหรัฐอเมริกาและได้การสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานยุติธรรมจังหวัด (Provincial Department of Justice) เป้าหมายอยู่ที่ย่านธุรกิจในชุมชน Winnipeg ใกล้มหาวิทยาลัยที่มีอาชญากรรมก่อความเลวร้าย น้อยๆ ในเวลากลางคืน สร้างความรำคาญแก่ประชาชนเรื่อยมาเป็นเวลายาวนาน ปรากฏว่าผลการดำเนินงานเป็นที่พอใจ และทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่า "อัยการชุมชน" เป็นก้าวที่เชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาประสานความร่วมมือกันเพื่อนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ต่อมา บริติชโคลัมเบีย ซึ่งเป็นเมืองที่มีสถิติอาชญากรรมต่อทรัพย์สินสูงมากได้นำ "ศาลชุมชน" มาใช้โดยมีการทำงานในลักษณะคณะทำงานภาคปฏิบัติที่ได้ผลดียิ่งซึ่ง Hugh Stansfield ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลบริติชโคลัมเบียระบุว่า วิธีการนี้ช่วยเปลี่ยนมุมมองของเขามีต่ออาชญากรรมและการจัดการกับอาชญากรรมโดยสิ้นเชิง แต่โครงการดังกล่าวยังมีปัญหาด้านงบประมาณ และกำลังรอการประเมินผลจากรัฐบาลก่อนจะดำเนินการระยะต่อไปในต้นปี 2007 นี้

กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย

จากการสืบค้น พบว่าสังคมตะวันออกในภูมิภาคเอเชียมีกรอบทัศนคติเชิงประนีประนอมต่อข้อพิพาทและความขัดแย้งใดๆ ที่เกิดขึ้นเป็นทุนทางสังคมวัฒนธรรมอันเป็นรากฐานอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามปัจจุบันก็มีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมหลายรูปแบบหลากหลายวิธีการที่อาจอนุมานจัดว่าเป็นยุติธรรมชุมชนได้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาชญากรรม การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมและการรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชนโดยใช้กิจกรรมเหล่านั้น กิจกรรมที่พบมีสองลักษณะ คือ การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ และการเยียวยาและเสริมพลัง

ลักษณะแรก การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ พบลักษณะของการไกล่เกลี่ยในชุมชน (community-base mediation) และการใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) โดยการไกล่เกลี่ยในชุมชนมีการใช้ทั้งรูปแบบธรรมเนียมท้องถิ่น (custom) และ แบบที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ร่วมสมัยในประเทศสิงคโปร์ (Ota, Tatsuya, 2003) กล่าวคือ

ประเภทไกล่เกลี่ยในชุมชน (community-base mediation)

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศที่มีลักษณะท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างมากโดยมีภาษาที่ใช้กันมากกว่า 200 ภาษา พบว่าผู้คนบางชุมชนหากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในชุมชนจะมีหัวหน้าชุมชนเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีให้โดยได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนนั้นๆ แม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามไม่มีการดำเนินการหรือทำข้อตกลงก็ตาม แต่การไกล่เกลี่ยในชุมชนถือว่าการผดุงไว้ซึ่งความสงบสุขและกฎระเบียบของชุมชน

ประเทศฟิลิปปินส์ มีระบบการปกครองท้องถิ่นจัดว่าเป็นระบบกิ่งทางการ เรียกว่า “บาลังไก” (Barangay Justice) ใช้กับตำบลหรือหมู่บ้านทั้งหมดประมาณ 42,000 บาลังไก ทั่วประเทศ บาลังไกเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในการเจรจาตัดสินคดีเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 เปโซ คดีดังกล่าวไม่รวมถึงคดีร้ายแรงหรือคดีอุกฉกรรจ์ และหากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจึงส่งเรื่องเข้าสู่ระบบยุติธรรมหลักต่อไป กระบวนการเริ่มขึ้นจากการที่เหยื่ออาชญากรรมยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการของบาลังไกของตน จะหาวิธีการไกล่เกลี่ยเจรจาให้สำเร็จลุล่วงไป หากไม่สำเร็จจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการ mediation panel ซึ่งมีสมาชิก 3 คน ดำเนินการพิจารณาร่วมกัน หากพิจารณาได้คดีก็ยุติลง แต่หากพิจารณาไม่สำเร็จจะส่งเรื่องต่อไปยังกระบวนการยุติธรรมหลักต่อไป โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าเหยื่ออาชญากรรมไม่สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกระบวนการยุติธรรมหลักได้โดยตรงต้องยื่นผ่านคณะกรรมการบาลังไกนี้ก่อน เว้นแต่กรณีความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 1 ปี หรือปรับเกินกว่า 5,000 เปโซ ขึ้นไป ทำให้ลดปริมาณคดีเล็กๆ น้อยๆ ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหลักได้ แม้ว่าเนื้อหานั้นจะยังไม่มียุทธศาสตร์สำคัญบางประการของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ก็ตาม

ประเทศสิงคโปร์ มีการประกาศใช้กฎหมาย Community Mediation Act 1998 กำหนดให้มีการตั้ง ศูนย์ไกล่เกลี่ยในชุมชนและดำเนินการไกล่เกลี่ยลดข้อพิพาททางอาญาในคดีความผิดที่ยอมความกันได้ และคดี เล็กๆ น้อยๆ เช่น คดีทำร้ายร่างกายที่ผู้เสียหายบาดเจ็บเล็กน้อย (มีจำนวนมากที่สุดถึงร้อยละ 54) เป็นต้น ดำเนินการในลักษณะที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบหนึ่งโดยผู้ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยอาจเป็นผู้กระทำ ผิดหรือผู้เสียหายก็ได้ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยในชุมชน (community mediation) ของสิงคโปร์จะดำเนินการ โดยอิสระแต่คำพิจารณาของคณะกรรมการก็เป็นที่ยอมรับของศาล ขณะเดียวกันบางครั้งศาลก็ส่งต่อคดีความมาให้ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยชุมชนพิจารณาแทน ผู้ไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัครหรือประชาชนในชุมชน บางส่วน เป็นทนายความหรือนักกฎหมาย อย่างไรก็ตามมีคดีความที่เข้ารับการไกล่เกลี่ยไม่มากนัก กล่าวคือ จากปี ค.ศ. 1998-2001 มีเพียง 783 เรื่อง เท่านั้น และส่วนใหญ่เป็นคดีแพ่ง เนื่องจากเป็นประเทศเล็ก

ประเทศไต้หวัน มีระบบคล้ายๆ กับบาสก์โกของประเทศฟิลิปปินส์ เรียกว่า การไกล่เกลี่ยระดับ เทศบาล (municipal mediation) โดยมีกฎหมายรองรับ คือ Municipal Mediation Act 1956 คณะกรรมการไกล่เกลี่ยประกอบด้วยกรรมการ 7-15 คน แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี คดีที่ดำเนินการได้แก่ คดี ความผิดอันยอมความกันได้ และคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ รวมทั้งคดีแพ่งด้วย โดยสามารถเรียกร้องให้ชำระ ค่าเสียหายในกรณีที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ระบบการไกล่เกลี่ยระดับเทศบาลของไต้หวันมีลักษณะเป็น เพียง “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” เท่านั้น โดยผู้เสียหายอาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อตำรวจได้โดยตรงหรือ เลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยระดับเทศบาลนี้ก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากฟิลิปปินส์ที่คดีความเล็กๆ น้อยๆ จะต้องเข้าสู่ กระบวนการบาสก์โกก่อนหากไม่สามารถตกลงกันได้จึงส่งต่อไปยังระบบยุติธรรมหลักต่อไป ซึ่งในการนี้รัฐบาล ไต้หวันจึงมีนโยบายให้คดีเล็กๆ น้อยๆ ที่เข้าสู่ระบบยุติธรรมหลักโดยที่ดำเนินการมาถึงชั้นอัยการนั้นได้รับการ เบี่ยงเบนออกจากระบบยุติธรรมหลักโดยส่งต่อมาให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับเทศบาลดำเนินการไกล่เกลี่ยอีก ทางหนึ่งอันเป็นการหันเหคดีออกจากระบบยุติธรรมหลักในชั้นพนักงานอัยการในกรณีที่ตกลงกันได้

ประเทศญี่ปุ่น เช่นเดียวกับชาวจีน ชาวญี่ปุ่นเป็นชนชาติที่ไม่นิยมการฟ้องร้องคดีแต่นิยมการระงับข้อ พิพาทโดยการตกลงกันนอกศาลโดยใช้การไกล่เกลี่ยทั้งเรื่องทางแพ่งและเรื่องครอบครัวอย่างกว้างขวาง วิธีการที่ไม่ เป็นทางการที่ชาวญี่ปุ่นนิยมใช้ ได้แก่ วิธีการอนุญาโตตุลาการ การไกล่เกลี่ยในศาลซึ่งขึ้นกับเจตนาของคู่กรณี ดังนั้น กระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นระบบฟ้องคดี (litigation system) และระบบการ ไกล่เกลี่ย (mediation system) โดยระบบไกล่เกลี่ยแบ่งเป็น 3 ลักษณะ (วรรณชัย บุญบำรุง, 2544: 1) คือ

- (1) การไกล่เกลี่ยโดยมีศาลเป็นผู้ดำเนินการ (judicial compromise)
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (conciliation) โดยบุคคลที่สามคือคณะกรรมการไกล่เกลี่ย ประกอบด้วยผู้พิพากษา 1 นาย และผู้พิพากษาสมทบอีก 2 คน และสามารถกระทำได้ทั้งในช่วงก่อนเริ่มฟ้องคดี (pre-action conciliation) หรือหลังจากฟ้องคดีแล้ว (post-action conciliation)
- (3) การไกล่เกลี่ย (mediation) โดยบุคคลที่สามนอกจากผู้พิพากษาหรือคณะกรรมการไกล่เกลี่ย รวมทั้งบุคคลอื่นๆ หรือตัวแทนขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ

นอกจากนี้ยังมีการไกล่เกลี่ยใน 2 ขั้นตอน คือ

(1) การไกล่เกลี่ยในการฟ้องคดี (compromise in the course of litigation) หรือการไกล่เกลี่ยในศาล โดยศาลผู้พิจารณาพิพากษาหรือโดยผู้พิพากษาของคณะที่ตัดสิน

(2) การไกล่เกลี่ยก่อนที่จะฟ้องคดี (compromise prior to filing suit)

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการมอบบทบาทให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านตนเพื่อให้ระงับไปโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามตำราของนายกรัฐมนตรีของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน พ.ศ. 2540 โดยคณะกรรมการหมู่บ้านจะทำหน้าที่เป็นคนกลางให้คำแนะนำและโน้มน้าวให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมกันจากนั้นก็ทำสัญญาประนีประนอมยอมความพร้อมลงลายมือชื่อไว้เพื่อเป็นหลักฐานและให้คู่กรณีปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาทเล็กๆ น้อยๆ ที่สามารถยอมความกันได้นั้นสิ้นสุดลง

คณะกรรมการระงอมข้อพิพาทนอกจากจะมีผู้ใหญ่บ้านโดยตำแหน่งเป็นคณะกรรมการแล้ว ยังประกอบด้วยบุคคลอื่นๆ ในหมู่บ้านอีกด้วย เช่นแนวร่วมหรือผู้ทรงคุณวุฒิตัวแทนสหพันธ์สตรี เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับสตรี ตัวแทนชาวนุ่ม เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับเยาวชนเพราะรู้และเข้าใจปัญหาเฉพาะเรื่องดีที่สุด (บุญตา ส.ผามมีชัย, 2547: 122-124)

ประเภทใช้รูปแบบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)

ในเอเชียมีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในประเทศต่างๆ แล้ว โดยมีการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (family conferencing) มาใช้ ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์ เริ่มใช้วิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา ต่อมาได้ออกกฎหมาย Children and Young Persons Act 2001 กำหนดให้ศาลเยาวชนดำเนินการประชุมกลุ่มครอบครัวอย่างจริงจัง โดยมีเจ้าหน้าที่ศาล หรือนักจิตวิทยาเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้เด็กและเยาวชนกระทำผิดได้แสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมด้วยการขอโทษหรือจ่ายสินไหมทดแทน จากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่มครอบครัวมาวิเคราะห์และส่งต่อไปยังผู้พิพากษาเพื่อตัดสินขั้นสุดท้าย คำพิพากษามีทั้งการยกฟ้อง การลงอาญา การคุมประพฤติ การทำงานบริการสังคม และการกักขังเฉพาะวันหยุด

ประเทศเกาหลี มีการใช้การประชุมกลุ่มครอบครัว เรียกว่า กระบวนการพิจารณาแบบคุ้มครองครอบครัว (family protection procedure) โดยมีกฎหมาย Domestic Violence Crime Punishment Act 1997 บังคับให้ตำรวจส่งคดีความรุนแรงไปยังอัยการและอัยการก็จะใช้ดุลพินิจส่งคดีต่อให้ศาลเยาวชนและครอบครัวดำเนินการทางหนึ่งหรือส่งคดีเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องยังศาลแพ่งอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีเข้าสู่ศาลแพ่งแล้ว ศาลอาจพิจารณาส่งต่อคดีกลับมายังศาลเยาวชนและครอบครัวได้อีกเพื่อให้ใช้กระบวนการพิจารณาแบบคุ้มครองครอบครัว ซึ่งมีแนวทางเลือกตัดสินคดีได้หลายทาง เช่น คุมประพฤติ รอการลงโทษ ทำงานบริการสังคม ฯลฯ และหากศาลเห็นเป็นการสมควรยังสามารถส่งกลับคืนมาให้อัยการดำเนินการฟ้องร้องตามกระบวนการยุติธรรมหลักได้อีกด้วย กรณีดังกล่าวช่วยให้ผู้หญิงที่ถูกสามีทำร้ายร่างกายสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้ด้วยการฟ้องคดี

ตามช่องทางเหล่านี้และสามี่ได้รับการนำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีได้มุ่งลงโทษแต่มุ่งที่จะปรับพฤติกรรมสามี่เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แบบตะวันตกจัดการกับการตีความรุนแรงในครอบครัวชาวตะวันตกก็ยังเป็นเรื่องที่ควรติดตามผลการดำเนินการอย่างรอบคอบก่อนนำมาประยุกต์ใช้ในสังคมต่างวัฒนธรรมอื่นๆ

ประเทศญี่ปุ่น ยังมีการถกเถียงกันอย่างมากในการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ เนื่องจากระบบงานยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนตามกฎหมายของญี่ปุ่นไม่ให้อำนาจตำรวจและอัยการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวจะต้องส่งคดีต่อไปให้ศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น ซึ่งศาลสามารถใช้วิธีการคุมประพฤติได้ และหากจะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ก็น่าจะใช้ได้ในขั้นตอนงานคุมประพฤตินี้ อย่างไรก็ตามประเทศญี่ปุ่นมีการใช้ชุมชนเป็นรากฐานในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (community-base correction) อย่างกว้างขวางและประสบความสำเร็จอยู่แล้ว

ประเทศไต้หวัน ในขั้นตอนของราชทัณฑ์มีโครงการเสริมสร้างความสำนึกด้านเหยื่ออาชญากรรมแก่ผู้ต้องขัง (victim awareness program) ด้วยการนำเหยื่ออาชญากรรมพบผู้ต้องขังในเรือนจำโดยให้นั่งพูดคุยกันในคุก กรณีที่สร้างเป็นสารคดีคือ กรณีที่อาชญากรสำคัญซึ่งฆ่าผู้อื่นตาย 16 คน ได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกับเหยื่ออาชญากรรมที่เป็นครอบครัวของผู้ตายที่ประสงค์จะทราบสาเหตุที่ผู้กระทำผิดลงมือกระทำในครั้งนั้น ในที่สุดผู้กระทำผิดรายนี้ต้องโทษประหารชีวิตและถูกประหารชีวิตไปแล้ว

ประเทศฟิลิปปินส์ เพิ่งจะมีการประกาศใช้ Juvenile Justice and Welfare Act 2006 ซึ่งกำหนดให้มีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ทั้งในส่วนที่เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายและในส่วนที่เป็นวิธีปฏิบัติโดยใช้การประชุมกลุ่มครอบครัวกับเด็กและเยาวชนกระทำผิดด้วย (Parker, L., 2006)

ลักษณะที่สอง การเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม จากการสืบค้นประวัติศาสตร์ว่าด้วยพัฒนาการเรื่องเหยื่ออาชญากรรมในเอเชีย พบว่า กิจกรรมการเสริมเหยื่ออาชญากรรมในเอเชียยังอยู่ในระยะเริ่มต้นมีการเคลื่อนไหวเท่านั้น (Ota, T., 2003) โดย

ระยะแรก เริ่มขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โดยในประเทศญี่ปุ่นมีบทความตีพิมพ์เกี่ยวกับเหยื่ออาชญากรรมครั้งแรกเมื่อต้นปี ค.ศ. 1958 โดยมีการนำเสนอบทความดังกล่าวในเวทีวิชาการที่ไต้หวันในปีคริสต์ทศวรรษ 1960 ต่อมาในปี ค.ศ. 1965 ปรากฏว่ามีการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยเหยื่ออาชญากรรมได้รับการตีพิมพ์ในประเทศอินเดีย และปลายปีคริสต์ทศวรรษ 1970 แนวคิดเรื่องเหยื่ออาชญากรรมเริ่มแพร่หลายอย่างกว้างขวางทั่วเอเชีย เป็นผลให้มีการสำรวจข้อมูลการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (victimization survey) เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี ตั้งแต่ปีคริสต์ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา

ระยะร่วมสมัย ต่อมาเรื่องเหยื่ออาชญากรรมในเอเชียเริ่มก้าวสู่ระยะพลิกโฉมหน้าใหม่เมื่อมีการก่อตั้งสมาคมเหยื่ออาชญากรรมขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1990 ในฐานะสมาคมวิชาการด้านเหยื่ออาชญากรรมแห่งเอเชีย สองปีต่อมามีการจัดตั้งสมาคมเหยื่ออาชญากรรมขึ้นในประเทศเกาหลีและประเทศอินเดีย

ตามลำดับ กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเหยื่ออาชญากรรมที่อยู่ในความเคลื่อนไหวได้แก่ การพัฒนากฎหมายให้มีพื้นที่ของเหยื่ออาชญากรรม การกำหนดให้มีช่องทางนำไปสู่การชดใช้เยียวยาตามกฎหมาย (restitution/compensation order) การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิแก่เหยื่ออาชญากรรมของภาคประชาสังคมและทำให้การตอบสนองของรัฐ ตลอดจนการมีหน่วยงานคุ้มครองสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคม การคุ้มครองพยาน การป้องกันการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมซ้ำ การป้องกันการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมทางเพศที่รุนแรง รวมทั้งความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงที่เกิดขึ้นแก่เหยื่ออาชญากรรมที่เป็นเด็ก ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมคุ้มครองเยียวยาและเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในสังคมภูมิภาคเอเชีย

สำหรับประเทศไทย ปรากฏว่าได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมอย่างชัดเจนขึ้นภายหลังเกิดคดีเชอร์รี่แอนน ดังแคน พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพิ่งจะมีการบัญญัติถึงสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญา และเหยื่ออันเกิดจากการกระทำของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 245 และ มาตรา 246 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนเหยื่อและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบดำเนินการ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการเยียวยาและเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมในสังคมไทยยังมีความตื่นตัวและเคลื่อนไหวอย่างมากในภาครัฐ ทำให้การสนับสนุนเหยื่ออาชญากรรมผูกติดกับภาคราชการและงบประมาณแผ่นดินมากกว่าจะเป็นบทบาทของชุมชนและผู้กระทำผิด

ข้อสังเกตแบบจำลองยุติธรรมชุมชนตะวันตก: ยุติธรรมชุมชนแบบหุ้นส่วน

ในการนำแบบจำลองยุติธรรมชุมชน 4 รูปแบบ คือ แบบหุ้นส่วน (partnership model) แบบตัวกลาง (intermediary model) แบบการมีส่วนร่วม (involvement model) และแบบระดมพล (mobilization model) มาวิเคราะห์กับตัวอย่างกิจกรรมการไกล่เกลี่ย และ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จากประเทศต่างๆ ข้างต้นแล้ว พบว่า ประเทศตะวันตกส่วนใหญ่นิยมใช้แบบจำลองแบบหุ้นส่วนอย่างกว้างขวาง โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหลักเกือบทุกหน่วยต่างพยายามกระจายหน่วยงานของตนให้เป็นหน่วยงานย่อยๆ และฝังตัวทำงานแบบบูรณาการร่วมกับชุมชนและร่วมมือกันเองตามชุมชนต่างๆ โดยตัวอย่างหน่วยงานที่พบในชุมชน (กรมคุมประพฤติ. 2549: 50-70) ได้แก่

1. ตำรวจชุมชน (community-police partnerships) แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาตำรวจชุมชนคือการยอมรับว่าวิธีการทำงานของตำรวจกระแสหลักนั้นไม่ได้ผล ไม่มีประสิทธิภาพ เข้าไม่ถึงประชาชน จึงต้องสร้างสายสัมพันธ์ขึ้นใหม่ด้วยวิธีการที่แตกต่างออกไป ด้วยการสร้างศักยภาพให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยแห่งสาธารณชน โดยระดับการมีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนจะแตกต่างกันไปตามแต่ละชุมชน ส่วนรูปแบบที่พบ ได้แก่

▶ ตำรวจชุมชน (community policing) มุ่งดำเนินการกิจการบังคับใช้กฎหมาย สืบสวนหาข่าว ลดความหวาดกลัวอาชญากรรมและความไร้ระเบียบโดยใช้ทฤษฎีการแก้ปัญหาเป็นหลัก

▶ ตำรวจชุมชนป้องกันอาชญากรรมตามสถานการณ์ (situational crime prevention) มุ่งดำเนินการกิจการลดช่องโอกาสในการเกิดอาชญากรรมโดยอาศัยสภาพแวดล้อมโดยมุ่งให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีปัญหา รุนแรง แก้ปัญหาด้วยการออกแบบสภาพแวดล้อมชุมชนเสียใหม่ ติดตามผล และพัฒนาส่งเสริมนโยบายการ ป้องกันอาชญากรรมที่เกิดจากสภาพแวดล้อมรูปแบบต่างๆ

▶ ตำรวจชุมชนที่มุ่งแก้ปัญหา (problem oriented policing) มุ่งดำเนินการกัณฑ์หาสาเหตุของ อาชญากรรมและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิด เทียบอาชญากรรม และ สถานที่ ออกแบบยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับผู้กระทำผิดซ้ำและนำมาใช้กับชุมชนเป้าหมาย

▶ ตำรวจชุมชนที่มุ่งเน้นพื้นที่ที่มีปัญหา (place oriented policing) มุ่งใช้ทรัพยากรเพื่อจัดการ กับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีอาชญากรรมอุกฉกรรจ์เกิดขึ้นมากร ได้รับทรัพยากรมากกว่าพื้นที่อื่น ด้วยการเข้าไปกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบในระดับชุมชน

▶ ตำรวจชุมชนเน้นการเฝ้าระวังชุมชน (town watches) มุ่งภารกิจในการสร้างทุนส่วนยุติธรรม ชุมชนในชุมชนและท้องถิ่นต่างๆ ด้วยการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนเกิดการริเริ่มเฝ้าระวังยาเสพติดและ ป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือสนับสนุนจากภาคธุรกิจชุมชนและบริษัทร้านค้าต่างๆ

▶ กองกำลังตำรวจประชาชน (residential police officers programs - APO) มุ่งเน้นภารกิจ การตั้งสถานีสาขาย่อยในอาคารสาธารณะที่เกิดอาชญากรรมสูงหรือละแวกหมู่บ้านที่มีความเสี่ยงสูงต่อการตกเป็น เป้าอาชญากรรม

▶ ตำรวจโรงเรียน (school resource officers - SROs) มุ่งเน้นภารกิจส่งเสริมความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายและงานยุติธรรมแก่เด็ก เป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็ก เป็นทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์สอนกฎหมายไปพร้อมๆ กันเพื่อการป้องกันและรักษาความปลอดภัยของสภาพแวดล้อมภายในและ ภายนอกโรงเรียน

▶ ตำรวจหน่วยเสริมประสบการณ์และการศึกษา (educational/supportive services) เน้น ภารกิจลดและป้องกันเด็กกลุ่มเสี่ยงไปกระทำผิด โดยจัดกิจกรรมต่างๆ สำหรับเด็กดำนันทนาการและฝึกทักษะ ชีวิตต่างๆ

▶ ฝึกอบรมตำรวจบ้าน (citizen police academics - CPA) เน้นภารกิจการจัดหลักสูตร ฝึกอบรมตำรวจบ้านให้กับสมาชิกชุมชนเข้าใจภารกิจการทำงานของตำรวจ ไว้วางใจกัน พึ่งพาอาศัยกันได้ระหว่าง เพื่อนบ้านและกับตำรวจ

▶ ผู้ตรวจการชุมชน (community ombudsperson) เน้นภารกิจการทำงานร่วมกับชุมชนในรูป คณะกรรมการที่มีหลากหลายภารกิจ เช่น ตอบคำถามทางโทรศัพท์ ให้คำปรึกษาและให้บริการที่มีใช้งานตำรวจ

ผู้ตรวจการตำรวจเป็นผู้ที่เข้าใจงานตำรวจและสามารถอธิบายให้คนอื่นเข้าใจได้ รวมทั้งมีคุณสมบัติเป็นเสมือนนักการทูตและนักแก้ปัญหาและคลี่คลายปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี

2. ศาลชุมชน (community-court partnerships) นับว่าเป็นการปรับกระบวนการตัดสินและปรับยุทธศาสตร์ครั้งใหญ่ของศาลที่เพิ่มระดับการสื่อสารระหว่างศาลกับชุมชนและทำงานเชิงรุกเพื่อกำจัดจุดอ่อนที่ยอมรับว่าการทำงานของศาลแบบเดิมนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาคาเหตุการกระทำผิดได้ รวมทั้งไม่สามารถป้องกันการกระทำผิดซ้ำได้ผลส่งผลให้ชุมชนขาดความเชื่อถือในระบบยุติธรรมหลัก การกิจเชิงรุกที่ศาลชำนัญพิเศษดำเนินการ ได้แก่

► ศาลยาเสพติด (drug courts) ศาลและชุมชนได้ร่วมมือกันดำเนินการป้องกันและแก้ปัญหา ยาเสพติดอันเนื่องมาจากการประกาศสงครามยาเสพติดของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1980 ซึ่งประสบผลสำเร็จด้วยการบริการแก้ปัญหายาเสพติดภายในศาลแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดลดลงได้

► ศาลคดีขับรถขณะมีเมานัสรา (DUI court) เป็นภารกิจร่วมมือกันระหว่างสภากรรมการว่าด้วยสุราแห่งอเมริกากับสมาคมผู้ปฏิบัติงานในศาลยาเสพติดแห่งชาติ และคณะกรรมการต่อต้านเมาไม่ขับแห่งชาติ ทำให้ผู้ที่เมาแล้วขับต้องเข้ารับการอบรมหลักสูตรบำบัดสุราแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้เกิดความปลอดภัยในชุมชนมากยิ่งขึ้น

► ศาลสุขภาพจิต (mental health courts) มุ่งภารกิจจัดการกับผู้กระทำผิดที่มีอาการป่วยทางจิต จิตบกพร่อง ซึ่งเดิมไม่เคยมีการเตรียมการเชิงรุกไว้ เมื่อผู้กระทำผิดออกจากเรือนจำก็มีบริการส่งต่อไปยังหน่วยงานสงเคราะห์ภายหลังปล่อยที่เหมาะสมต่อไป

► ศาลครอบครัว (family court) เน้นภารกิจการกระตุ้นให้ครอบครัวเข้ามีส่วนร่วมในการบำบัดฟื้นฟูผู้เยาว์และให้การช่วยเหลือครอบครัวร่วมกับเครือข่ายชุมชนและผู้ปกครอง ทำให้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและพฤติกรรมเบี่ยงเบนของเด็กๆ ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างครบวงจรและยุติธรรมมากขึ้น

► ศาลเพื่อนเยาวชน (teen/peer court) เน้นภารกิจการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการทำหน้าที่ร่วมตัดสินคดีความผิดที่เพื่อนๆ กระทำแทนการใช้ผู้ใหญ่ตัดสินในเวทีของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ทำให้เกิดการเรียนรู้ และเยาวชนจะเข้าใจปัญหาของเพื่อนเยาวชนด้วยกันได้ดีกว่า

► ศาลชุมชน (community court) มุ่งภารกิจเชิงรุกในการแก้ปัญหาและสร้างสัมพันธ์ภาพใหม่ๆ กับทุกภาคส่วนทั้งในและนอกกระบวนการยุติธรรม และในชุมชนแทนการตั้งรับเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นแล้ว

3. ทนาย/อัยการชุมชน (community-lawyer/prosecution partnerships) เช่นเดียวกันที่หน่วยงานกฎหมายแห่งสหรัฐเริ่มปรับเปลี่ยนบทบาทดั้งเดิมแบบตั้งรับไปสู่วิธีเชิงรุกเข้าไปสร้างความร่วมมือในชุมชน โดยทำงานกับกลุ่มคนพิเศษเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ติดยาเสพติด กลุ่มเหยื่ออาชญากรรม โดยฟื้นฟูความสัมพันธ์และสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับชุมชน รวมทั้งจัดการความขัดแย้งและข้อพิพาทโดยคำนึงถึงผลดีผลเสียต่อเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิดที่ต้องได้รับการปรับพฤติกรรมและความปลอดภัยของชุมชนมากกว่ากฎหมายเพียงอย่างเดียว

▶ อัยการชุมชน (community prosecution) ปรับบทบาทจากผู้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนไปสู่บทบาทนักแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนให้มีประสิทธิภาพในการจัดการกับอาชญากรรมร่วมกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนและตำรวจในพื้นที่เป้าหมายด้วยการศึกษาข้อมูลการกระทำผิดในพื้นที่ และออกแบบการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องตามความเหมาะสม

4. การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน (community-corrections partnerships) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกักขัง ได้แก่ หน่วยงานคุมประพฤติ และหน่วยงานราชทัณฑ์ ซึ่งปกติหน่วยงานคุมประพฤติจะดำเนินการกักขังผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชุมชนอยู่แล้ว แต่โดยภารกิจการเป็นหุ้นส่วนนี้ทำให้สามารถจับมือกับชุมชนดำเนินมาตรการลงโทษแบบกักขังการกระทำผิดเงื่อนไข และเสริมแรงเชิงบวกเมื่อความประพฤติดีขึ้นได้ รวมทั้งทำให้ชุมชนสามารถจับมือกับการกักขังผู้กระทำผิดหรือผู้พ้นโทษกลับคืนสู่ชุมชนได้อย่างแนบเนียนยิ่งขึ้นด้วยการควบคุมประสานงานของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน

▶ การควบคุมและสอดส่องผู้กระทำผิดในชุมชน (offender supervision in the community) เน้นภารกิจที่มอบหมายให้พนักงานคุมประพฤติคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนให้ทำงานควบคุมสอดส่องดูแลผู้กระทำผิดในพื้นที่นั้นร่วมกัน รวมทั้งป้องกันการกระทำผิดซ้ำและสามารถป้องกันตนเองจากอาชญากรรมได้

▶ การสงเคราะห์ภายหลังปล่อยแบบเข้มข้น (intensive community-based aftercare programs) เน้นภารกิจการควบคุมสอดส่องแบบเข้มข้นสำหรับเด็กเยาวชนกระทำผิดกลุ่มที่เสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำหรือกลุ่มที่นิยมใช้ความรุนแรง เพื่อออกแบบจัดบริการที่เหมาะสมในการควบคุมผู้กระทำผิดเหล่านี้ไว้ในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและชุมชนปลอดภัย

▶ การให้บริการแก่เหยื่ออาชญากรรม (victims services) เน้นการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม และตระหนักในความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด โดยเฉพาะคดีความรุนแรงในครอบครัวที่เครือข่ายยุติธรรมชุมชนสามารถเข้าให้ความช่วยเหลือได้ดี

▶ การรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน (reentry partnerships) เน้นภารกิจการสร้างการเข้าใจกับเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงรับผู้กระทำผิดที่ถูกปล่อยออกมาจากขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมเพื่อกลับมาใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในชุมชนได้อีกครั้งจนกว่าจะ เติบโตข้ามพ้นช่วงเวลาวิกฤตแห่งชีวิตไปได้ด้วยดี

5. ชุมชนบูรณาการแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive community partnerships) มีลักษณะบูรณาการการทำงานของหน่วยงานยุติธรรมย่อยมากกว่าหนึ่งหน่วยงานเข้าด้วยกัน (multi-justice initiatives) และเข้ากับชุมชน รวมทั้งองค์กรเอกชนต่างๆ อย่างเบ็ดเสร็จ โดยจัดตั้งที่ทำงานแบบบูรณาการอยู่ในพื้นที่ชุมชนเพื่อทำงานร่วมกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ รวมถึงหุ้นส่วนที่เริ่มโดยหน่วยงานการศึกษา องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ และภาคประชาสังคมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับงานยุติธรรมชุมชนด้วย

สรุปท้ายบท

ยุติธรรมชุมชน รูปแบบตะวันตกที่ได้รับความนิยมสูงสุด คือ “ศาลชุมชน” ซึ่งเริ่มต้นครั้งแรกจาก Midtown Community Court เมื่อปี 1993 จนกระทั่งปัจจุบัน ตัวแบบนี้ได้แพร่กระจายไปสู่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก เช่นเดียวกับ “อัยการชุมชน” ที่มีการใช้ตัวแบบนี้กันอย่างแพร่หลายที่เมือง Portland, Denver และ Indianapolis จากนั้นก็มีการเลียนแบบกันไปทั่วโลก จากประเทศเจ้าท์แอฟริกาสู่ออสเตรเลีย จากอิงแลนด์สู่แคนาดาด้วยแนวคิดที่ว่าหน่วยงานในระบบยุติธรรมหลักควรให้ความสนใจอย่างจริงจังกับปัญหาอาชญากรรมพื้นฐานในคดีเล็กๆ น้อยๆ ด้วยการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญร่วมดำเนินการในรูปแบบที่ทั่วโลกรู้จักกันในนามของ “ยุติธรรมชุมชน” ซึ่งทำให้ระบบยุติธรรมหลักได้รับประสบการณ์มากมายมหาศาลจากทั่วโลกที่ใช้ยุติธรรมชุมชนรูปแบบต่างๆ และนำมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ที่ยิ่งใหญ่กว่านั้น คือ คุณค่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรมของรัฐ การที่ทุกฝ่ายได้รับความยุติธรรมอย่างเสมอภาคกัน และการร่วมมือกันแก้ปัญหาอาชญากรรมของชุมชนนั้น ล้วนเป็นเสน่ห์ของ “ยุติธรรมชุมชน” ที่ดึงดูดความสนใจของทั้งผู้มีอำนาจปกครองและประชาชนระดับรากแก้วให้สนใจกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์เดียวกันนี้ได้อย่างคาดไม่ถึง

ยุติธรรมชุมชน: ภารกิจหลักของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

เมื่อประมวลแนวคิดหลักๆ จากบรรดานักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านยุติธรรมชุมชนทั้งหลาย ผู้วิจัยนำมาสังเคราะห์กำหนดนิยามความหมายของ “ยุติธรรมชุมชน” ไว้ว่า

“ยุติธรรมชุมชน” หมายถึง ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการจัดการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของชุมชน คือ การป้องกันควบคุมอาชญากรรม การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การลดความรุนแรงจากอาชญากรรม เยียวยาความเสียหายเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และการรับรู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน ด้วยการฟื้นฟูระบบยุติธรรมเชิงจารีตของชุมชนที่มีอยู่เดิมและ/หรือพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนรูปแบบใหม่ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายและเพื่อให้ชุมชนปลอดภัย มีศักยภาพ มีความสมานฉันท์ และมีกลไกการทำงานที่เชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมหลักผ่านการประสานงานของหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับคำจำกัดความของคำศัพท์ต่างๆ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

ยุติธรรมชุมชน: คำจำกัดความทั่วไป

มีคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับภารกิจจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ซึ่งเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของแนวคิดยุติธรรมชุมชนต่างกัน 2 กลุ่ม คือ “การจัดการความขัดแย้ง” กับ “การระงับข้อพิพาท” ซึ่งทั้งสองคำต่างบ่งชี้ว่าเป็น “กลไกวิธีการ” อย่างใดอย่างหนึ่งที่สังคมประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเพื่อแก้หรือคลี่คลายปัญหา “ความขัดแย้ง” ที่เกิดขึ้นก่อนนี้

ความขัดแย้ง (conflict)

ความขัดแย้ง หมายถึง กระบวนการทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นเมื่อแต่ละฝ่ายมีจุดมุ่งหมายที่ไม่สามารถไปด้วยกันได้และ/หรือมีค่านิยมที่แตกต่างกัน โดยความแตกต่างนี้มักเกิดจากการรับรู้ของแต่ละบุคคลมากกว่าที่จะเป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นจริงๆ

นอกจากความขัดแย้งภายในตัวตนหรือจิตใจที่ต้องใช้วิธีการทางจิตวิทยาในการจัดการแล้ว ความขัดแย้งของมนุษย์เมื่ออยู่ในสังคมยังสามารถแบ่งออกได้หลายประเภท ได้แก่

(1) ความขัดแย้งระหว่างบุคคลด้วยกัน เป็นความขัดแย้งในชีวิตประจำวันของบุคคลที่เกิดขึ้นทั่วไป ตั้งแต่ภายในครอบครัวถึงการใช้ชีวิตในสังคม ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยถึงเรื่องที่อาจรุนแรงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและ

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมตามมา เช่น เรื่องครอบครัว มรดก ที่ดิน ทรัพย์สิน การกระทำละเมิด ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย การทำผิดสัญญาต่างๆ ได้แก่ สัญญาซื้อขาย สัญญากู้ยืม การทะเลาะวิวาท ฯลฯ

(2) ความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชน เช่น ห้ามทิ้งขยะในบริเวณชุมชน ฝ่าฝืนการจัดสรรและควบคุมการใช้ฟายเหมืองของชุมชนภาคเหนือ ฯลฯ

(3) ความขัดแย้งระหว่างระหว่างบุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์หรือกฎหมายของรัฐ (ดูคำอธิบายนิยามอาชญากรรมและการกระทำผิดประกอบ)

(4) ความขัดแย้งระหว่างชุดระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ กรณีนี้เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงแต่ยังถกเถียงกันอยู่ว่าควรจัดไว้ในกิจกรรมที่ยุติธรรมชุมชนควรเข้าไปจัดการด้วยหรือไม่ เพราะมีขอบเขตอำนาจเหลื่อมซ้อนกันระหว่างอำนาจของรัฐกับอำนาจของชุมชน เช่น กรณีการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น

อนึ่ง ในที่นี้ความขัดแย้งของบุคคล หมายถึงถึงกลุ่มบุคคลหรือคนบุคคลและ/หรือนิติบุคคลด้วย
อาชญากรรม และ การกระทำผิด (crime and delinquency)

อาชญากรรม หมายถึง การกระทำที่ผิดกฎหมายและบรรทัดฐานของสังคมซึ่งรัฐกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษไว้ ขณะเดียวกัน อาชญากรรมก็มีลักษณะเป็นความขัดแย้งรูปแบบหนึ่ง คือ ความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์หรือกฎหมายของรัฐ ซึ่งมี 2 ระดับ คือ

1) ความผิดตามกฎหมายที่รัฐกำหนด (mala prohibita) ความผิดตามที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด แม้ว่าการกระทำดังกล่าวสมาชิกสังคมโดยทั่วไปจะไม่ตระหนักว่าเป็นความผิดก็ตาม ซึ่งแตกต่างกันไปตามที่แต่ละสังคมจะกำหนดกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นอาชญากรรมไม่มีผู้เสียหาย (victimless crime) ได้แก่ การค้าประเวณี การเล่นการพนัน การทำแท้ง และ การเสพยาเสพติดบางประเภท ขับรถเร็วเกินอัตราที่กำหนด สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ ฯลฯ ซึ่งบางประเทศหรือบางมลรัฐในประเทศเดียวกันอาจกำหนดว่าการกระทำนั้นถูกกฎหมายขณะที่อีกสังคมหนึ่งอาจกำหนดว่าการกระทำเดียวกันนั้นผิดกฎหมายขึ้นกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมและกรอบทัศนคติที่แตกต่างกัน

2) ความผิดที่เห็นได้ในตัวเอง (mala in se) คือ ความผิดที่เห็นได้ชัดเจนในตัวเอง เช่น ข่มขืน ฆ่า หรือปล้น ฯลฯ ซึ่งสมาชิกสังคมโดยทั่วไปเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นอาชญากรรม

การกระทำผิด หมายถึง การที่เด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดกฎหมายอาญา (เช่นเดียวกับผู้ใหญ่) และรวมทั้งการกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดสำหรับเด็กและเยาวชนด้วย

ระบบงานยุติธรรมทางอาญา (criminal justice system)

ระบบงานยุติธรรม หมายถึง หน่วยงานและกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการต่ออาชญากรรมและผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดกฎหมาย โดยองค์ประกอบพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในระบบงานยุติธรรมทางอาญา 4 ส่วน คือ

(1) ผู้กระทำความผิด (offender)

(2) เหยื่ออาชญากรรม (crime victim) หรือผู้เสียหาย

(3) หน่วยงานยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ทนายความ และหน่วยปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน คือ กลุ่มประพฤติ

(4) ชุมชน (community)

อนึ่ง ระบบงานยุติธรรมทางอาญา มีชื่อเรียกหลายชื่อแต่หมายถึงสิ่งเดียวกันนี้ ได้แก่ กระบวนการยุติธรรม ระบบ/ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (mainstream criminal justice system/process) ระบบ/ กระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมแบบแผน (traditional criminal justice system/process) เป็นต้น

ระบบยุติธรรมเชิงจารีต

ระบบยุติธรรมเชิงจารีต หมายถึง กลไกเชิงระบบ (เงื่อนไขหรือข้อตกลงและกระบวนการในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน) และโครงสร้างหน้าที่ในการรักษาคุณภาพด้านความยุติธรรมของชุมชนตามแบบวิถีเฉพาะชุมชน ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายในชุมชนหนึ่งๆ ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมรวมทั้งการจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน ให้ความรู้ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง จัดการหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยรูปแบบตามจารีตประเพณี หรือรูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือรูปแบบตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชน อนึ่ง กิจกรรมเหล่านี้ต้องเป็นที่ยอมรับของชุมชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เคยใช้หรือยังคงใช้กิจกรรมดังกล่าวในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในชุมชนนั้นๆ ในปัจจุบัน

ระบบยุติธรรมชุมชน

ระบบยุติธรรมชุมชน หมายถึง กลไกเชิงระบบและโครงสร้างหน้าที่ในการรักษาคุณภาพด้านความยุติธรรมของชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมกันสร้างและพัฒนาขึ้นภายใต้การกระตุ้นของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมรวมทั้งการจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน ให้ความรู้ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง จัดการหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยรูปแบบตามจารีตประเพณี รูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์ รูปแบบตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นๆ แบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีการพัฒนาระบบร่วมสมัยขึ้น ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับคืนผู้กระทำความผิดกลับสู่ชุมชน

วิธีการจัดการความขัดแย้งหรือวิธีการระงับข้อพิพาท

เมื่อความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในสังคมทุกแห่ง สังคมจึงคิดวิธีการจัดการความขัดแย้งหรือวิธีการระงับข้อพิพาทขึ้น ซึ่งรูปแบบที่เป็นทางการหรือรูปแบบหลักของสังคมคือ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเป็นกระบวนการหรือวิธีการชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทตามกฎหมายหลักของสังคม ทำให้ “การระงับข้อพิพาท” (บุญตา ส.ผาบัณณิชัย, 2547: 7) ได้ชื่อว่าเป็นการทำให้ข้อพิพาทตามกฎหมายสิ้นสุดลงโดย

คู่กรณีไม่นำข้อพิพาทไปดำเนินการฟ้องร้องหรือเรียกร้องสิทธิกันอีกต่อไป และคำว่าข้อพิพาทในที่นี้หมายถึง ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่และความรับผิดชอบของคู่กรณีพิพาทในทางแพ่ง หรือทางอาญา หรือทั้งทางแพ่ง และทางอาญา หรือทางกฎหมายปกครอง หรือทางกฎหมายมหาชนอื่นๆ และกฎหมายได้กำหนดกระบวนการระงับ ข้อพิพาทที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อพิพาท

กรณีพิพาททางแพ่ง คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาต่อรองและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของคู่กรณี วิธีการนี้มีผลทำให้กรณีพิพาทระงับลงไปได้อย่างรวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีที่ถูกล่าว้างว่า กระทำผิดในทางแพ่งยอมเจรจาต่อรองกันและไม่ต้องการจะได้แย้งสิทธิของคู่กรณีพิพาทอีกต่อไปและยอมที่จะ ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อได้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าวแล้ว กรณีพิพาทก็จะระงับ สิ้นสุดลง (สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชน, ม.ป.พ.: 14-15)

(2) การระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาต่อรองและทำสัญญาประนีประนอมยอมความ วิธีนี้คู่กรณีที่ ได้แย้งสิทธิกันได้ทำการเจรจากันทางประนีประนอมตามแบบข้อ 1 แต่แตกต่างกันตรงที่คู่กรณีสามารถที่จะตกลง ระงับข้อพิพาทโดยต่างฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งมีผลให้ข้อ พิพาทเดิมระงับไปแล้วเกิดสิทธิขึ้นมาใหม่ตามที่ได้ตกลงกันในสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำขึ้นมาใหม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852

(3) การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ยประนีประนอม ยอมความเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจของคู่กรณีพิพาทโดยทั้งสองฝ่ายได้ยอมให้บุคคลภายนอก เข้ามาทำการไกล่เกลี่ยให้คำแนะนำพร้อมเหตุผลเพื่อชักจูงใจให้คู่กรณีพิพาททบทวนข้อเรียกร้องและหาทางระงับ ข้อพิพาทตามที่พอจะตกลงกันได้ คู่กรณีพิพาทเป็นผู้ตกลงกันเอง หากสามารถตกลงกันได้ คู่กรณีพิพาทจะทำ สัญญาประนีประนอมยอมความโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ตรวจสอบให้

วิธีนี้ทำให้เกิดการผ่อนผันหนี้แก่กันและกันทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ปรับความเข้าใจ สมานฉันท์กันได้และลดความขัดแย้งทางสังคม โดยมีบุคคลที่สามช่วยแนะนำ ซึ่งการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอม ความวิธีนี้มีการดำเนินการทั้งในศาลและนอกศาล

(4) การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ อนุญาโตตุลาการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

อนุญาโตตุลาการในศาล เป็นกรณีที่คู่พิพาทได้นำคดีขึ้นสู่ศาลและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ศาล คู่ความอาจตกลงกันเสนอข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนให้อนุญาโตตุลาการคนเดียวหรือหลายคนเป็นผู้ชี้ขาด โดยยื่นคำขอร่วมกันตั้งอนุญาโตตุลาการตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพาณิชย์ หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 210 ถึงมาตรา 222

อนุญาโตตุลาการนอกศาล เป็นกรณีที่คู่พิพาทยังไม่ได้นำคดีขึ้นสู่ศาลแต่ตกลงกันให้ระงับข้อพิพาท ด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการก่อนหรือหลังจากข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการนอกศาล เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 มาตรา 221

อนึ่ง การตกลงกันของคู่พิพาทที่จะใช้อनुญาโตตุลาการไม่ว่าจะก่อนหรือหลังเกิดข้อพิพาทจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนอนุญาโตตุลาการจะดำเนินกระบวนการพิจารณา ณ สถานที่ เวลา และใช้ภาษาตามที่คู่กรณีตกลงกันหรืออนุญาโตตุลาการจะกำหนดขึ้นตามหลักแห่งความยุติธรรมก็ได้และการตัดสินข้อพิพาทต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องส่งสำเนาคำชี้ขาดให้คู่กรณีพิพาททราบซึ่งต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมปฏิบัติตามคำชี้ขาด คู่กรณีสามารถดำเนินการยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ดำเนินการพิพากษาคดีบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับสำเนา คำพิพากษาศาลซึ่งรับรองและบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการถือว่าเสร็จเด็ดขาดและเป็นที่สุด เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษเท่านั้น (เสาวนีย์ อัครโรจน์, 2543: 10)

(5) การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีแพ่งให้ศาลมีคำพิพากษาให้เสร็จเด็ดขาด เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทผ่านกระบวนการยุติธรรมของศาลแพ่ง หรือเรียกว่าเป็นการนำคดีแพ่งไปฟ้องร้องกันที่ศาลโดยใช้ผู้รู้กฎหมาย คือทนายความเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกันดีเพราะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางแพ่งหลักของสังคม

กรณีพิพาททางอาญาและข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องคดีอาญา คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การไกล่เกลี่ย (mediation) (Black's Law, Dictionary) คือ การแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สามเพื่ออยู่ระหว่างกลางของบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาทเพื่อชักจูงให้บุคคลที่มีข้อพิพาทปรับเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาทได้ ซึ่งบุคคลที่สามคือบุคคลที่เป็นกลาง หรือกล่าวได้ว่าเป็นการทำให้ข้อพิพาทตกลงกันได้โดยการกระทำที่เป็นกลาง

ขณะเดียวกัน รายงานของกรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือ ADRs) ของสมาคมเนติบัณฑิตสภาของประเทศแคนาดา เมื่อปี ค.ศ. 1989 (อ้างถึงใน บุญตา ส.ผามมีชัย, 2547: 16) ระบุว่า การไกล่เกลี่ย (mediation) คือ การที่บุคคลที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับเป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทหรือเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง (negotiation) เพื่อช่วยคู่พิพาทให้บรรลุข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทในประเด็นต่างๆ ด้วยความสมัครใจของเขาเอง การไกล่เกลี่ยที่สำเร็จผล คือ การที่คู่พิพาทได้ข้อตกลงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปฏิบัติต่อไปในภายหลัง ข้อตกลงดังกล่าวกระทำในรูปของสัญญาซึ่งเมื่อมีการลงนามแล้วก็มีผลผูกพันและบังคับกันได้

สำหรับนิยามศัพท์คำว่า mediation ซึ่งราชบัณฑิตยสถานบัญญัติคำแปลภาษาไทยไว้ว่า “การไกล่เกลี่ย” ก็เช่นกันที่กระทรวงยุติธรรมประเทศนิวซีแลนด์ (Chart, 1985; Ministry of Justice, New Zealand, 2000: 5) ระบุความหมายของ mediation ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (dispute resolution) ซึ่งบุคคลที่สามที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (impartial third-party) ประสานงานจัดให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างบุคคลคู่กรณีสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันขึ้น กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่คู่กรณีสามารถควบคุมดูแลความขัดแย้งและแสวงหาทางแก้ไขที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ทั้งสองฝ่าย และมักมีการนำเทคนิคการแก้ปัญหามาใช้ในเวทีที่

