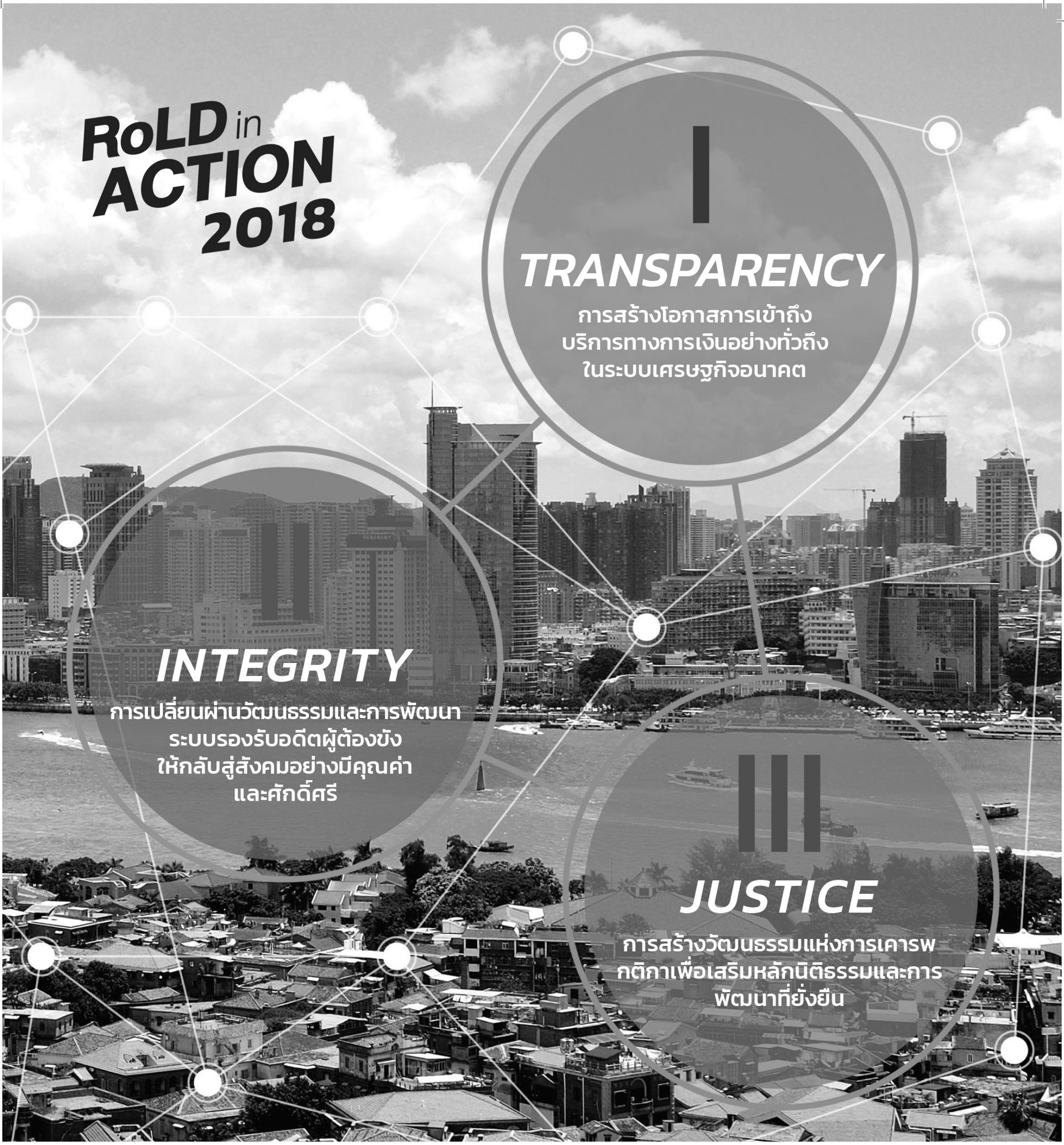
โครงการปฏิรูปหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม
โครงการนำร่องซึ่งเป็นผลผลิตจากความคิดริเริ่มของกลุ่มเครือข่ายผู้บริหารและผู้นำรุ่นใหม่
หลักสูตร ROLD EXECUTIVE PROGRAM 2018

ROLD PROGRAM

TIJ
Thailand Institute of Justice
affiliated with the United Nations



โครงการปฏิรูปหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม
โครงการนำร่องซึ่งเป็นผลผลิตจากความคิดริเริ่มของกลุ่มเครือข่ายผู้บริหารและผู้นำรุ่นใหม่
หลักสูตร ROLD EXECUTIVE PROGRAM 2018

RoLD PROGRAM

TIJ
Thailand Institute of Justice
affiliated with the United Nations

คำนำ

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย หรือ Thailand Institute of Justice (TIJ) มีวิสัยทัศน์ที่จะเป็น “ผู้ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง (Promoter of Change) เพื่อยกระดับกระบวนการยุติธรรมและเชื่อมโยงหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย อาเซียนและระดับสากล” อีกทั้งยังมีภารกิจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศไทยและอาเซียนในกรอบความร่วมมือกับสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรม กระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมไปถึงการส่งเสริมด้านหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ 16 ของ “วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ” (Goal 16 of Sustainable Development Goals) ในฐานะสถาบันในเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติ (Institutes of the UN Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network: PNI) แห่งแรกในอาเซียน

ในปีที่ผ่านมา TIJ ได้ริเริ่มหลักสูตร Rule of Law and Development Program (RoLD Program) ด้วยความร่วมมือกับสถาบันวิชาการระดับโลก Institute for Global Law and Policy (IGLP) แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เพื่อสร้างเครือข่ายผู้นำการเปลี่ยนแปลงในสังคม (Change Maker) ที่เข้าใจถึงความสำคัญและมิติการนำหลักนิติธรรมไปปฏิบัติใช้ได้จริง รายงาน “การปฏิรูปหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม” (RoLD in Action) ซึ่งเป็นผลผลิตของเครือข่ายผู้นำ (RoLD Fellow) นับเป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าหากทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างลึกซึ้งเราก็จะสามารถลดทอนปัญหาต่างๆ ได้

ในปีนี้ผู้เข้าร่วมหลักสูตรรุ่นที่ 2 ยังคงสืบสานปณิธานในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาสังคมที่หลากหลายผ่านมุมมองของ “หลักนิติธรรม” อีกทั้งยังเป็นการเจาะลึก ขยายความ และต่อยอดทางความคิดจากการศึกษาของผู้เข้าร่วมหลักสูตรรุ่นแรก นอกจากนี้เรายังเห็นความร่วมมือร่วมใจของเครือข่าย RoLD Fellow ที่เข้าร่วมหลักสูตรทั้งสองรุ่นในการขับเคลื่อนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการศึกษาในครั้งนี้ให้เกิดขึ้นจริงในสังคมอีกด้วย

TIJ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้ติดตามเนื้อหาในบทวิเคราะห์ฉบับนี้จะได้รับประโยชน์จากการมองเห็นปัญหาสังคมแบบองค์รวม และเห็นว่าการมองปัญหาผ่านเลนส์ของหลักนิติธรรม

จะสามารถเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เพื่อหาทางออกของปัญหาสังคมได้ ยิ่งไปกว่านั้น TIJ หวังว่าบทวิเคราะห์นี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ในการร่วมมือสร้างเครือข่ายเพื่อผลักดันและแก้ไขปัญหาสังคมให้เกิดขึ้นจริงเป็นรูปธรรมที่จับต้องได้ เพราะเราเพียงองค์กรเดียวคงไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้อย่างมีพลัง

และเพราะเราเชื่อว่า...ไม่ได้มีแค่เราที่อยากเห็นสังคมดีขึ้น

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์
ผู้อำนวยการหลักสูตร RoLD Program และ
ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ)

บทนำ

โครงการปฏิรูปหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม (RoLD in Action) เป็นกระบวนการศึกษาประเด็นทางสังคมผ่านมุมมองด้านหลักนิติธรรม และจัดทำรายงานนำเสนอสถานการณ์ปัญหาอย่างเป็นระบบ พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โครงการนี้ดำเนินการโดยผู้เข้าร่วมหลักสูตรอบรมด้านหลักนิติธรรมและการพัฒนาสำหรับผู้บริหาร หรือ TIJ Executive Program on the Rule of Law and Development (RoLD Program) ซึ่งประกอบด้วยผู้นำและผู้บริหารจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ทำให้การศึกษาแต่ละประเด็นเห็นความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมกับประเด็นอื่นๆ ที่หลากหลาย รอบด้าน และทันสมัย ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำ การเงิน เทคโนโลยี อาชญากรรม กระบวนการยุติธรรม วัฒนธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเด็นแรก

การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงในระบบเศรษฐกิจอนาคต พบว่าแนวโน้มของสังคมและเศรษฐกิจในอนาคตส่งผลให้กลุ่มแรงงานนอกระบบในสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาหนึ่งในการดำเนินชีวิตของผู้คนกลุ่มนี้ คือ ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินในระบบที่จำกัด เนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะประเมินเครดิตได้ หรือหากประเมินได้ ก็ไม่ได้เครดิตที่ดีสอดคล้องกับความเป็นจริงที่สมควรจะได้รับ สาเหตุดังกล่าวส่งผลให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนทางการเงินในระบบได้ และต้องพึ่งพาการกู้เงินจากกลุ่มทุนนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูงและมีความเสี่ยงที่จะถูกติดตามทวงหนี้ที่ผิดกฎหมาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง การมาถึงของเทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital platform) ที่ทำให้เกิด sharing economy และ e-commerce นอกจากจะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงตลาดงานแล้ว ยังเป็นการเพิ่มโอกาสให้แรงงานและผู้ประกอบการนอกระบบมี Digital footprints และมีข้อมูลเพียงพอที่จะนำมาพิจารณาเครดิตที่เหมาะสม ทำให้เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้มากขึ้น จากกรณีศึกษาในหลายประเทศ พบว่า การมีระบบการให้คะแนนสินเชื่อแบบ Information-based credit scoring เป็นทางเลือกที่ประสบความสำเร็จในการดึงกลุ่มแรงงานนอกระบบให้เข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นจากทั้งการลดขั้นตอนและการเพิ่มอัตราการได้รับอนุมัติสินเชื่อจากข้อมูลที่ใช้ได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความท้าทายในการผลักดันเรื่องนี้ คือ การพาแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ใน Digital platform การมีกฎหมายและนโยบายที่เอื้อให้มีการใช้ข้อมูลเหล่านี้มาทำการประเมินเครดิตได้ ประกอบกับการมีกลไกที่จะให้สถาบันการเงินสามารถที่จะปล่อยกู้ในวงเงินและอัตราดอกเบี้ยที่ดีโดยยังคงรักษาความเสี่ยงไว้ได้ รวมทั้งการที่จะช่วยให้คนกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในระบบภาษี เพราะจุดแข็งของระบบดิจิทัลคือความโปร่งใส การพาคนกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบภาษีเท่ากับเป็นการช่วยยืนยันความจริงของข้อมูลเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึงได้ในที่สุด