คู่กรณีสามารถจะคืนดีกันได้ถ้าเขาพิจารณาว่าวิธีนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ดีที่สุดต่อทั้งสองฝ่าย โดยทั่วไปแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ย (mediators) จะไม่ให้คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะใดๆ ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยทั่วๆ ไปจะใช้ทั้งผู้ที่เป็น อาสาสมัครและได้รับความไว้วางใจส่วนการบรรลุถึงข้อตกลงนั้นอาจไม่ผูกมัดเกี่ยวพันตามกฎหมายใดๆ โดย ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละเทคนิคที่นำมาใช้ (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548)

(2) ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) เป็นวิธีการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งหรือข้อพิพาท ทางอาญาและข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องคดีอาญาวิธีหนึ่งที่กลับฟื้นคืนสู่เวทีวิชาการและพื้นที่การอำนวยความสะดวก ยุติธรรมของสังคมโลกเมื่อประมาณสามทศวรรษที่แล้วและสังคมไทยเริ่มนำกลับมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้น มา โดยรูปแบบวิธีการของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่สหประชาชาติกำหนดไว้มี 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก การไกล่เกลี่ยเหยื่อ-ผู้กระทำผิด (victim-offenders mediation หรือ VOM) วิธีการ ไกล่เกลี่ยเหยื่อ-ผู้กระทำผิดประกอบด้วย "การเผชิญหน้า" ระหว่างเหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิดซึ่งพนักงาน คุมประพฤติหรือนักสังคมสงเคราะห์หรืออาสาสมัครอาจทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานจัดการให้เกิดการประชุมขึ้น และมีข้อสังเกตสำคัญที่ว่า ทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดต้องพูดคุยทำความเข้าใจกันในโลกของความเป็น จริง และบนฐานของความสมเหตุสมผลของสองฝ่ายโดยพยายามขจัดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จุดประสงค์สำคัญของการไกล่เกลี่ย คือ เพื่อสนับสนุนให้มีการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมโดยการจัดเวทีที่เป็นกลาง ปลอดภัย และควบคุมได้ให้เขาได้พบปะพูดคุยกับผู้กระทำผิดบนพื้นฐานของความสมัครใจ เปิดโอกาสให้ผู้กระทำ ผิดได้เรียนรู้ผลกระทบของอาชญากรรมที่มีต่อเหยื่ออาชญากรรม และเข้ามาแสดงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรม ของเขาที่กระทำไป และให้โอกาสเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดได้ร่วมกันพัฒนาและยอมรับแผนการเยียวยา ขัดใช้ความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมนั้น

รูปแบบที่สอง การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (family and community group conference หรือ FCGC) การประชุมกลุ่มครอบครัวอาจใช้ในโรงเรียน โบสถ์ หรือกลุ่มทางสังคมอื่นๆ โดย กระบวนการนี้มีการย้ำถึงความเอาใจจริงเอาใจของชุมชนต่ออาชญากรรมและความเต็มใจของชุมชนที่จะยอมรับ ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนอีกครั้ง เมื่อเขาได้รู้สึกสำนึกเสียใจต่อการกระทำผิดของตนแล้ว การประชุมกลุ่ม ครอบครัวใช้กระบวนการดำเนินการเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยเหยื่อ-ผู้กระทำผิดแต่มีลักษณะสำคัญคือใช้กับเด็ก และเยาวชนกระทำผิดจึงมีครอบครัวเข้าร่วมประชุมด้วยซึ่งทำให้สมาชิกครอบครัวได้มีโอกาสพูดคุยแสดง ความรู้สึกเกี่ยวกับผลกระทบที่พวกเขาได้รับจากอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

จุดประสงค์สำคัญของการประชุมกลุ่มครอบครัว คือ การเปิดโอกาสสำหรับเหยื่ออาชญากรรมให้มีส่วน ร่วมโดยตรงในการพูดคุยเล่าเรื่องราวเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้น และสามารถตัดสินใจเลือกวิธีการลงโทษเชิง สมานฉันท์ที่เหมาะสมแก่เด็กหรือเยาวชนผู้กระทำผิดเป็นการเพิ่มความตระหนักถึงความรับผิดชอบตามหลัก มนุษยธรรมของผู้กระทำผิดอันเกิดจากการกระทำของเขาหรือหล่อนและเปิดโอกาสให้ได้แสดงความรับผิดชอบต่อ สิ่งที่เกิดขึ้นนั้น และโยนยัดผูกพันความรับผิดชอบร่วมของกลุ่มผู้สนับสนุนผู้กระทำผิดต่อการเยียวยาขัดใช้และต่อ การปรับพฤติกรรมในอนาคต รวมทั้งเปิดโอกาสให้ทั้งผู้กระทำผิดและเหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงชุมชน ที่ให้การสนับสนุนเข้าด้วยกันอีกครั้ง

รูปแบบที่สาม การพิจารณาแบบล้อมวง (sentencing circles) การพิจารณาแบบล้อมวงเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น “วงกลมแห่งสันติวิธี” ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มชาวพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ โดยเฉพาะชาวอะบอริจินแคนาดา และประชากรทางตะวันตกเฉียงใต้ของอเมริกาโดยผู้เข้าร่วมในการพิจารณาแบบล้อมวงได้แก่สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ที่เคยทำงานเป็นผู้พิพากษา ตำรวจ และอื่นๆ มาแล้วเป็นเวลาหลายปีในแคนาดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ยูคอน (Yukon) และ มินนิโซตา (Minnesota) รวมทั้งที่เคยรับผิดชอบงานการพิจารณาคดีและการควบคุมสอดส่องมาแล้ว

การล้อมวงสามารถดำเนินการได้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ผู้มีส่วนร่วมได้แก่ เหยื่ออาชญากรรม ผู้สนับสนุนเหยื่ออาชญากรรมเช่นครอบครัวและเพื่อน ผู้กระทำผิด ผู้สนับสนุนผู้กระทำผิด เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และสมาชิกชุมชน ระหว่างการล้อมวงผู้เข้าร่วมจะได้รับการสนับสนุนให้พูดจากันอย่างเปิดเผยด้วยความเคารพต่อผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมที่มีต่อชุมชน ขณะเดียวกันก็แสวงหาวิธีในการเยียวยาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและหาวิธีการบูรณาการผู้กระทำผิดโดยใช้ชนบทเป็นสัญลักษณ์ส่งผ่านไปรอบๆ วง ผู้ที่ถือชนบทคือผู้ที่ได้รับโอกาสเป็นผู้พูดในขณะนั้นโดยไม่มีการขัดจังหวะ กระบวนการนี้อาจมีการล้อมวงเพียงวงเดียวหรือหลายวงซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนำเสนอเรื่องราวของตนแตกต่างกันไป โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการเยียวยาทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้ชดเชยค่าเสียหาย เสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม สมาชิกชุมชน ครอบครัวและผู้กระทำผิดโดยให้มีสิทธิมีเสียงและแบ่งปันความรับผิดชอบในการค้นหาข้อสรุปที่กระทำได้จริง กำหนดสาเหตุพฤติกรรมอาชญากรรมได้ชัดเจนมากขึ้น สร้างจิตสำนึกรักชุมชนและสร้างศักยภาพในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในชุมชนให้ชุมชน และส่งเสริมสนับสนุนและแบ่งปันคุณค่าความรู้สึกอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน

รูปแบบที่สี่ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) คณะกรรมการบูรณาการชุมชนเป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กเยาวชนกระทำผิดอย่างกว้างขวางรู้จักกันในนามของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน หรือคณะกรรมการยุติธรรมทางเลือก คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่นๆ คือมีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่คณะกรรมการจะพิจารณาโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความยุติธรรมในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา เป้าหมายของคณะกรรมการนี้ คือ สนับสนุนพลเมืองให้เป็นเจ้าของระบบงานยุติธรรมโดยมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการอำนวยความยุติธรรม เปิดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมและสมาชิกชุมชนได้เผชิญหน้ากับผู้กระทำผิดเพื่อศึกษาเข้าใจพฤติกรรมกระทำผิด เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบต่อตนในการเยียวยาความเสียหายที่เขาได้กระทำต่อเหยื่ออาชญากรรมและชุมชน และสืบทอดเจตนารมณ์ของชุมชนในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมเองอันเป็นการลดค่าความเสียหายจากการที่ใช้กระบวนการยุติธรรมเต็มรูปแบบ

อนึ่ง จะเห็นได้ว่าในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีการใช้รูปแบบวิธีการที่เรียกว่า “การไกล่เกลี่ยเหยื่อ-ผู้กระทำผิด” หรือ “victim-offender mediation” นั้น เป็นชื่อที่บ่งบอกความหมายในตัวเองของวิธีการไกล่เกลี่ยที่ใช้ตามแบบของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่าเน้นเรื่องของการใช้วิธีการแบบ “การไกล่เกลี่ย (mediation)” เป็นสำคัญ คือผู้ไกล่เกลี่ย (mediators) จะไม่ให้คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะใดๆ โดยปล่อยให้คู่กรณีมีอำนาจจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งกันเอง แต่จะให้คำแนะนำในเชิงรูปแบบวิธีการทำสัญญาข้อตกลง และการบริหารจัดการอื่นๆ มากกว่า

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (conciliation) หมายถึง การระงับข้อพิพาทที่ต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากัน ตลอดจนอาจจะต้องเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่นี้เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่กรณีและระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ว่าจะเปิดโอกาสให้เพียงใด โดยคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตนและแต่ละฝ่ายจะได้สิทธิตามที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกันนั้นแทน (กระทรวงยุติธรรม, 2544: 3-4; ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ, 2534: 13)

ด้วยเหตุนี้ “การไกล่เกลี่ย” (mediation) ซึ่งรวมถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (ประเภท victim-offender mediation และ family group conferencing) กับ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” (conciliation) จึงมีความแตกต่างกันตรงที่ การไกล่เกลี่ยมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามมาช่วยประสานงานจัดให้มีเวทีเจรจาไกล่เกลี่ยกันขึ้น เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกันเองแต่จะให้คำแนะนำในเชิงรูปแบบวิธีการทำสัญญาข้อตกลงและการบริหารจัดการอื่นๆ มากกว่า แต่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นคนกลางหรือบุคคลที่สามต้องเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากัน ตลอดจนอาจจะต้องเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย คือมีบทบาทในการจัดการกับทั้งข้อพิพาทและคู่กรณีสูง หรือมีการแทรกตัวเข้ามาอยู่ตรงกลางระหว่างคู่กรณีสูงมาก ซึ่งตัวอย่างตามแบบสังคมไทย คือ การใช้ผู้เฒ่าผู้ใหญ่ที่ให้ความเคารพนับถือมากเป็นคนกลาง ซึ่งมักจะสวมบทบาทเป็น “ผู้ตัดสิน” ให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยอำนาจความเป็นผู้ใหญ่หรือผู้นำมากกว่า

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยหรือยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์นี้จึงเป็นพัฒนาการของกลไกการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอีกขั้นหนึ่งที่ “คนกลาง” ยินยอมลดทอนบทบาทความสำคัญของตนในเวทีการจัดการความขัดแย้งนั้นๆ และขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้ “คู่กรณี” ได้มีพื้นที่แห่งอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดการความขัดแย้งของตนอย่างสันติวิธีต่อหน้าคนกลางนั่นเอง

ยุติธรรมชุมชน: นโยบาย/ทิศทาง

ยุทธศาสตร์และยุทธวิธี ยุทธศาสตร์ หมายถึง นโยบายและแผนของชาติ กระทรวง และหน่วยงานส่วน ยุทธวิธี หมายถึง กลยุทธ์ หรือเทคนิควิธีการระดับปฏิบัติการของยุติธรรมจังหวัด ศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ถ้ามี) และเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่ปรากฏในรูปแบบของแผนงาน โครงการ กิจกรรม ฯลฯ

ประชาชนในชุมชน หมายถึง ประชาชนแต่ละคนที่อยู่ในชุมชนเป้าหมาย

เครือข่ายยุทธธรรมชุมชน หมายถึง ประชาชนในชุมชนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆ ด้านงานยุทธธรรมชุมชน

การมีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วน หมายถึง การทำให้ประชาชนรู้สึกมีความเป็นเจ้าของ ปรากฏในรูปของการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมยุทธธรรมเชิงจารีตของท้องถิ่นหรือเครือข่ายยุทธธรรมชุมชน โดยสัดส่วนของประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมยุทธธรรมชุมชนมีระดับสูงกว่าสัดส่วนในการทำกิจกรรมนั้นของเจ้าหน้าที่

ส่วนองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม ได้แก่

(1) **ร่วมคิด** คือ การร่วมวาดภาพอนาคตและความสำเร็จของยุทธธรรมชุมชนภายใต้ข้อมูลพื้นฐานของชุมชน ทิศทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และจิตสำนึกของชุมชน และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมคิดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานยุทธธรรมในชุมชนของตนซึ่งอาจเป็นงานเพียงบางส่วนหรือในงานภาพรวมทั้งหมดของชุมชนก็ได้ตามแต่พื้นฐานและความพร้อมของชุมชนในมิติยุทธธรรมจะส่งเสริมสนับสนุนหรือรองรับได้

(2) **ร่วมวางแผน** คือ การกำหนดการทำงานร่วมกันของคนในชุมชนที่รวมกลุ่มกันขึ้นเป็นเครือข่ายยุทธธรรมชุมชน เพื่อจัดทำแผนยุทธธรรมชุมชน ซึ่งประกอบด้วยโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินการในช่วงเวลาที่กำหนด

(3) **ร่วมปฏิบัติ** คือ การรวมตัวกันของเครือข่ายยุทธธรรมชุมชนเพื่อทำงานตามแผนงานโครงการและกิจการที่วางไว้ การปฏิบัติอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรท้องถิ่นและแหล่งทรัพยากรชุมชนต่างๆ ได้แก่ วัด โรงเรียน ร้านค้า วิทยุชุมชน ผู้นำจิตวิญญาณ ปราชญ์ชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ฯลฯ เพื่อร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมให้ประสบผลสำเร็จ

(4) **ร่วมติดตามประเมินผล** คือ การร่วมตรวจสอบ ติดตามผลความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินงานที่เครือข่ายยุทธธรรมชุมชนได้คิดและปฏิบัติร่วมกันเพื่อทราบและแก้ไขปัญหายุทธธรรมที่เกิดขึ้นอันทำให้เกิดการพัฒนาระบบยุทธธรรมชุมชนร่วมกัน

(5) **ร่วมรับประโยชน์** คือ ผลจากการที่ประชาชนในชุมชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายยุทธธรรมชุมชนและได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามประเมินผล จนบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ซึ่งทำให้ทุกคนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาระบบงานยุทธธรรมชุมชนร่วมกันอย่างยั่งยืนต่อไป

ยุทธธรรมชุมชน: กิจกรรม/กระบวนการ

ภารกิจยุทธธรรมชุมชน ได้แก่

(1) **การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด** หมายถึง การกระทำเชิงรุกใดๆ อันเป็นการยับยั้งหรือชะลอเวลาหรือสถานการณ์มิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรมและการกระทำผิด ด้วยการควบคุม จัดระเบียบชุมชน เล็งเห็นผลและทำการป้องกันก่อนเกิดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคล เวลา และสถานที่ ทั้งที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในการกระทำผิดรวมทั้งกลุ่มเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในชุมชน เช่น บุคคล: กลุ่มวัยรุ่นชาย วัยรุ่นหญิง เวลา: ยามวิกาล รุ่งสาง สดวัน: ดึกถึง หอยเปลี่ยว หมู่บ้านที่การตรวจตราของเจ้าหน้าที่เข้าไม่ถึง ฯลฯ

กิจกรรมการป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด ได้แก่ กิจกรรมต่างๆ ที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายของเด็กและเยาวชน การกระทำผิดระเบียบชุมชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมือง ฯลฯ ทั้งที่เป็นกิจกรรมยุติธรรมเชิงจารีต กิจกรรมยุติธรรมของท้องถิ่น และกิจกรรมของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่พัฒนาขึ้น

(2) การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน ยุติลงหรือบรรเทาความรุนแรงลงด้วยการประสานงาน ดำเนินการเอง หรือ ส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคนในชุมชนตามรูปแบบวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง

กิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ กระบวนการหรือวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง (1) บุคคลด้วยกัน (2) บุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชน (3) ระหว่างบุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ และ (4) ชุดระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ โดยใช้รูปแบบต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้ง ได้แก่ การไกล่เกลี่ย (dispute resolution) การประชุมฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ (victim-offender mediation) การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (family and community group conference) และ วิธีการเชิงจารีตหรือวิธีการของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น สภาผู้เฒ่า เจ้าโครต แก่บ้าน เกลือ มุขาวาเราะฮู ฯลฯ

(3) การเยียวยาและเสริมพลัง หมายถึง การลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด และเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมด้วยการจัดบริการที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนให้กำลังใจ