ประเด็นที่สอง

การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมเพื่อฟื้นฟูผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคม ด้วยปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ซึ่งปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากที่มาตรการการฟื้นฟูและคืนผู้ต้องขังกลับสู่สังคมไม่ได้คำนึงถึงความต้องการและใช้ผู้ต้องขังเป็นศูนย์กลาง

ในการออกแบบนโยบาย หากไม่มีกระบวนการแทรกแซงก่อนและหลังการปล่อยตัวผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพที่ทุกภาคส่วนของสังคมให้ความร่วมมือ ย่อมเป็นการยากที่อัตราการกระทำความผิดซ้ำในภาพรวมจะลดลง และยังจะส่งผลต่อเนื่องและขยายวงไปถึงสภาวะที่คนในสังคมเกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยอันจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคส่วนอื่นๆในสังคมควรต้องยึดถือหลักนิติธรรมและการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติภารกิจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นพัฒนามาตรการการฟื้นฟูและระบบรองรับอดีตผู้ต้องขังให้กลับคืนสู่สังคมอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี โดยมุ่งลดวัฒนธรรมการตีตราผู้เคยต้องโทษ ตลอดจนออกแบบความร่วมมือแบบ Public-Private-Partnership (PPP) ที่เน้นย้ำความสำคัญของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในการแก้ไขและให้โอกาสผู้ที่เคยก้าวพลาด โดยหนึ่งในกลไกที่จะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว คือการสร้างความตระหนักรู้ในสังคมผ่านการสื่อสารที่จะนำเสนอมุมมองเชิงบวกให้เห็นความสำเร็จของอดีตผู้เคยก้าวพลาด เพื่อเปลี่ยนทัศนคติและเชิญชวนให้สังคมได้ขบคิดและเปิดโอกาสให้กับคนกลุ่มนี้

ประเด็นที่สาม

การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาในสังคมไทย พบว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) ถูกยอมรับทั้งในระดับภายในประเทศและสหประชาชาติว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้สังคมเกิดความสงบสุขและเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นจริงในสังคมได้ สิ่งที่จำเป็นต้องถูกส่งเสริมควบคู่ไปกับกฎหมายนั้นคือการส่งเสริมให้ “คน” ในสังคมมีวัฒนธรรมที่เคารพกติกา เพราะคนในสังคมจะเคารพกฎหมายหรือไม่มิได้ขึ้นอยู่กับสิ่งที่ตัวบทกฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความยินยอมพร้อมใจที่จะเคารพกฎหมายของคนในสังคมด้วย ทว่า ความยินยอมพร้อมใจดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาได้ถูกแทรกซึมอยู่ในสังคมนั้น ในขณะเดียวกัน การมีหลักนิติธรรมที่ดีก็ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาได้ ดังนั้น การส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องมุ่งเน้นที่ปัจจัยทางโครงสร้างและสาระของกฎหมายและปัจจัยมนุษย์ไปพร้อมๆ กัน เพราะทั้งสองสิ่งเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปย่อมกระทบต่อดุลยภาพของการพัฒนา ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในที่สุด

แม้การศึกษาในหลักสูตร RoLD Program จะสิ้นสุดลงไปแล้ว แต่ทั้ง TIJ และเครือข่าย RoLD Fellow ต่างยังติดตามและขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขปัญหาสังคมตามแนวทางที่ได้ศึกษาและจัดทำข้อเสนอไว้ เพื่อให้สังคมไทยเกิดการปฏิรูปหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม เกิดวัฒนธรรมเคารพกติกา และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนสืบไป

สารบัญ

GROUP I TRANSPARENCY 10-11
การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงิน
อย่างทั่วถึงในระบบเศรษฐกิจอนาคต
(Financial Inclusion for Future Economy)

01 สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน 13
02 ประเด็นศึกษา 18
03 แนวทางการดำเนินโครงการ 19
04 อุปสรรคสำคัญและความท้าทาย 22
05 ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการต่อไป 23

GROUP II INTEGRITY 26-27
การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมและ
การพัฒนาระบบรองรับอดีตผู้ต้องขัง
ให้กลับสู่สังคมอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

01 สถานการณ์และปัญหา 29
02 ประเด็นศึกษา 31
03 แนวทางการดำเนินโครงการ 31
04 ประเด็นสำคัญที่ค้นพบ 31
05 แนวคิดวัฒนธรรมการผนวกคืนสู่สังคม (Culture of Reintegration) 35
06 ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการต่อไป 35
00 ภาคผนวก 42