กิจกรรมเกี่ยวกับการเยียวยาและเสริมพลัง ได้แก่ การติดตามการปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงที่เกิดจากการใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ของผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการเยียวยาหรือเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม เช่น กลุ่มเพื่อหญิง ฯลฯ

(4) การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมปรับปรุงแก้ไขนิสัยความประพฤติและจิตใจของผู้กระทำผิดกลุ่มที่ได้รับโอกาสหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมหลักมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะใช้วิธีการคุมความประพฤติทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และผู้ได้รับการพักการลงโทษ

กิจกรรมเกี่ยวกับการคืนคนดีกลับสู่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูด้านพฤติกรรมและด้านจิตใจของผู้กระทำผิดที่ถูกคุมความประพฤติให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งการทำงานบริการสังคมรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ การทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาล การทำงานบริการสังคมเพื่อชดเชยความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม และการทำงานบริการสังคมตามความสมัครใจ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ เพื่อเชื่อมโยงรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

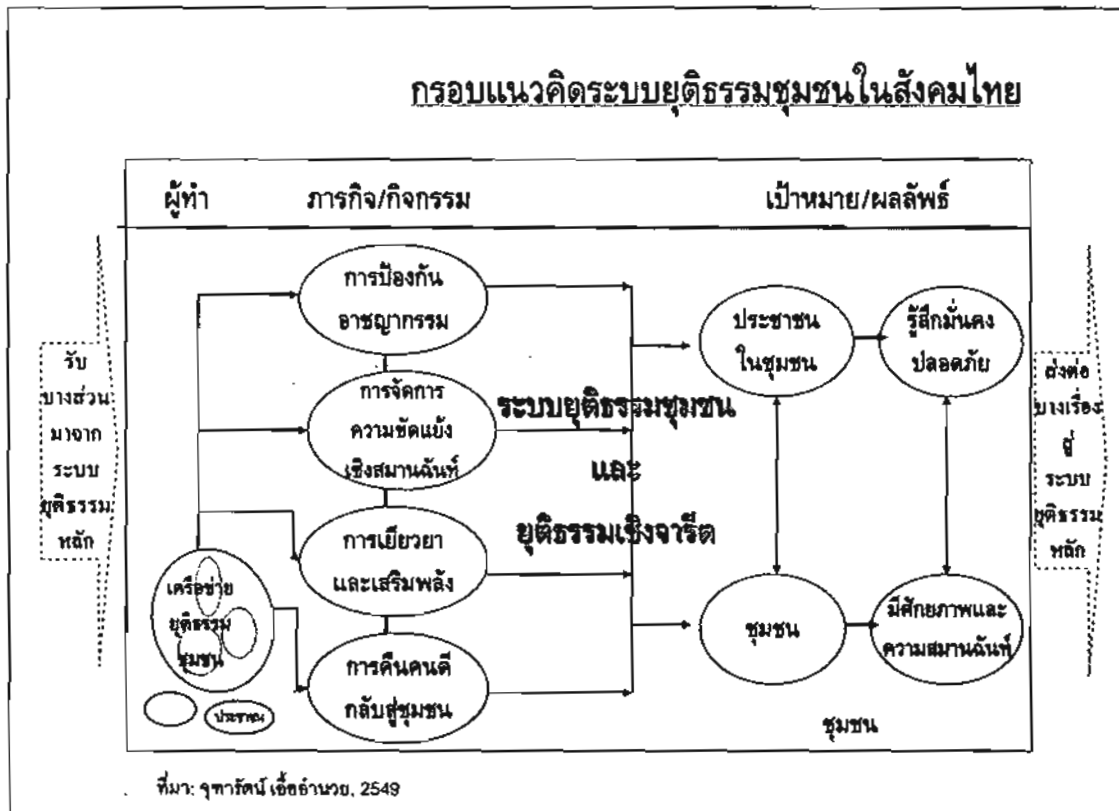
ยุติธรรมชุมชน: เป้าหมาย/ผลลัพธ์

ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม หมายถึง ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายเฉพาะ โดยพิจารณาที่ประชาชนในชุมชนในด้าน (1) ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ในชุมชน รวมถึงความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมของประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (2) ความรู้สึกเข้าถึง/ได้รับความยุติธรรม และ (3) ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชน อันเป็นความรู้สึกพึงพอใจเฉพาะบุคคล

ชุมชนที่มีศักยภาพและความสมานฉันท์ หมายถึง ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายรวมโดยพิจารณาที่ชุมชนว่ามีความสามารถในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนโดยสามารถระดมพลและใช้ทรัพยากรมาบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งมีขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหาของตนเองได้เพิ่มขึ้น อันนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดคือความสมานฉันท์ของชุมชน ศักยภาพของชุมชนสะท้อนถึงควมมีชีวิตชีวาของสถาบันทางสังคมในชุมชน ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน โบสถ์ วัด มัสยิด สุขภาวะ การบริการขององค์กรรัฐในท้องถิ่น และธุรกิจการค้า นอกจากนี้ยังสะท้อนความสามารถของชุมชนผ่านทางสมาชิกชุมชนว่ามีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะควบคุมมาตรฐานความประพฤติของชาวชุมชนเพียงใด เมื่อพิจารณางานยุติธรรมชุมชนเชิงระบบและเชิงกระบวนการแล้วสามารถสร้างกรอบแนวคิดเชิงปฏิบัติการสำหรับระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมไทยได้ดังนี้

ภาพที่ 3

กรอบแนวคิดระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย



จากภาพอธิบายระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมไทยได้ว่า

ระบบยุติธรรมชุมชน เป็นกลไกเชิงระบบและโครงสร้างหน้าที่ในการรักษาคุณภาพด้านความยุติธรรมของชุมชนที่ประชาชน (ซึ่งรวมตัวกันเป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชน) มีส่วนร่วมกันสร้างและพัฒนาขึ้นภายใต้การกระตุ้นของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมรวมทั้งการจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบ ชุมชน ให้ความรู้ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง จัดการหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ข้อพิพาทโดยรูปแบบตามจารีตประเพณี รูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์ รูปแบบตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นๆ แบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีการพัฒนาระบบร่วมสมัยขึ้น ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

ส่วน **ระบบยุติธรรมเชิงจารีต** เป็นประติรูปธรรมดำเนินงานยุติธรรมที่ฝังรากลึกผูกติดกับบริบทสังคมวัฒนธรรมของชุมชนมาเป็นเวลานานในลักษณะการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามธรรมเนียม โดยเป็นกลไกการจัดการความขัดแย้งในชุมชนทั้งในเชิงของการป้องกันปัญหาและการประชุมปรึกษาหารือหาเพื่อหาทางแก้ปัญหาตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ร่วมกันภายหลังจากที่มีความขัดแย้งหรือการกระทำผิดใดๆ โดยมีรูปแบบตามแต่ชนบประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชนหรือชาติพันธุ์จะกำหนดและถ่ายทอดสืบต่อกันมา

หากชุมชนใดเคยมีระบบยุติธรรมเชิงจารีตอยู่เดิมหรือมีการใช้ระบบยุติธรรมเชิงจารีตของชุมชนใดๆ อยู่ในปัจจุบัน (เช่น เจ้าโคตร สมาชิกเผ่า เกลอ แก่บ้าน มูฮาวาเราะฮ์ ฯลฯ) และสามารถถือพื้นระบบขึ้นมาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกครั้งด้วยการสนับสนุนเสริมพลังของยุติธรรมจังหวัด นับได้ว่าเป็นกิจกรรมยุติธรรมชุมชนที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง

อย่างไรก็ตาม ระบบกลไกยุติธรรมชุมชนจะดำเนินไปได้โดยอาศัยความริเริ่มของประชาชน รวมตัวกันเป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามภารกิจหลัก 4 ประการ คือ 1) การป้องกันควบคุมอาชญากรรม และการกระทำผิด 2) การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ 3) การเยียวยาและเสริมพลัง และ 4) การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน ทำให้บรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของกิจกรรมที่กระทำบังเกิดผลแก่ประชาชน และชุมชน โดยประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม ขณะที่ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ไปพร้อมๆ กัน

อนึ่ง แม้ว่าเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนจะประสงค์ให้บรรดาอาชญากรรมและปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายได้รับการป้องกันและจัดการแก้ไขให้เสร็จสิ้นลงในระดับชุมชนก็ตาม แต่ในขณะที่ระบบยุติธรรมหลักของสังคมเป็นระบบที่มีกฎหมายรองรับความชอบธรรมในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและเจตนารมณ์ที่นาระบบยุติธรรมชุมชนมาใช้ก็เพื่อใช้เป็นระบบยุติธรรมทางเลือกมิได้ใช้แทนระบบยุติธรรมหลัก ประกอบกับระดับความขัดแย้งบางลักษณะอาจมีความสลับซับซ้อนไม่สามารถจัดการให้เสร็จสิ้นในชุมชนได้จึงจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบยุติธรรมหลักกับระบบยุติธรรมชุมชนเข้าด้วยกันด้วยการรับงานบางส่วนมาจาก **ระบบยุติธรรมหลักมาปฏิบัติในชุมชน** ได้แก่ การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาและเสริมพลัง และ การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ การทำงานบริการสังคม ฯลฯ และบางครั้งก็ต้องมีการส่งต่อคดีจากระบบยุติธรรมชุมชนไปยัง

ระบบยุทธธรรมหลัก เมื่อระบบยุทธธรรมชุมชนที่ออกแบบใหม่นี้ได้เริ่มดำเนินกิจกรรมยุทธธรรมบางอย่างขึ้นได้ตามความต้องการของเครือข่าย อาทิเช่น การช่วยเพื่อนบ้านเรียกร้องสิทธิในการรับชดใช้ค่าเสียหายในคดีอาญา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจริเริ่มจากชุมชนแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นภายในชุมชนแต่จำเป็นต้องส่งต่อเข้าสู่การทำหน้าที่ตามอำนาจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในระบบยุทธธรรมหลักเพื่อเรียกร้องค่าชดใช้ความเสียหายและค่าตอบแทนจากรัฐตามกฎหมายต่อไป

ยุทธธรรมชุมชน: กิจกรรมและตัวชี้วัด

เมื่อนำภาพรวมของกิจกรรมยุทธธรรมชุมชนมากำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ สามารถกำหนดได้ดังนี้

ภาพที่ 4

กิจกรรมยุทธธรรมชุมชนและตัวชี้วัด

ภารกิจ	กิจกรรมเครือข่ายยุทธธรรมชุมชน	ตัวชี้วัด	กิจกรรมยธ.จว.	ตัวชี้วัด
1. การป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิด	-จัดระเบียบชุมชน -ตรวจตราเฝ้าระวังอาชญากรรม -ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน -แจ้งเบาะแส -รับเรื่องราวร้องทุกข์/การละเมิดสิทธิ -ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นทางกฎหมาย -ร่วมรณรงค์กิจกรรมป้องกันอาชญากรรม	-จำนวนกิจกรรม -จำนวนครั้ง -ระดับการมีส่วนร่วม	-ให้ ค ว ม ช่วยเหลือทาง กฎหมายหรือ บริการส่งต่อ ให้การคุ้มครอง สิทธิผู้ด้อย โอกาส	-จำนวนคนที่ ได้รับความ ช่วยเหลือ ทางกฎหมาย หรือบริการส่ง ต่อ
2. การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์	-ร่วมประสาน/ไกล่เกลี่ยโดยวิถีชุมชน -ร่วมประสาน/เป็นคนกลาง/ ผู้ไกล่เกลี่ย * -ร่วมการประชุมหรือประสานให้เกิดยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์ (ประชุมกลุ่มครอบครัว/ประชุมประสานสัมพันธ์ภาพ/ครอบครัวสมานฉันท์ ฯลฯ)	-จำนวนกรณีที่มี การประสาน/ ไกล่เกลี่ย	-ระดับการมีส่วนร่วม ร่วม ในการ ประสานงาน	-ร้อยละของข้อ ขัดแย้งที่ สามารถยุติใน ระดับชุมชน
3. การเยียวยาและเสริมพลัง	-ติดตามผลการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา ข้อตกลงของการประชุม -สร้างกิจกรรมเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม	-จำนวนสัญญา -จำนวนครั้งของ กิจกรรม	-ระดับการมีส่วนร่วม ร่วม ในการ ประสานงาน	-ร้อยละของ สัญญาและ กิจกรรม
4. การรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน	-ร่วมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (ผู้ถูกคุม ความประพฤติเด็ก-ผู้ใหญ่/ผู้ได้รับการ พักการลงโทษ/ผู้ติดยาเสพติด -ร่วมกิจกรรมบริการสังคม -ให้การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย	-จำนวนผู้กระทำผิด ที่ช่วยดูแลแก้ไข -จำนวนกิจกรรม บริการสังคมที่ช่วย จัดขึ้น	-ระดับการมีส่วนร่วม ร่วม ในการ ประสานงาน ส่งคืนผู้กระทำ ผิดกลับสู่ชุมชน	-ร้อยละของ ความสำเร็จใน การส่งคืน ผู้กระทำผิด กลับสู่ชุมชน
หมายเหตุ: * หมายถึง กิจกรรมที่ต้องมีการให้ความรู้และฝึกอบรมก่อนปฏิบัติ				

ภาพที่ 5
ผลลัพธ์เป้าหมายยุทธธรรมชุมชนและตัวชี้วัด

เป้าหมาย	ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด	ผู้ถูกวัด/ประเมิน
1. ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม	-ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ในชุมชน -ความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรม -ความรู้สึกว่าเข้าถึง/ได้รับความยุติธรรม -ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน	-จำนวนครั้งที่จัดการความขัดแย้งสำเร็จ -จำนวนครั้งที่เข้าร่วมกิจกรรม -ระดับการมีส่วนร่วม	-ประชาชน -เหยื่ออาชญากรรม -ผู้กระทำผิด
2. ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์	-ความสามารถในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน -ขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหาของตนเองได้	-แผนชุมชน -กิจกรรม ยุติธรรมชุมชน -การระดมทรัพยากร	-ประชาชน -เหยื่ออาชญากรรม -ผู้กระทำผิด

ภารกิจหลักของชุมชนในการอำนวยความสะดวก

เมื่อนำ “ยุทธธรรมชุมชน” มาคลี่ออกเป็นภารกิจการอำนวยความสะดวกของชุมชนโดยชุมชนแล้วพบว่า ยุทธธรรมชุมชนประกอบด้วยภารกิจหลัก 4 ประการ คือ 1) การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด 2) การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ 3) การเยียวยาและเสริมพลัง และ 4) การรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน ภารกิจแต่ละภารกิจมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ภารกิจการป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด

การป้องกัน หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อมิให้สิ่งที่จะป้องกันเกิดขึ้น โดยในทางอาชญาวิทยาหมายรวมถึงการป้องกันการกระทำผิดซ้ำด้วยการซ่อมขวัญ ยับยั้งอีกทางหนึ่งด้วย ส่วน การป้องกันอาชญากรรมในขอบเขตของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอาชญากรรมและการอาชญากรรม ด้านการบังคับใช้กฎหมายและบริหารงานยุติธรรม (1968; ปุริชัย เปี่ยมสมบูรณ์และคณะ, 2529) กำหนดขอบเขตหมายรวมถึงกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการขจัดเงื่อนไขทางสังคมที่มีส่วนสัมพันธ์กับอาชญากรรม การปรับปรุงความสามารถของระบบยุติธรรมทั้งกระบวนการตั้งแต่การสืบสวนถึงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดคืนกลับสู่ชุมชน ตลอดจนลดสภาพการณ์ที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมได้โดยง่ายอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิดของเด็กเยาวชนจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางแรก การป้องกันโดยขจัดเงื่อนไขทางสังคมที่เอื้อให้เกิดอาชญากรรม ทั้งปัจจัยมหภาค เช่น ระบบเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคม ฯลฯ และปัจจัยจุลภาค เช่น ชักจูงแหล่งอบายมุข การมีงานทำ การมีการศึกษา การแก้ปัญหาครอบครัว ฯลฯ ซึ่งแนวคิดยุทธธรรมชุมชนเน้นที่การควบคุมสังคมในระดับชุมชนอย่างเป็นทางการด้วยการจัดระเบียบชุมชนเพื่อลดทอนเงื่อนไขปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมและการกระทำผิด เช่น การจัด

โซนแหล่งสถาบันทาง การควบคุมพื้นที่เปลี่ยวรกร้างที่วัยรุ่นนิยมใช้เป็นที่พักกลุ่มเสพยาเสพติดและแสดง พฤติกรรมเกเรต่างๆ และการควบคุมสังคมในระดับชุมชนอย่างไม่เป็นทางการด้วยการกำหนดแนวทางบังคับตอบโต้ต่อพฤติกรรมเหล่านั้นไม่พึ่งประสงค์ของชุมชนนั้นๆ ด้วยการแข่งขัน ความเป็นธรรม ไม่ต้องรับเข้าร่วมกิจกรรม ชุมชน ฯลฯ

แนวทางนี้ให้ความสำคัญต่อชุมชนในการป้องกันตนเอง และลูกหลานมิให้เป็นอาชญากร หรือตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ยุติธรรมชุมชนตามแนวทางนี้จึงให้บทบาทและความสำคัญกับชุมชนอย่างมาก