GROUP III JUSTICE 50-51
การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา
เพื่อเสริมหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

01 บทนำ 53
02 สังคมไทยกับ "วัฒนธรรมแห่งการไม่เคารพกติกา" 55
03 กรณีศึกษาวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาในบริบทสังคมต่างประเทศ 58
04 ความสัมพันธ์ระหว่าง "หลักนิติธรรม" กับ "วัฒนธรรมของการเคารพกติกา" 62
05 บทสรุป 68
00 ภาคผนวก 70

GROUP I TRANSPARENCY

การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงิน อย่างทั่วถึงในระบบเศรษฐกิจอนาคต (Financial Inclusion for Future Economy)

GROUP I TRANSPARENCY

การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง
ในระบบเศรษฐกิจอนาคต
(Financial Inclusion for Future Economy)

01 สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน

01-1 บริการการเงินที่ทั่วถึงสำหรับเศรษฐกิจอนาคต

ประเด็นหนึ่งที่สำคัญของการสร้างความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ และทำให้มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีในระบบเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมที่มีกลไกตลาดเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน ในกรณีประเทศไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัลนั้น “ข้อมูล” ที่อยู่ใน “ระบบ” เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กลุ่มเป้าหมายที่น่าสนใจและอยู่ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แรงงานนอกระบบ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2560 ระบุว่า แรงงานกว่า 55.2% เป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบ หรือคิดเป็นจำนวน 20.8 ล้านคน โดยแรงงานเหล่านั้นมีรูปแบบรายรับ - รายจ่ายเป็นเงินสด และจากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่า 55.5% หรือ 11.5 ล้านคน อยู่ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานมีฝีมือด้านการเกษตรและประมง อีก 33.4% หรือ 6.9 ล้านคน เป็นพนักงานบริการ พนักงานในร้านค้าและตลาด สองกลุ่มนี้ จึงนับเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรใช้แนวความคิดการทำให้กิจกรรมในการประกอบอาชีพของเขาเหล่านั้น มีข้อมูลเกิดขึ้นในระบบอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับความเป็นเศรษฐกิจแห่งอนาคต เพื่อให้การเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะการได้มาซึ่งแหล่งเงินทุนในการประกอบสัมมาอาชีพที่เป็นธรรมทั่วถึง ไม่เป็นภาระจนเกินขีดความสามารถในการปฏิบัติตามสัญญาได้

01-2 เศรษฐกิจแห่งอนาคตมีลักษณะเช่นไร

ลักษณะของเศรษฐกิจแห่งอนาคต

- พัฒนาสู่สังคมดิจิทัล (Digital Society)
- ลดการจ้างแรงงาน และทดแทนด้วยการใช้หุ่นยนต์ AI และระบบอัตโนมัติในกระบวนการผลิตและบริการมากขึ้น
- เปิดโอกาสให้แก่ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ
- เน้นทักษะความรู้สมัยใหม่มากขึ้น

ผลกระทบของการพัฒนาต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม

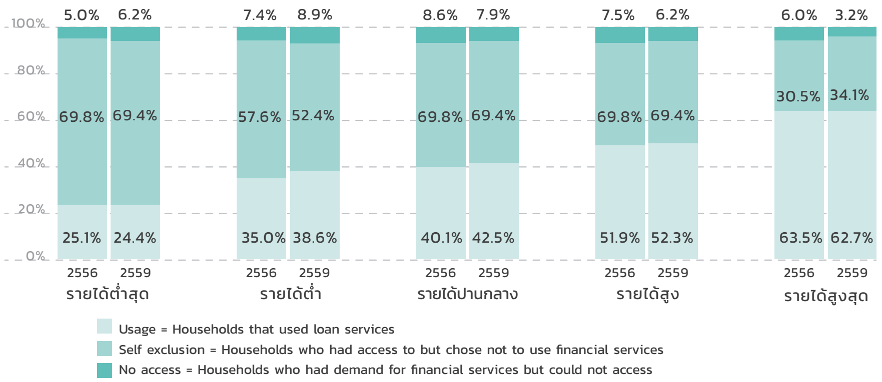
1. การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี (Technological Disruption) ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรูปแบบเศรษฐกิจและการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแง่วิถีการทำงานของคนในประเทศ

2. ผลการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดแรงงานนอกระบบ (Informal Employment) เพิ่มขึ้นจากเหตุผลสองประการ
   - นายจ้างต้องการลดต้นทุนการผลิต และหันไปใช้ระบบหุ่นยนต์แทน หรือใช้วิธีจ้างเหมาชั่วคราวมากขึ้น
   - ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้คนเลือกเป็นนายตัวเองมากขึ้น

3. แม้มีความยืดหยุ่น แต่แรงงานนอกระบบขาดหลักประกัน และขาดความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนของสถาบันการเงินในระบบได้ ทำให้ประสบปัญหาในการกู้ยืมในยามฉุกเฉิน หรือต่อยอดทางธุรกิจ