แนวทางที่สอง การป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการลงโทษ แนวทางนี้เชื่อว่าการลงโทษที่รวดเร็ว แน่นนอน และเหมาะสมจะทำให้รักษากฎหมายบ้านเมืองไว้ได้ เพราะจะมีผลในการข่มขู่ยับยั้งและป้องปรามผู้อื่นมิให้กระทำความผิดไปพร้อมๆ กัน

แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ยุติธรรมชุมชนตามแนวทางนี้จึงยังคงเน้นที่ประสิทธิภาพของหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรมในระดับชุมชน ซึ่งจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานเข้าด้วยกันและจัดหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง ดำเนินการเบ็ดเสร็จในจุดเดียว

แนวทางที่สาม การป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการลดช่องโอกาสในการกระทำความผิด แนวทางนี้ไม่สนใจปัจจัยที่เกิดอาชญากร หรือความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย แต่สนใจที่เหยื่ออาชญากรรม โดยพยายามแสวงหาช่องทางว่าทำอะไรจะช่วยลดช่องโอกาสการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของประชาชนได้มากที่สุดหรือในทางตรงกันข้ามก็คือปิดช่องทางให้อาชญากรมีโอกาสดำเนินการได้ยากที่สุด ส่วนการลดช่องโอกาสอาจใช้มาตรการต่างๆ คือ การสร้างสิ่งป้องกันภัยจากสภาพแวดล้อม หรือ การมีระบบรักษาความปลอดภัย ฯลฯ ในระดับเมือง อาคารสถานที่ ชุมชน และระดับบุคคล ทั้งที่เป็นการป้องกันสภาพแวดล้อมเชิงรูปธรรม ได้แก่ ตรวจสอบความแข็งแรงของกลอนประตู เหล็กดัด ติดสัญญาณกันขโมย ติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิด ฯลฯ และการป้องกันสภาพแวดล้อมเชิงนามธรรม ซึ่งหมายถึงการสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชน การสร้างกิจกรรมร่วมมือกันป้องกันอาชญากรรมในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

การป้องกันตนเองมิให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมนั้นจึงสอดคล้องกับที่ Lipman (1982; ปุริชัย เปี่ยมสมบูรณ์และคณะ, 2529) กล่าวไว้ว่า

"ถ้าเราเปิดช่องให้ง่ายต่อการประกอบอาชญากรรมของอาชญากรแล้ว เราไม่เพียงแต่จะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเท่านั้น แต่เราจะเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดอาชญากรรมอีกด้วย"

แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ยุติธรรมชุมชนตามแนวทางนี้จึงเน้นที่กิจกรรมชุมชนที่เป็นพันธมิตรผูกโยงสมาชิกชุมชนให้ร่วมมือร่วมใจกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมพื้นฐานที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน

(2) การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์

การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์หรือที่รู้จักกันในนามของ "ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" (restorative justice) เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษกว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั่วไปตรงที่ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นทั้งปรัชญาแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการความขัดแย้ง พฤติกรรมที่

ไม่เพียงประสงค์ การกระทำผิด (ของเด็กและเยาวชน) และอาชญากรรม ด้วยการคำนึงถึงเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลาง โดยใช้กิจกรรมการประชุมเชิงสมานฉันท์ที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนชุมชน และมีเจ้าหน้าที่หรือคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานการประชุม โดยอาจมีผู้สนับสนุนของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมประชุมด้วยก็ได้ การประชุมจะสร้างความตระหนักต่อความขัดแย้งหรือความเสียหายแก่ผู้กระทำผิดที่ไปสู่การเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สิน และความสัมพันธ์ รวมทั้งสร้างแผนความรับผิดชอบหรือสัญญาข้อตกลงที่เป็นไปได้สำหรับผู้กระทำผิดหรือสำหรับทั้งสองฝ่ายร่วมกันอันนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสมานฉันท์ของสังคม

2.1 ประเภทคดีความที่สามารถใช้การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์

นอกจากความขัดแย้งต่างๆ ไปที่อาจใช้เทคนิคการสานเสวนาและการไกล่เกลี่ยได้แล้ว ในคดีอาญาบางประเภทสามารถใช้การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ที่เรียกว่า "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" (restorative justice) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันอันนำไปสู่การแก้ปัญหาและการชดเชยเยียวยาระหว่างผู้กระทำผิดกับเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนได้อีกด้วย ประเภทคดีความอาญาเหล่านั้น ได้แก่

ความผิดที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำ (juvenile delinquents) ความผิดที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำหรือที่กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยเรียกว่า "การกระทำผิด" นั้น จัดว่าเป็นพฤติกรรมกึ่งอาชญากรรมที่มีรูปแบบพิเศษเพราะผู้กระทำเป็นเด็กหรือเยาวชนที่หลักการสากลต่างยึดถือร่วมกันว่าเป็นผู้อ่อนเยาว์ต่อโลก สมควรได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากผู้ใหญ่ที่กระทำผิดในเรื่องราวหรือคดีความเดียวกัน รูปแบบที่ใช้ในการจัดการความขัดแย้ง คือการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (family and community group conference หรือ FCGC)

ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) ความรุนแรงในครอบครัวที่มีผู้หญิง เด็กและอาจรวมถึงคนชราตกเป็นเหยื่อ นั้น เป็นปัญหาสังคมกึ่งอาชญากรรมที่ต้องใช้ช่องทางพิเศษของกระบวนการยุติธรรมหรือใช้กระบวนการยุติธรรมที่มีออกแบบเฉพาะสำหรับคดีความประเภทนี้ โดยให้ความสำคัญกับ "เหยื่ออาชญากรรม" ในฐานะประธานของปัญหามากยิ่งขึ้นกว่าเดิมด้วยการคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของผู้เสียหายและแสวงหาวิธีการที่จะให้ผู้กระทำผิดเยียวยาชดเชยและปรับปรุงนิสัยความประพฤติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นด้วยการเข้ารับการบำบัดรักษาโดยเล็งเห็นว่าหากส่งตัวผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและรับโทษจำคุกก็รังแต่จะเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาในครอบครัวเช่น ขาดรายได้ เกิดความแปลกแยก เพราะขาดมาตรการและกลไกสนับสนุนให้เกิดความสมานฉันท์ในครอบครัว ซึ่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถนำมาใช้กับเรื่องนี้ได้

ความผิดอาญาต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ คดีอาญาประเภทนี้เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เป็นความผิดอันยอมความกันได้ ซึ่งโดยปกติจะมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลมิได้กระทบกระเทือนสาธารณชน กฎหมายจึงยินยอมให้ถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความกันได้และเมื่อยอมความกันแล้วผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องร้องอีกไม่ได้ คดีอาญาประเภทความผิดที่ยอมความกันได้ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ (1) ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา (มาตรา 276 วรรค 1) (2)

ความผิดฐานอนาจาร (มาตรา 278 และ มาตรา 284) (3) ความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ (มาตรา 309 วรรค 1) (4) ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น (มาตรา 310 วรรค 1 และ มาตรา 311 วรรค 1) (5) ความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 326-328) (6) ความผิดฐานฉ้อโกง (มาตรา 341-342, 344-346 และ มาตรา 349-350) (7) ความผิดฐานยกยอกทรัพย์ (มาตรา 352-355) (8) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ (มาตรา 358-359) (9) ความผิดฐานบุกรุก (มาตรา 362-364) ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว เมื่อเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดเป็นญาติกันตามมาตรา 71 ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ (มาตรา 334-335) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ (มาตรา 336 วรรค 1) ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน (มาตรา 343) ความผิดฐานรับของโจร (มาตรา 357) ความผิดฐานทำให้ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์เสียหาย (มาตรา 360)

ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา การกระทำผิดบางอย่างผู้กระทำมีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญาในขณะเดียวกันยังทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วยลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานั้น ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาและยังต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายอีกด้วย เพราะฉะนั้นข้อพิพาทในลักษณะนี้จะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทตกลงประนีประนอมกันทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งด้วย ถ้าตกลงเฉพาะคดีแพ่งโดยไม่ได้กล่าวถึงความผิดทางอาญานั้นหาจะมีผลต่อเนื่องถึงการยอมความในทางอาญาไม่ ในทำนองเดียวกันการยอมความในคดีอาญาอย่างเดียวก็หาจะมีผลรวมถึงการประนีประนอมในทางแพ่งไม่ และในกรณีที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานี้ก็ต้องพิจารณาก่อนว่าคดีอาญานั้นเป็นคดีอาญาอันยอมความกันได้หรือไม่ด้วย ซึ่งถ้าเป็นคดีอาญาแผ่นดินซึ่งยอมความกันไม่ได้ก็จะประนีประนอมยอมความกันได้เฉพาะคดีแพ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ความผิดเล็กๆ น้อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจู่โจมกระชั้น

คดีอาญาประเภทนี้เป็นความผิดประเภทที่แม้จะมีโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นคดีความผิดอันยอมความกันได้ เพราะถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ทำให้ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัดสินไปตามลำดับขั้นตอน แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแต่ละลำดับ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาลอาจใช้ดุลพินิจเพื่อเบี่ยงเบนคดีประเภทนี้ออกนอกกระบวนการตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกกระชั้นอันก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้กระทำผิดและสังคมมากกว่า รวมทั้งลดความแออัดในเรือนจำได้ทางหนึ่ง ความผิดคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ประเภทนี้ได้แก่ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ (มาตรา 334) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ (มาตรา 336) ความผิดที่กระทำโดยประมาท ฯลฯ เป็นต้น

2.2 หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง/ข้อพิพาทด้วยยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์มีหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังนี้ (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548)

(1) การเชิญชวน (invitation/safety) การเชิญหรือแนะนำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และผู้สนับสนุนของทั้งสองฝ่ายให้ตกลงใจที่จะเข้าร่วมการประชุม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเข้าร่วมในกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์ที่ผู้ประสานงานจัดขึ้น โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของการที่ทั้งสองฝ่ายจะได้ใช้

เวทีนี้ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ทำความเข้าใจถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นและแสดงความรับผิดชอบเยียวยาขาดใช้ความเสียหายดังกล่าว

ขั้นตอนแรกมีความสำคัญอยู่ที่คู่กรณีต้องสมัครใจ เพราะการใช้วิธียุติธรรมเชิงสมานฉันท์เริ่มต้นขึ้นจากการที่คู่กรณีต้องสมัครใจเลือกใช้วิธีนี้ โดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้เสนอระหว่างสามฝ่ายคือ ผู้กระทำผิด หรือเหยื่ออาชญากรรม (ผู้เสียหาย) หรือ เครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง และอีกสองฝ่ายยินยอมหรือเห็นสมควร เช่น ผู้กระทำผิดเสนอขอใช้วิธียุติธรรมเชิงสมานฉันท์และฝ่ายเหยื่ออาชญากรรมยินยอม และเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือผู้ประสานงานต้องเล็งเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิได้เป็นความผิดร้ายแรงต่อแผ่นดินอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชนหรือความเสียหายอื่นๆ ตามมาภายหลัง จากนั้นจึงกำหนดนัดหมายเวลาและสถานที่ประชุมที่สะดวกและเหมาะสมกับทุกฝ่าย

(2) รับทราบกฎเกณฑ์พื้นฐาน (ground rules) ผู้เข้าร่วมประชุมพึงตระหนักว่ามีกฎเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญๆ บางประการซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมในการดำเนินกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ การดำเนินการที่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด การแสดงสิทธิในการตอบปฏิเสธได้ตลอดเวลาเมื่อรู้สึกว่าการบวนการที่ดำเนินนั้นไม่ยุติธรรมสำหรับตน การไม่พูดสอดแทรกในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกำลังพูด และตั้งใจที่จะดำเนินกระบวนการวิธีไปสู่ข้อสรุป

(3) บรรยายความรู้สึก การสรุป และการตระหนัก (describe, summarize, and recognize) ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการวิธีทางจิตวิทยาที่ผลักดันให้ผู้พูดและผู้ฟัง โดยผู้ฟังจะเป็นผู้สรุปความหมายหลังจากที่จบการฟัง ซึ่งทำให้เกิดการเรียนรู้เชิงตระหนัก รูปแบบของการสนทนามีดังนี้

คนแรก: บรรยายเกี่ยวกับปัญหา ความขัดแย้ง หรือความไม่ยุติธรรมที่ประสบ

คนที่สอง: สรุปความ

คนที่สอง: บรรยายเกี่ยวกับปัญหา ความขัดแย้ง หรือความไม่ยุติธรรมที่ประสบ

: คนแรก: สรุปความ

จากนั้นพิจารณาว่าจากประสบการณ์ดังกล่าวต่างตระหนักถึงคุณค่า ความหมาย ความรู้สึก ความเสียหายที่อีกฝ่ายประสบหรือไม่อย่างไร ถ้ายังไม่เป็นที่ประจักษ์ให้ย้อนกลับมาดำเนินการในขั้นตอนนี้อีกครั้ง

(4) แสวงหาความลงตัวในข้อตกลง (search for agreement) เป็นการบูรณาการหลักความยุติธรรม (restore equity) คือ เป็นขั้นตอนที่ทำการสอบถามว่าจะสามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างไร ในขณะนี้ ในวิธีทางที่เป็นไปได้ และแสดงเจตนาให้ความมั่นใจในอนาคต (clarify future intentions) เป็นขั้นตอนที่สอบถามว่าจะสามารถป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีกในอนาคตได้อย่างไร

(5) สรุปข้อตกลงและแสดงความยินดี (summarize agreement and congratulate) เป็นขั้นตอนที่เขียนสรุปข้อตกลง (ถ้าบรรลุถึงข้อตกลง) กำหนดนัดประชุมเพื่อติดตามผล และแสดงความยินดีที่ทุกฝ่ายให้ความร่วมมือ แต่ถ้ายังไม่สามารถบรรลุถึงข้อตกลงให้ย้อนกลับไปเริ่มที่ขั้นตอนที่หนึ่ง อีกครั้ง

(6) ติดตามผล (follow-up) เป็นขั้นตอนที่ติดตามตรวจสอบดูว่ามีการรักษาสัญญาด้วยการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันไว้หรือไม่ ถ้าได้รับรายงานว่ามีปัญหาเกิดขึ้นให้ย้อนกลับไปเริ่มกระบวนการใหม่อีกครั้ง

2.3 ความสำคัญและประโยชน์ของการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์

ภารกิจการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ของแนวคิดยุทธธรรมชุมชนมีความสำคัญและประโยชน์หลายประการ ดังนี้

(1) ประโยชน์ต่อคู่กรณี การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ในชุมชนช่วยให้คู่กรณีเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย ไม่ต้องเสียค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมฤชา และระคายการนัดหมายพิจารณาคดีนานเป็นเดือนและปี และเมื่อถึงเวลาตัดสิน ศาลจะชี้ขาดตามกฎหมายซึ่งย่อมจะต้องมีฝ่ายหนึ่งถูกซึ่งได้รับชัยชนะ และอีกฝ่ายหนึ่งผิด ซึ่งฝ่ายแพ้เสมอ หลังจากรอคอยเวลานานด้วยความกระวนกระวายเมื่อตัดสินเรียบร้อยแล้วกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในชุมชน คู่กรณีก็ย่อมมีฝ่ายที่พอใจและฝ่ายที่ไม่พอใจ กลายเป็นศัตรูต่อกัน การจะกลับมาปรองสมานฉันท์กันอีกครั้งแม้ว่าบ้านติดกันก็เป็นเรื่องยาก เพราะต่างก็เสียเงินทองในการสู้คดีและเสียความรู้สึกที่ดีพร้อมกับสร้างความรู้สึกว่าเป็นคู่ปฏิปักษ์กันจนอาจยากเกินกว่าจะรื้อฟื้นเยียวสมานฉันท์กันได้ต่อไป

(2) ประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นการลดข้อขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ไปพร้อมกัน เพราะเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทใดๆ ขึ้นแล้วหากไม่ระงับก็จะขยายวงกว้างและสร้างความแตกแยก อาฆาตพยาบาทและอาจเกิดการล้างแค้นด้วยวิธีการต่างๆ ตามมาสุดแต่ความโกรธแค้นจะบันดาลให้เป็นไป เมื่อมีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์โดยคนกลางที่เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจและไม่มีแบบแผนพิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อนสามารถเข้าถึงและให้บริการได้ง่ายโดยไม่ต้องผ่านผู้รู้กฎหมายที่ต้องเสียค่าบริการราคาแพงย่อมทำให้ความขัดแย้งยุติลง มิตรภาพและการสมานไมตรียังคงมีอยู่ต่อไป เกิดเป็นความสมานฉันท์ของชุมชนและสังคมร่วมกัน

(3) ประโยชน์ต่อศาล การที่คดีล้นศาล คนล้นคุกนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการยุติธรรมมีช่องทางตันเหตุดี หรือมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกน้อยเกินไป ทำให้คดีความทั้งเล็กและใหญ่ต่างรอคิวเข้าใช้บริการของกระบวนการยุติธรรมและทัพบกทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกที ดังนั้น ความขัดแย้งและข้อพิพาทบางประเภทเป็นเรื่องที่ชุมชนสามารถช่วยแบ่งเบาภาระออกไปจากกระบวนการยุติธรรมหลักได้ ถ้าทราบวิธีการดำเนินการที่ถูกต้องก็จะช่วยป้องกันความขัดแย้งเล็กๆ น้อยๆ ลูกหลานขยายตัว ขณะเดียวกันก็แก้ปัญหาความขัดแย้งในระดับกลางที่ชุมชนสามารถจัดการได้ อันจะช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและทำให้ระบบยุติธรรมคล่องตัวขึ้น