ลักษณะของเศรษฐกิจแห่งอนาคต เป็นลักษณะของเศรษฐกิจที่อยู่ในสังคมดิจิทัล พัฒนาการของเทคโนโลยีทางด้าน IT สูงขึ้น หุ่นยนต์และ AI จะเข้ามาทดแทนแรงงานในระบบ เช่น งานเสมียน นักบัญชี เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีเช่นว่านี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรูปแบบเศรษฐกิจและเกิดความเปลี่ยนแปลงแก่วิถีการทำงานของคนในประเทศ กล่าวคือ เกิดแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุที่นายจ้างอยากลดต้นทุนการผลิต หรือ เพราะความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศนั้นทำให้คนเลือกเป็นนายตัวเองมากขึ้น ด้วยการออกมาทำธุรกิจส่วนตัวขนาดเล็ก ผ่านแพลตฟอร์มบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งแรงงานนอกระบบเหล่านี้นั้น แม้จะมีความยืดหยุ่นในการทำงาน แต่ก็ขาดหลักประกันอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินในระบบ ทำให้ประสบปัญหาการกู้ยืมในยามฉุกเฉิน หรือการกู้ยืมเงินเพื่อต่อยอดทางธุรกิจ

01-3 ตัวอย่างของการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อแยกตามรายได้



> รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน เปรียบเทียบปี 2556 และ ปี 2559 โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า แม้แต่กลุ่มที่มีรายได้ปานกลางก็ยังมีระดับการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อเพียง 40% เศษเท่านั้น ไม่ต้องพูดถึงกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ/รายได้ต่ำที่สุด ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุน จึงเป็นปัญหาที่ทำให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจน

01-4 ทัศนะด้านความสามารถในการกู้เงินในระบบ

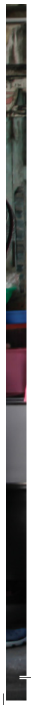
สามารถกู้ได้ ร้อยละ 42.37

เหตุผล
เคยกู้กับธนาคารของรัฐหรือธนาคารพาณิชย์อยู่แล้ว และมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

ไม่สามารถกู้ได้ ร้อยละ 57.63

เหตุผล	ร้อยละ
ไม่มีหลักประกัน/หลักประกันไม่พอ	**53.22**
ไม่มีประวัติการเคลื่อนไหวทางการเงิน/มีการเคลื่อนไหวไม่สม่ำเสมอ	22.22
ไปติดต่อธนาคารมาแล้วแต่ไม่ผ่าน	8.19
โครงการไม่เป็นที่น่าสนใจของธนาคารพาณิชย์	4.68
ไม่รู้จะติดต่อธนาคารอย่างไร	4.09
อื่นๆ (ไม่ทันต่อความต้องการ)	4.09
ประวัติการชำระหนี้ไม่ดี	2.92
ดำเนินธุรกิจไม่ถึง 3 ปี	0.58

จะพบประเด็นว่าผู้ที่สามารถกู้ได้ 42% จะมาจากผู้ที่เคยมีการกู้เงินผ่านธนาคารของรัฐหรือธนาคารพาณิชย์อยู่แล้วและมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และผู้ที่ไม่สามารถกู้ได้ 58% จำนวนครึ่งหนึ่งหรือเกินกว่านั้นจะมีปัญหาเรื่องการขาดหลักประกันและไม่มีประวัติความเคลื่อนไหวทางการเงิน (ขาด/ไม่มีข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่จะนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงได้เพียงพอจากระบบการจัดการและการจัดเก็บในปัจจุบัน) และที่สำคัญจะพบว่าเหตุผลที่ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไปกู้เงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากจนอาจเกินขีดความสามารถในการชำระหนี้และอาจมีการติดตามทวงถามโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นเพราะความต้องการที่จะใช้เงินอย่างเร่งด่วนและรวดเร็ว โดยเงินเหล่านั้นจะถูกนำมาใช้ในเรื่องการใช้จ่ายในครัวเรือน การลงทุนในการประกอบอาชีพ และเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการเล่าเรียนของบุตรหลานในครอบครัวเป็นสำคัญ



วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินนอกระบบ

วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินนอกระบบ		ร้อยละ
สภาพเศรษฐกิจ ร้อยละ: 42.65	ส่งให้พ่อ แม่ ลูก ญาติ	0.53
	ซื้อบ้าน/ซ่อมแซม ต่อเติมบ้าน	4.76
	ชำระหนี้เก่า	5.34
	ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน	**32.02**
ค่าใช้จ่ายในการลงทุน ร้อยละ: 40.37	หมุนเงินเล่นแชร์/ปล่อยเงินกู้	0.15
	การลงทุนไปทำงานต่างประเทศ/ลงทุนสมัครเลือกตั้ง/เกี่ยวกับงาน	0.19
	ซื้อรถมอเตอร์ไซต์ ส่งค่างวดรถมอเตอร์ไซต์	1.76
	ซื้อรถยนต์ ซ่อมรถยนต์ ส่งค่างวดรถยนต์	3.72
	ลงทุนในการประกอบอาชีพ	**34.55**
เหตุฉุกเฉิน ร้อยละ: 12.93	ค่าประกันตัว ค่าทนาย ค่าดำเนินคดี ค่าเสียหายเนื่องจากอุบัติเหตุ	0.17
	ใช้เงินจัดงานประเพณีในครอบครัว	0.32
	ค่ารักษาพยาบาล	2.13
	ค่าเล่าเรียน วัสดุการศึกษาของสมาชิกในครอบครัว	**10.31**
พฤติกรรมฟุ่มเฟือย ร้อยละ: 3.55	กินเหล้า/ท่องเที่ยว/ศัลยกรรม	0.23
	ซื้อเครื่องประดับ	0.26
	ซื้อโทรศัพท์มือถือ สมาร์ทโฟน	0.79
	ใช้หนี้พนัน/เล่นพนัน/เล่นหวย	1.04
	ซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า (ทีวี ตู้เย็น คอมพิวเตอร์)	1.23
อื่นๆ ร้อยละ: 0.49	กู้มากกว่า 1 วัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและเพื่อการลงทุน	0.04
	ประกันชีวิต/ฝากธนาคาร	0.04
	ไม่ระบุ	0.15
	หนี้สินจากการค้ำประกัน	0.26
รวม		100.00