(4) ประโยชน์ต่อรัฐ การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการพิจารณาคดีที่ยาวนานและต่อเนื่องได้มาก และช่วยทำให้เกิดความคุ้มค่าในการนำกระบวนการยุติธรรมหลักไปใช้จัดการกับอาชญากรรมที่สมควรใช้กลไกควบคุมสังคมแบบเป็นทางการเต็มรูปแบบในการจัดการ ขณะเดียวกันก็มีได้ละเอียดหรือไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมจัดระเบียบชุมชนใดๆ หรือทำให้กลไกการควบคุมสังคมหย่อนยานลงเพียงแต่ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการเท่านั้น เช่น การนำคดีเด็กลักทรัพย์ 34 บาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาซึ่งรัฐต้องเสีย

ค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องคิดรวมกันแล้วหลายล้านบาท ขณะที่ถ้าใช้ยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์ในการควบคุมให้เด็กเรียนรู้กฎกติกา มารยาทของสังคมและแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่กระทำลงไปด้วยวิธีการง่ายๆ ซึ่งเป็นทางเลือกที่ใช้ได้ดีและเหมาะสมกับคติบางประการอันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐและสังคมร่วมกันมากกว่า รวมทั้งทุกฝ่ายต่างไม่ต้องเสียเวลามากเกินไปจนเป็น เศรษฐกิจไม่หยุดชะงัก และเรื่องราวเล็กๆ น้อยๆ ก็ไม่บานปลายกลายเป็นปัญหาสังคมต่อไป

(3) ภารกิจการเยียวยาและเสริมพลัง

เหตุผลประการหนึ่งซึ่งหลายคนหยิบยกขึ้นมาอ้างในการสนับสนุนยุทธธรรมชุมชน คือยุทธธรรมชุมชนเป็นระบบที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่เหยื่ออาชญากรรมได้มากกว่าระบบยุติธรรมตามธรรมเนียม จากกรณีตัวอย่างโครงการยุทธธรรมชุมชนในที่ต่างๆ เช่น ในอเมริกาเหนือ ยุโรป และแอฟริกา พบว่าแท้จริงแล้วยุทธธรรมชุมชนมีผลกระทบต่อเหยื่ออาชญากรรมอย่างมาก เนื่องจากเหยื่ออาชญากรรมคือกลุ่มที่เคยถูกหลงลืมละเลยไปจากระบบคิดของระบบยุติธรรมหลัก ขณะเดียวกันหลักการสำคัญของยุทธธรรมชุมชนและยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์คือ การให้ความสำคัญแก่เหยื่ออาชญากรรม เพราะเหยื่ออาชญากรรมคือผู้ที่ได้รับอันตรายโดยตรงจากอาชญากรรม และมีสิทธิโดยตรงที่จะถามหาว่าในกรณีที่เกิดขึ้นกับตนนั้น ตนจะได้รับความยุติธรรมอย่างไร เหยื่ออาชญากรรมจึงต้องการสิ่งจำเป็นหลายอย่างเพื่อการนี้ ได้แก่ ต้องการความปลอดภัย การชดเชย โกรธและต้องการแก้แค้น ต้องการกลับคืนสู่สภาพเดิม และต้องการการเยียวยา

ภารกิจการเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม ควรจะมีลักษณะ

- ▶ เปิดโอกาสให้รับแจ้งข่าวและรับทราบความเป็นไปของคดีความ
- ▶ ความประสงค์ของเหยื่ออาชญากรรมได้รับการพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการกับผู้กระทำผิด
- ▶ ได้มีส่วนกำหนดความเสียหายจากอันตรายที่ตนได้รับอย่างมีความหมาย
- ▶ ได้รับบริการสนับสนุนและเสริมพลังอย่างใกล้ชิดจากเครือข่ายยุทธธรรมชุมชนและเพื่อนร่วมชุมชน

ด้วยเหตุนี้ ยุทธธรรมชุมชนจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำให้เหยื่ออาชญากรรมเกิดการเปลี่ยนแปลง ได้รับการแก้ไขเยียวยา รับทราบความจริง แก้ไขสถานการณ์ที่น่ามาซึ่งความโกรธแค้น มีการขอและให้อภัย เต็มไปด้วยความหวัง และสร้างความสมานฉันท์ทางสังคมตามมา

แหล่งเสริมพลังในชุมชนสำหรับ “ผู้กระทำผิด-เหยื่ออาชญากรรม”

หากให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการหยิบยื่นความยุติธรรมให้แก่กันและกัน ชุมชนจำเป็นต้องอาศัยแหล่งทรัพยากรชุมชนเพื่อเสริมพลังความรู้สึกว่าได้บรรลุถึงความยุติธรรมแล้ว แหล่งเสริมพลังชุมชน ได้แก่

(1) แหล่งเสริมพลังสำหรับ “เหยื่ออาชญากรรม” ได้แก่

- ▶ กลุ่มเพื่อนเหยื่ออาชญากรรม
- ▶ การเยียวยาชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม
- ▶ คำสั่งศาลในการคุ้มครองความปลอดภัย (บางกรณี)
- ▶ การให้บริการแก่เหยื่ออาชญากรรมระดับชุมชน

- ▶ การส่งต่อเพื่อขอรับบริการด้านการชดใช้เยียวยาของรัฐและเรียกร้องสิทธิต่างๆ ให้แก่เหยื่อ

อาชญากรรม

(2) แหล่งทรัพยากรชุมชนที่ให้การสนับสนุน “ผู้กระทำผิดกลับตน” ได้แก่

- ▶ กลุ่มเพื่อนสนิท
- ▶ สโมสรชุมชน
- ▶ เครือข่ายยุติธรรมชุมชน หรือ คณะกรรมการยุติธรรมชุมชน
- ▶ กลุ่มสนับสนุน
- ▶ โรงเรียน
- ▶ องค์การสาธารณะประโยชน์
- ▶ หน่วยบริการด้านสุขภาพ
- ▶ หน่วยสายด่วนด้านต่างๆ
- ▶ องค์การทางการเมืองท้องถิ่น
- ▶ กลุ่มพรรคการเมือง
- ▶ หน่วยพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และ องค์การภาคเอกชนต่างๆ

(4) การรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน

ภารกิจการรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชนเป็นภารกิจที่คุ้นเคยกันมานาน เนื่องจากการใช้วิธีการคุมความประพฤติทั้งเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และผู้ได้รับการพักการลงโทษในเกือบทุกสังคม ซึ่งภารกิจนี้จัดเป็นงานระยะแรกของระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมโลก เพราะเป็นภารกิจที่รองรับแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน (community-base correction) และขณะเดียวกันภารกิจนี้มีแนวโน้มจะกลายเป็นระบบยุติธรรมแห่งอนาคตสำหรับสังคมโลกในช่วงทศวรรษที่ 21 เมื่อถึงจุดเปลี่ยนแปลงที่พนักงานคุมประพฤติจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมกฎเกณฑ์การลงโทษในชุมชนมาเป็นบทบาทผู้ประสานงานชุมชนโดยมอบให้ชุมชนเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำผิดในชุมชนของตนแทน

การบังคับตามคำสั่งกับการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน อย่างไรก็ตามในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้การรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชนมีกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในขั้นการพินิจถ่วงดุลและการแก้ไขฟื้นฟู ดังนี้

- ▶ การสืบสวนข้อมูล
- ▶ การคุ้มครองความปลอดภัย
- ▶ การสืบเสาะและพินิจข้อมูลทางสังคม
- ▶ การแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน
- ▶ การไปเยี่ยมเยียนในคุก
- ▶ ให้การฝึกหัดอบรม
- ▶ การคุมความประพฤติผู้กระทำผิดตามเงื่อนไขที่กำหนด

สรุปท้ายบท

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเรื่องของการอธิบายแนวคิด หลักการและทฤษฎียุติธรรมชุมชนตลอดจนการนำเสนอแบบจำลองยุติธรรมชุมชนเชิงปฏิบัติการที่เชื่อมโยงระบบยุติธรรมชุมชน ระบบยุติธรรมตามธรรมเนียมท้องถิ่น และระบบยุติธรรมหลักเข้าด้วยกัน ซึ่งแตกต่างไปจากแบบจำลองระบบยุติธรรมหลักที่ยึดถือตามแบบจำลองที่เน้นการควบคุมอาชญากรรม (crime control model) โดยใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นหลัก แบบจำลองยุติธรรมชุมชนหรือกรอบแนวคิดยุติธรรมชุมชนนี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่เชื่อว่าชุมชนเองควรแสดงบทบาทเชิงรุกในกระบวนการยุติธรรมด้วยการมีส่วนร่วมพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนในระดับเครือข่ายยุติธรรมชุมชน โดยดำเนินกิจกรรมใดๆ ตามภารกิจหลัก 4 ประการ คือ การป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิด การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาและเสริมพลัง และการรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน นอกจากนี้ยุติธรรมชุมชนยังให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่นำไปสู่การฟื้นฟูยุติธรรมเชิงจารีตหรือยุติธรรมตามธรรมเนียมท้องถิ่นอันเป็นระบบที่มีเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่นที่ดึงมาของชุมชนให้เกิดขึ้นในชุมชนอีกครั้งควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนร่วมสมัยอันจะเป็นการคืนความเป็นชุมชนและพลังพลวัตให้กับชุมชนอีกครั้ง ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพชุมชนและความสมานฉันท์ของประชาชนในชุมชนไปพร้อมๆ กัน

กรณีศึกษาแบบจำลองยุติธรรมชุมชนในต่างประเทศ

ในบทนี้จะนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาแบบจำลองยุติธรรมชุมชนที่น่าสนใจในต่างประเทศ ดังนี้

กรณีศึกษาที่หนึ่ง:

Community Justice Model แห่ง Ventura County มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาแบบจำลองยุติธรรมชุมชน (community justice model) Ventura County มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปใช้ในทางปฏิบัตินั้นสามารถอธิบายด้วยการจำลองภาพความคิดเกี่ยวกับกิจกรรม กระบวนการ เป้าหมาย และผลลัพธ์ โดยสังเขป ดังนี้

แบบจำลองยุติธรรมชุมชนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ มีลักษณะเป็นเหตุปัจจัยที่ส่งผลเชื่อมโยงต่อกัน คือ

ส่วนแรก ว่าด้วยโครงสร้างแนวคิดทฤษฎี ประกอบด้วยเรื่องของการเข้าถึงระบบ ชุมชนมีส่วนร่วม กระบวนการสมานฉันท์ และ กระบวนการคืนสู่สังคม ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการต้นเหตุ

ส่วนที่สอง ว่าด้วยผลลัพธ์แบบจำลองชุมชน คือ ผลที่ได้รับจากการนำกระบวนการต้นทางมาดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะเป็นตัวแปรตาม

เนื่องจากยุติธรรมชุมชนมีลักษณะเป็นแนวคิดเชิงปฏิบัติการ ดังนั้น การอธิบายต่อไปนี้จะเน้นที่ “กระบวนการ” อันก่อให้เกิดประสิทธิผลและผลลัพธ์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตด้านความยุติธรรมของผู้คนในชุมชนเป็นสำคัญ ซึ่งจากกรณีศึกษา ได้กำหนดให้มี “ศูนย์ยุติธรรมชุมชน” ขึ้นใกล้บริเวณศูนย์กลางชุมชน รัยมอบอำนาจการปฏิบัติงานจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยมีกลุ่มเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสวัสดิการสังคมทำงานร่วมกันในลักษณะแมทริกซ์ (matrix) โดยเจ้าหน้าที่สหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีชื่อตำแหน่งและลักษณะกิจกรรมที่ปฏิบัติ ดังนี้

ภาพที่ 6
กิจกรรมของเจ้าหน้าที่บางส่วนที่เกี่ยวข้องในยุทธธรรมชุมชน

เจ้าหน้าที่	กิจกรรม
พนักงานคุมประพฤติ	-เพิ่มจำนวนความถี่ในการพบปะกับครอบครัวเยาวชน -ทำงานกับครอบครัวเยาวชนภายใต้สภาพแวดล้อมของเขา -สนับสนุนให้พ่อแม่รับผิดชอบในการควบคุมสอดส่องและกำหนดระเบียบวินัยแก่เยาวชน -พูดคุยกับผู้ขอรับคำปรึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวและกลุ่มเพื่อน -ประสานงานให้มีการรวมกลุ่ม -ร่วมในกิจกรรมสันติภาพกับเยาวชน -ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านอาหารและเครื่องใช้แก่ครอบครัวเยาวชน -พูดคุยกับกลุ่มเพื่อนบ้านเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยยุทธธรรมชุมชน
นักสังคมสงเคราะห์ด้าน เยาวชนและครอบครัว (หน่วยงานสวัสดิการสังคม)	-จัดการฝึกอบรมโปรแกรมการจัดการความโกรธ ฯลฯ -ช่วยครอบครัวทำความสะอาดบ้าน -เข้าร่วมการอบรมกับเยาวชนและครอบครัวในหลักสูตรเกี่ยวกับ 'การพัฒนาความเป็นครอบครัว' ที่ยุทธธรรมชุมชนจัดขึ้น
ผู้อำนวยการบำบัดรักษา เสพติดและสุรา	-ส่งเยาวชนที่ถูกไล่ออกจากกลุ่มให้เข้าร่วมกิจกรรมชุมชน -ส่งต่อผู้ขอรับคำปรึกษาด้านการเคหะและอื่นๆ ให้แก่ผู้ให้บริการ -เชื่อมโยงครอบครัวให้แก่งานบริการสุขภาพสาธารณะ
เจ้าหน้าที่สำนักงานชุมชน	-กำกับดูแล 'โครงการให้บริการแก่ชุมชนตามความประสงค์' -เพิ่มพูนศักยภาพการให้บริการแก่เยาวชน -สร้างสิ่งแวดล้อมที่ประทับใจและความสะดวกสบายแก่เยาวชน
ผู้นำกลุ่ม/ค่าย	-เป็นแบบอย่างที่เหมาะสมสำหรับเยาวชน -ให้กำลังใจ เสริมแรง และชี้แนะแก่เยาวชน -แนะนำโอกาสชีวิตใหม่ๆ ให้เยาวชน -สอนทักษะการนำพาชีวิตตนเองให้เยาวชน -ร่วมกิจกรรมสันติภาพนอกสถานที่ที่จัดขึ้นสำหรับเยาวชน
ตำรวจ	-ทำงานเยาวชนสัมพันธ์ -ร่วมกิจกรรมสันติภาพนอกสถานที่ที่จัดขึ้นสำหรับเยาวชน -พูดคุยกับชาวชุมชนเกี่ยวกับงานยุทธธรรมชุมชน
ผู้ประสานงานทั่วไป (ไม่ใช่พนักงานคุมประพฤติ)	-เน้นออกพบปะครอบครัวเพื่อรับทราบและเชื่อมโยงความต้องการรับบริการเรื่องต่างๆ -ให้ความรู้แก่พ่อแม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของแหล่งทรัพยากรชุมชนและช่วยประสานในการดำเนินการขอรับการบริการ -แสวงหากิจกรรมเชิงรุกในชุมชนที่สอดคล้องกับความสนใจของเยาวชน

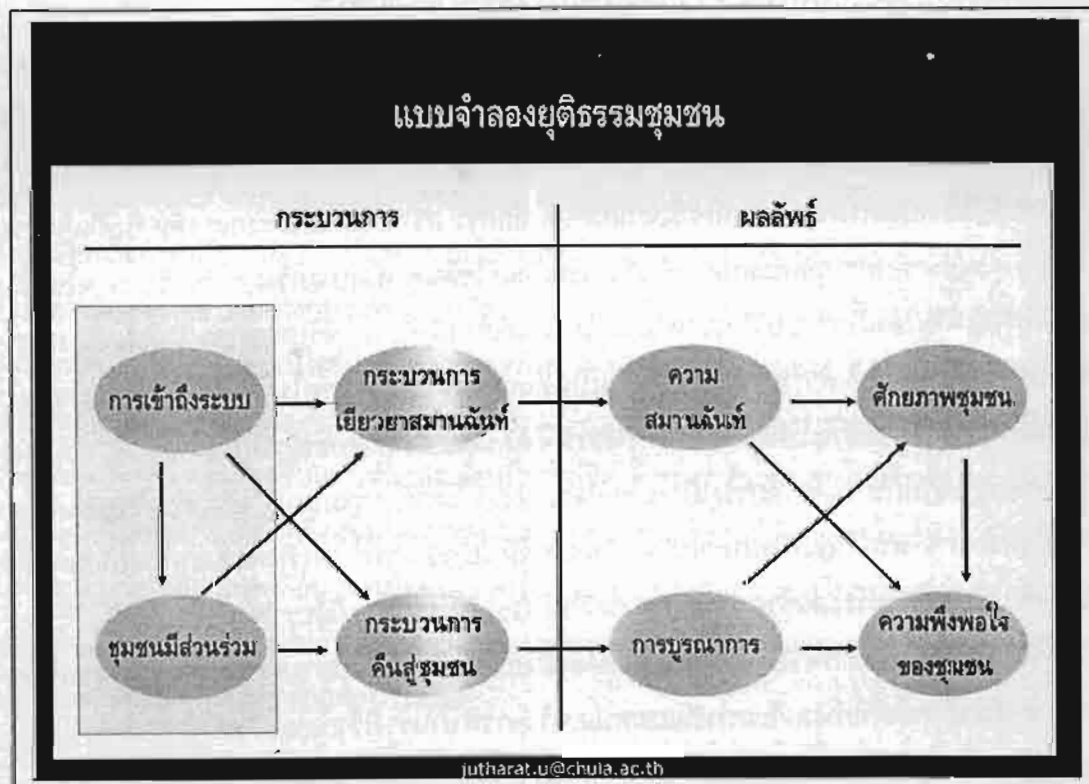
เจ้าหน้าที่	กิจกรรม
เจ้าหน้าที่ยุติธรรมชุมชน	-เชิญชวนสมาชิกใหม่ของชุมชนมามีส่วนร่วมในเครือข่ายยุติธรรมชุมชน -รับการสนับสนุนจากชุมชนผู้แสดงความจำนงมีส่วนร่วมในกิจกรรม -ดำเนินงานประจำวันในการประชุมกลุ่ม -ทำงานร่วมกับโรงเรียนในท้องถิ่น -มีปฏิสัมพันธ์กับคณะกรรมการเพื่อนบ้านและองค์กรรัฐในชุมชน -จัดให้มีกิจกรรมวัน/พิเศษเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน
เจ้าหน้าที่ยุติธรรมสมานฉันท์	-ติดต่อประสานงานกับเครือข่ายอาชญากรรม -ประสานงานการจัดประชุมยุติธรรมสมานฉันท์ระหว่างเครือข่ายอาชญากรรมกับผู้กระทำความผิด รวมทั้งทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท -ทำหน้าที่ประสานงานในการประชุมกลุ่มครอบครัว

กระบวนการยุติธรรมชุมชน: องค์ประกอบและตัวชี้วัด

ในการอธิบายกระบวนการทำงานยุติธรรมชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแบบจำลองยุติธรรมชุมชน นั้น มีรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่น่าสนใจ ดังนี้

ภาพที่ 7

แบบจำลองยุติธรรมชุมชนแห่ง Ventura County



ที่มา: ประยุกต์จาก Karp and Clear Community Justice Integrity Model, 2002 โดย จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ

1. การเข้าถึงระบบ (system accessibility)

องค์ประกอบเชิงกระบวนการองค์ประกอบแรก คือ การเข้าถึงระบบ ซึ่งหมายถึงความพยายามต่างๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่จะจัดวางขั้นตอนวิธีการทำงานให้ง่ายต่อการเข้าถึงเพื่อรับบริการของชุมชน ระบบที่ง่ายต่อการเข้าถึงพิจารณาจากความใกล้ชิด ความยืดหยุ่น และความไม่เป็นทางการ

วิธีการตรวจสอบระบบว่าเข้าถึงได้ง่ายหรือไม่ พิจารณาจาก

1.1 ความใกล้ชิด (proximity) คือ สถานที่ตั้งของหน่วยให้บริการกับสถานที่ตั้งบ้านเรือนของผู้ขอรับบริการในชุมชนจะต้องอยู่ไม่ห่างไกลจากกันเพื่อให้ผู้ขอรับบริการ เหยื่ออาชญากรรม และสมาชิกชุมชนไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไกลเพื่อขอรับบริการต่างๆ ศูนย์ยุติธรรมชุมชนจึงควรตั้งอยู่บริเวณใจกลางชุมชนที่เยาวชนสามารถแวะร่วมกิจกรรมได้หลังเลิกเรียนหรือก่อนไปโรงเรียน รวมทั้งพ่อแม่สามารถแวะเข้ามาฝากลูกๆ ให้ช่วยดูแลหรือขอความช่วยเหลือเรื่องต่างๆ เป็นครั้งคราว นอกจากนี้ พนักงานคุมประพฤติประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชนจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำกิจกรรมร่วมกับเยาวชนอย่างใกล้ชิด และออกเยี่ยมเยียนครอบครัวเยาวชนมากกว่านั่งรับรายงานตัวตามแบบที่เคยทำมา

1.2 ความยืดหยุ่น (flexibility) เป็นวิธีการตรวจสอบระบบว่าเข้าถึงได้ง่ายหรือไม่อีกประการหนึ่ง การให้บริการแบบยืดหยุ่น คือ การให้บริการที่มีขอบเขตกว้างขวางโดยเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ได้หลายบทบาท ทำงานโดยไม่ยึดติดกับชั่วโมงการทำงานแบบประจำวัน ทำให้สามารถบริหารจัดการงานยุติธรรมชุมชนได้ดีกว่า ศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้รับการออกแบบให้สามารถให้บริการได้อย่างหลากหลายโดยเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วย ให้บริการร่วมกันเป็นคณะในการพิจารณาคัดเลือกกิจกรรมให้เยาวชนและครอบครัวทำที่เหมาะสมและดีที่สุดสำหรับชุมชนนั้นๆ เจ้าหน้าที่จะประชุมกันสัปดาห์ละครั้งเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกิดขึ้นและพบทวนเป้าหมายของแต่ละสัปดาห์ เจ้าหน้าที่บางคนต้องรับผิดชอบต่อการกิจหลักบางอย่าง แต่เมื่อทำงานด้วยกันเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องปรับบทบาทบางอย่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ตัวอย่างเช่น พนักงานคุมประพฤติอาจทำหน้าที่เป็นผู้นำกลุ่มเยาวชน แม้ว่าบางครั้งกลุ่มอาจสนใจเรื่องเกี่ยวกับครอบครัว ความสัมพันธ์และยาเสพติด ซึ่งเป็นกิจกรรมเชิงป้องกันมากกว่าเรื่องของการคุมประพฤติซึ่งเป็นกิจกรรมเชิงแก้ไขฟื้นฟู หรือบางครั้งผู้ขอรับบริการอาจโทรศัพท์หาเจ้าหน้าที่บางคนในเรื่องเกี่ยวกับบริการเฉพาะบางอย่าง แต่เจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่รับสายก็อาจช่วยรับเรื่องและให้คำแนะนำเบื้องต้นแทนกันได้เพราะเจ้าหน้าที่ทำงานเป็นทีมเพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาเยาวชนและครอบครัวร่วมกัน และเพราะเจ้าหน้าที่มีอิสระที่จะสร้างสรรค์คิดค้นทดลองทำกิจกรรมรูปแบบต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ขอรับบริการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ตลอดเวลา ไม่ว่ากิจกรรมใหม่ๆ จะออกมาในรูปของ กลุ่มเพื่อหญิง สโมสรทางาน หรือ กลุ่มพัฒนาศักยภาพความเป็นผู้นำเยาวชน ฯลฯ โดยกิจกรรมหลากหลายเหล่านี้จะเกิดขึ้นและอาจเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วตามกระแสความต้องการของผู้รับบริการเมื่อบรรลุผลแล้ว

นอกจากนี้ เวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่ต้องมีลักษณะยืดหยุ่นไปตามธรรมชาติความเป็นจริงของกลุ่มเป้าหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานกับเยาวชนและครอบครัวควรทำงานช่วงเช้าก่อนเยาวชนเข้าชั้นเรียน และช่วงเย็นหลังเลิกเรียนรวมทั้งวันหยุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Sickmund, Snyder, and Poe-Yamagata (1997) ที่ระบุว่าเยาวชนมักกระทำผิดในตอนบ่ายหลังเลิกเรียนในวันที่เรียนหนังสือ และตอนเช้ากับตอนเย็นๆ ในวันอื่นที่ไม่มีการเรียน ประกอบกับกิจกรรมบางอย่างต้องดำเนินการในตอนเย็นๆ หรือวันหยุด เช่น การประชุมกลุ่ม

เพื่อวางแผนพัฒนาเยาวชนและครอบครัวร่วมกับเยาวชนและครอบครัว และสำหรับเยาวชนบางรายหรือบางครอบครัว เจ้าหน้าที่หลายคนอาจต้องทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาเยาวชนคนเดียว ที่งานที่เกี่ยวข้องทั้งคณะจึงอาจจะต้องไปเยี่ยมเยียนที่บ้านพักในตอนหัวค่ำเพื่อจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างกระตือรือร้น

1.3 ความเป็นกันเอง (informality) คือ การปลดปล่อยถอดถอนวิธีการปฏิบัติงานออกจากความเป็นแบบแผนพิธีการ ที่เน้นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรูปแบบของระบบงานยุทธธรรมตามธรรมเนียมแบบแผน ดังเช่น พนักงานคุมประพฤติปรับเปลี่ยนท่าทีการทำงานจากความเป็นเจ้าหน้าที่สู่บรรยากาศที่นำผู้ถูกคุมความประพฤติมาเข้าร่วมในกิจกรรมกระบวนการได้ ศูนย์ยุทธธรรมชุมชนพยายามที่จะสร้างระบบการทำงานที่เชิญชวนให้เยาวชน ครอบครัว เทียบอาชญากรรม และคนอื่นๆ ในชุมชนมาเข้าร่วมกิจกรรมด้วยตนเองในฐานะสมาชิกคนหนึ่ง ของชุมชนโดยไม่ต้องวิตกกังวลต่อสถานภาพทางกฎหมายที่ได้รับภายหลังเกิดอาชญากรรมขึ้น เช่น ไม่ต้องลำบากใจว่าตนเป็นผู้ถูกคุมความประพฤติ เป็นต้น บรรยากาศดังกล่าวแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากบทบาทที่ผู้ถูกคุมความประพฤติต้องแสดงเมื่อไปรายงานตัวที่สำนักงานคุมประพฤติ ไม่ต้องมีการเก็บปัสสาวะเพื่อตรวจหาสารเสพติด ปราศจากห้องสัมภาษณ์ส่วนตัว และพนักงานคุมประพฤติในเครื่องแบบราชการตามแบบแผนที่กำหนด แม้ว่าบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจต้องพกพาอาวุธปืนแต่ก็แต่งกายนอกเครื่องแบบเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่นๆ เพราะบรรยากาศที่เป็นกันเอง ไม่เน้นรูปแบบทางราชการที่แตกต่างออกไปจากเดิมนี้จะทำให้ผู้ขอรับบริการ และครอบครัวรู้สึกสบายใจที่จะเดินเข้ามามองหาเจ้าหน้าที่ที่รู้จักมักคุ้นเพื่อขอรับบริการจากศูนย์ยุทธธรรมชุมชนนี้ มากกว่าจะต้องไปติดต่อยังหน่วยประชาสัมพันธ์ยังจุดบริการที่กำหนดเพื่อพบเจ้าพนักงานตามที่นัดหมายไว้แบบที่สำนักงานคุมประพฤติบางแห่งจัดระบบแบบแผนไว้

แทนที่จะพูดคุยกับเยาวชนในห้องสัมภาษณ์ส่วนตัว พนักงานคุมประพฤติก็จะพูดคุยกับเยาวชนในที่ทำงานรวม ที่มานั่งบริเวณระเบียงนอกศูนย์ยุทธธรรมชุมชน หรือในชุมชนที่เยาวชนพักอาศัย หรือที่โรงเรียน เยาวชนบางคนอาจชอบกิจกรรมของศูนย์ยุทธธรรมชุมชนและแวะเวียนมาใช้เวลาวางที่ศูนย์ยุทธธรรมชุมชน บ่อยครั้ง หลังเลิกเรียนถึงหัวค่ำเป็นเวลา 2-3 เดือน เพราะไม่อยากจะกลับบ้าน เนื่องจากมีปัญหาไม่ลงรอยกับแม่ที่บ้าน บ้างก็อาจมาพบพนักงานคุมประพฤติทุกวันเพื่อพูดคุยเรื่องราวเกี่ยวกับชีวิตและขอคำแนะนำเกี่ยวกับอนาคตของเขา บ้างก็มาทำงานบริการสังคมตามเงื่อนไขที่กำหนด และเยาวชนบางคนอาจเดินเข้ามาขอคำปรึกษาเรื่องการหางานทำ การทำการบ้านที่รู้สึก ความสัมพันธ์กับเพื่อน ฯลฯ ทั้งที่ยังไม่ได้กระทำความผิดและถูกคุมประพฤติแต่อย่างใด กิจกรรมอีกลักษณะหนึ่งที่อาจจัดขึ้นสำหรับเยาวชนกลุ่มเสี่ยงซึ่งอาจเป็นเด็กเกร่ หัวโจกจากโรงเรียนต่างๆ ก็คือการจัดกิจกรรมเข้าค่ายเยาวชนโดยมีพี่เลี้ยงซึ่งเป็นชาวชุมชนที่อาสาช่วยงานเพื่อช่วยให้พวกเขาก้าวข้ามช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงและเปราะบางเชื่อมโยงกลับสู่ชุมชนได้ต่อไป ครอบครัวก็ควรมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมตามวาระโอกาสซึ่งจัดขึ้นที่ศูนย์ยุทธธรรมชุมชนด้วยเช่นกัน ได้แก่ งานฉลองเทศกาลต่างๆ การเข้าประชุมกลุ่มคณะกรรมการที่ปรึกษา รวมทั้งร่วมเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแก่เยาวชนอื่นๆ

ภาพที่ 8
ตัวชี้วัดการเข้าถึงระบบ

แนวคิดทฤษฎีรองรับ	ปัจจัยเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัด
สถานที่ตั้ง/ความใกล้ชิด	สถานที่ตั้งของศูนย์ยุทธธรรมชุมชน	ระยะห่างจากบ้านของกลุ่มชุมชนผู้มีส่วนได้เสียถึงศูนย์ยุทธธรรมชุมชน
ความยืดหยุ่น	- ลดขั้นตอนการทำงาน - กระจายอำนาจความรับผิดชอบจากส่วนกลางให้เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ	- ชั่วโมงการทำงาน - ขอบข่ายงานที่ให้บริการ - การยืดหยุ่นในบทบาทเฉพาะของเจ้าหน้าที่
ความเป็นกันเอง	- การตอบสนองต่ออารมณ์ความต้องการและการแสดงความห่วงใย - การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียรายบุคคล	- ระดับความยืดหยุ่นกับกฎเกณฑ์ของระบบยุทธธรรมตามธรรมเนียม - ผู้มีส่วนได้เสียได้รับการปฏิบัติเป็นการเฉพาะเป็นส่วนตัว - มีการยกย่องให้เกียรติ - ตระหนักถึงสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2. การมีส่วนร่วมของชุมชน (community involvement)

ความแตกต่างระหว่างยุทธธรรมชุมชนกับยุทธธรรมตามธรรมเนียมแบบแผนประการที่สอง คือ กระบวนการทำงานของยุทธธรรมชุมชนมีลักษณะของ "ชุมชนมีส่วนร่วม" อย่างเข้มแข็งในกระบวนการเหล่านั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากโครงการกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยมีชื่อของคนในชุมชนและระดับของการจัดสรรอำนาจหน้าที่มาก-น้อยในกิจกรรมโครงการระหว่างเครือข่ายยุทธธรรมชุมชนกับผู้บริหารงานยุทธธรรม การมีส่วนร่วมของชุมชนมีแนวคิดพื้นฐานความเข้าใจมาจากกระบวนการประชาธิปไตยที่กระจายอำนาจการตัดสินใจ เห็นคุณค่าของพลเมือง และเสริมพลังให้กับประชาชนระดับรากหญ้า

สำหรับยุทธธรรมชุมชนแล้วมีชุมชนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วย 2 ประเภท คือ

ชุมชนรวม (macro community) คือ ชุมชนใดชุมชนหนึ่งทั้งชุมชน เช่น ชุมชนวัดชนะสงคราม เป็นต้น สำหรับกิจกรรมยุทธธรรมชุมชนที่จัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของชุมชนรวมทั้งชุมชน ความมีลักษณะเป็นกิจกรรมเชิงป้องกันอาชญากรรมตามความประสงค์ของกลุ่มเครือข่าย หรือของชุมชน โดยอาจมีเหตุผลมาจากรายงานการศึกษาวิจัยรองรับด้วยก็ได้ เช่น โครงการเสริมสร้างความปลอดภัยแก่ชุมชนด้วยการจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าเยาวชนเหล่านี้ยังมิได้เป็นเยาวชนที่กระทำความผิดกฎหมาย หรือถูกคุมความประพฤติแต่อย่างใดก็ตาม แต่เพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรมที่เล็งเห็นได้ว่าอาจเกิดขึ้นแก่ชุมชนจากการกระทำของเยาวชนกลุ่มเสี่ยงดังกล่าวเนื่องจากอยู่ในช่วงวัยรุ่น มีอารมณ์แปรปรวน และขาดการเอาใจใส่จากครอบครัว ชุมชนจึงช่วยกันรับภาระหน้าที่ในการจัดระเบียบสังคม และอบรมขัดเกลาทางสังคมเสริมให้อีกทางหนึ่ง