เหตุผลที่ลูกหนี้ตัดสินใจกู้เงินนอกระบบคือต้องการใช้เงินด่วน/เงินเร็ว 89.8%

02 ประเด็นศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผู้ที่มีความเสี่ยงสูง (ในมุมมองของแหล่งเงินทุนในระบบ) และสาเหตุที่ธนาคารอันเป็นแหล่งเงินทุนหลักในระบบไม่ปล่อยกู้ ทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นลูกค้าหลักที่ตกเป็นเหยื่อของเงินกู้นอกระบบซึ่งขาดความเป็นธรรม ความเมตตา และไร้ซึ่งการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยสรุปประเด็นสำคัญได้ 3 ประการดังนี้

- กลุ่มแรงงานนอกระบบ เป็นกลุ่มผู้มีความเสี่ยงสูง มีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 ของประชากรในประเทศ ได้แก่ กลุ่มพนักงานจ้างชั่วคราว (Temporary Workers) ผู้ประกอบการรายย่อย (Small Entrepreneurs) และช่างเทคนิค/ช่างก่อสร้าง (Gig Workers)

- กลุ่มแรงงานนอกระบบเหล่านี้มักขาดหลักประกันด้านรายได้และหลักประกันต่างๆ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินในระบบ

- ด้วยเหตุผลหลักที่กลุ่มแรงงานนอกระบบขาดหลักประกันและความมั่นคงทางรายได้ ทำให้สถาบันการเงินขาดข้อมูลที่สามารถใช้วัดความเสี่ยงของแรงงานนอกระบบได้ จึงมีแนวโน้มที่จะไม่ปล่อยกู้หรือปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงแก่แรงงานนอกระบบ

03 แนวทางการดำเนินโครงการ

03-1 การจัดประชุม Focus Group

จากการประชุม Focus Group ของผู้เข้าร่วมหลักสูตรกับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนพบว่า ปัญหาร่วม (Key Findings) ในการขอกู้ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ มีดังนี้

การขาดหลักประกันในการกู้ยืม ไม่ว่าจะเป็นหลักประกันอันเป็นตัวบุคคลหรือหลักประกันอันเป็นทรัพย์สิน

- Lack of collateral/insufficient (i.e. collateral can only be used with loans for agricultural purposes)

การขาดเอกสารหลักฐานแสดงตัวตนในการแสดงตัวตน/หลักฐานด้านการทำงาน หรือเอกสารการจดทะเบียนกิจการ

- Lack of legal documentation (i.e. permanent work contract)

เคยมีประวัติผิดนัดชำระหนี้อยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการผิดนัดโดยจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม

- History of default/bad credit

ประสบกับขั้นตอนการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบใช้เวลาค่อนข้างมากและยุ่งยาก

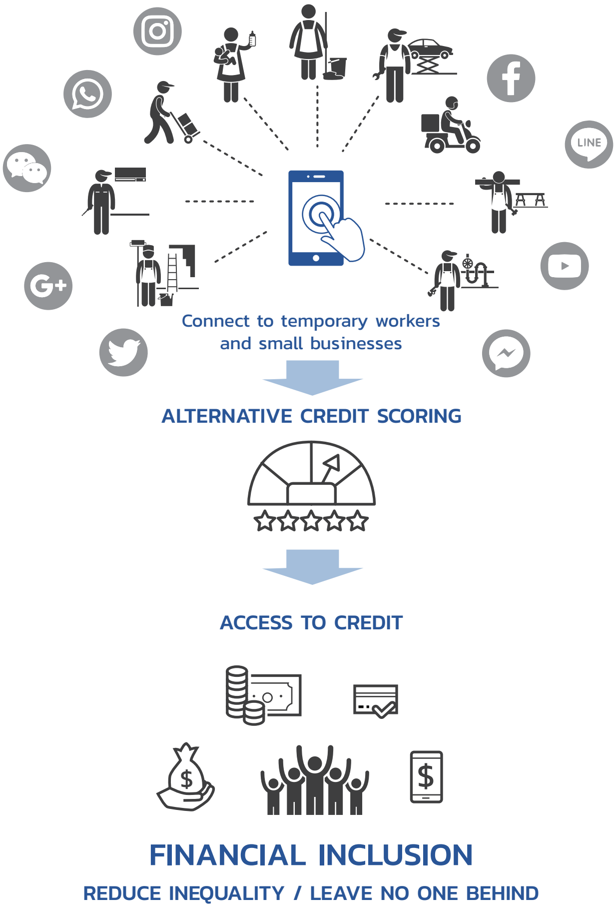
- Complicated bank process

ทัศนคติที่ไม่เป็นมิตรของธนาคาร สถาบันการเงินในระบบมักมีทัศนคติเชิงลบต่อกลุ่มผู้ขอสินเชื่อที่เป็นแรงงานนอกระบบ ขณะที่กลุ่มแรงงานนอกระบบก็ไม่มั่นใจในการได้รับอนุมัติสินเชื่อจากธนาคาร

- Unfriendly attitude from banks and fear of rejection of the borrowers

03-2 แนวคิดเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงินของกลุ่มผู้มีความเสี่ยงสูง

การนำเอาภาพเศรษฐกิจในอนาคตมาผนวกเข้ากับการแก้ไขเพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย (กลุ่มผู้มีความเสี่ยงสูง) สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทสินเชื่อ หรือเงินกู้เพื่อการบริโภค หรือเงินทุนเพื่อการนำไปตั้งต้นในการประกอบธุรกิจ สามารถสะท้อนแนวคิดดังกล่าวออกมาเป็นภาพเศรษฐกิจแห่งอนาคต ที่นำเอาข้อมูลทางเลือก ได้แก่ Digital Footprint เข้ามาประกอบการพิจารณา Alternative Credit Scoring เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีความเสี่ยงสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินตามระบบ ช่วยลดความเหลื่อม



ส่วนหนึ่งของปัญหาการกู้เงินนอกระบบเป็นผลจากการที่ระบบสถาบันการเงินได้ถูกออกแบบไว้โดยประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานในระบบ ทำงานในองค์กรขนาดใหญ่ มีข้อมูล มีการบันทึกทางการเงินที่แน่นอน และสามารถติดตามพฤติกรรมทางการเงินได้ ธนาคารจึงถูกออกแบบมาให้ปล่อยสินเชื่อแก่กลุ่มคนที่มีลักษณะเป็นแรงงานในระบบ (Formal Sector) ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทยซึ่งมีแรงงานนอกระบบมากกว่า 50% ของประชากร (ข้อมูลปี 2560) และมีแนวโน้ม

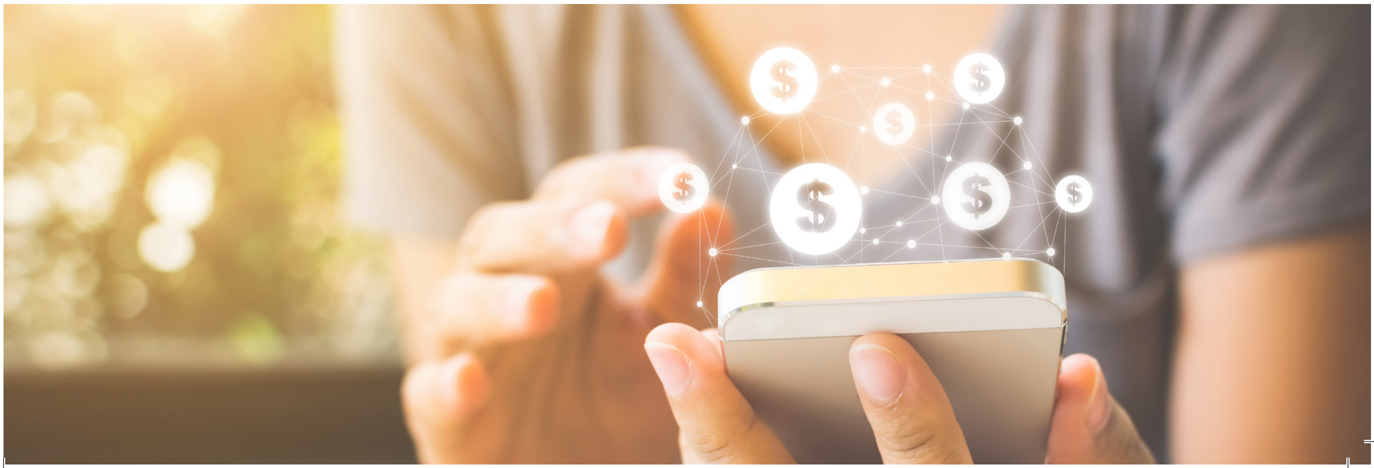
จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้เกิดช่องว่างหรือ Financial Exclusion เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่สามารถแสดงหลักฐานรายรับที่แน่นนอน หรือบันทึกทางการเงินที่น่าเชื่อถือให้แก่สถาบันการเงินได้

03-3 การใช้ Digital Footprint เพื่อการ Credit Scoring

โลกแห่งยุคดิจิทัลมีโอกาสช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเงินทุน หรือ Financial Exclusion ในระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ อันเนื่องมาจากการใช้ Digital Footprint ที่สามารถเก็บข้อมูลได้มากกว่าการเคลื่อนไหวทางการเงิน (Financial Transaction) โดยข้อมูลดังกล่าว สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของผู้ขอสินเชื่อที่เป็นแรงงานนอกระบบ ด้วยการปล่อยสินเชื่อที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลของบุคคลซึ่งสถาบันการเงินสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยง (Information Based) เพื่อประกอบการตัดสินใจปล่อยสินเชื่อได้รัดกุมขึ้น

นอกจากนี้ Digital Footprint ยังสามารถใช้เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลพฤติกรรมที่บุคคลกระทำผ่านระบบดิจิทัลไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมการชำระเงิน พฤติกรรมของรายรับ – รายจ่าย เช่น รายรับจากการขายของออนไลน์ รายรับจากการรับจ้างทำงาน หรือแม้แต่พฤติกรรมการใช้สื่อออนไลน์ต่างๆ ทั้งนี้การเก็บข้อมูลของพฤติกรรมทางดิจิทัลและนำมาเป็นฐานข้อมูลสำหรับการสร้าง Credit Scoring นี้ จะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือทางการเงินให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยไม่ต้องอาศัยหลักฐานที่มาจากการทำงานในระบบ เช่น สลิปเงินเดือน เป็นต้น ขณะที่สถาบันการเงินยังสามารถใช้ข้อมูลจาก Credit Scoring มาใช้ประกอบการตัดสินใจในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสของแรงงานนอกระบบในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินในระบบ

โมเดลที่ผู้เข้าร่วมหลักสูตรนำเสนอคือ การนำเอาแรงงานนอกระบบมาอยู่ในระบบดิจิทัลที่สามารถเก็บข้อมูลเป็น Digital Footprint ได้ อาทิ แอปพลิเคชันจับคู่แม่บ้านกับงาน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาทำ Credit Scoring หรือการนำข้อมูลมาเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลการเสียภาษีเพื่อเป็นเครดิตให้แรงงานนอกระบบนำมาเป็นหลักฐานในการขอสินเชื่อจากสถาบันทางการเงิน



04 อุปสรรคสำคัญและความท้าทาย

อุปสรรคที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทตามกลุ่มผู้มีบทบาทในเรื่องเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของแรงงานนอกระบบ

04-1 อุปสรรคอันเกิดจากบุคคลอันเป็นแรงงานนอกระบบเอง

- การไร้แรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบดิจิทัล/การกู้ยืมออนไลน์
- ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือสื่อสารสมัยใหม่ และการเข้าถึงข้อมูลสำคัญ
- ขาดความมั่นใจในการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวให้แก่ผู้ให้กู้
- การยึดติดกับการใช้บริการทางการเงินแบบเดิมๆ
- Financial literacy and social norms (เช่น สินสอด)

04-2 อุปสรรคอันเกิดจากสถาบันการเงิน

- ขาดฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ในการประเมินสถานะของผู้ขอกู้
- ขาดความเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาฐานข้อมูล credit scoring system ทั้งประเทศ เพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงินที่ทั่วถึง

04-3 อุปสรรคอันเกิดจากรัฐและระบบกฎหมาย

- กฎหมายส่งเสริม SME ยังกำหนดให้การกู้ยืมต้องมีการแสดงหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน (ม.17(2))
- balancing privacy law กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังไม่มีการใช้บังคับ
- กฎหมายไทยยังไม่รับรองสถานะของ Fintech และกฎหมายกำกับ non-bank ยังไม่แล้วเสร็จ

05 ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการต่อไป

05-1 ปรับปรุงและออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงินทั่วถึงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- การตัดลดกฎหมายที่เป็นอุปสรรคและสร้างภาระแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ (Regulatory Guillotine) โดยธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.).
- การยอมรับ Fintech & non-bank operations และออกกฎหมายเพื่อรองรับบทบาทของสถาบันการเงินสมัยใหม่โดยธนาคารแห่งประเทศไทย
- การเร่งออกกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้สอดคล้องมาตรฐานสากล โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

05-2 พัฒนาการเชื่อมโยงฐานข้อมูลขนาดใหญ่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

05-3 พัฒนาระบบ Alternative Credit Scoring System (เช่น มาเลเซีย)

05-4 พัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของผู้ขอกู้ โดยรวบรวมจาก

- แอบพลิเคชันอันเกี่ยวกับข้อมูลการทำงานส่วนบุคคล เช่น grab seekster และ fixzy เป็นต้น
- ภาษี เช่น โปรแกรมคำนวณภาษี itax เพื่อรวบรวมข้อมูลรายได้และรายจ่ายส่วนบุคคล/นิติบุคคล

05-5 สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้บริการการเงินดิจิทัลมากขึ้น

รายชื่อคณะทำงานกลุ่ม TRANSPARENCY

*ชื่อและตำแหน่งขณะเข้าร่วมหลักสูตร

นางกาญจนา ภัทรโชค
อธิบดี
กรมองค์การระหว่างประเทศ

นายจิระวัฒน์ ภูมิศรีแก้ว
ผู้จัดการฝ่ายรัฐกิจสัมพันธ์และนโยบายสาธารณะ
Google (ประเทศไทย)

ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์
ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร
บริษัท ควอลิตี้ เฮ้าส์ จำกัด (มหาชน)

นายธวัชชัย พิทยโสภณ
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาบริษัท
สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

นางสาวบุษบา จิราธิวัฒน์
รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ฝ่ายสื่อสารองค์กร
บริษัท กลุ่มเซ็นทรัล จำกัด

ดร.พณชิต กิตติปัญญางาม
ผู้ให้คำปรึกษาปัญหาธุรกิจนวัตกรรม AccRevo

นายไพบูลย์ นลินทรางกูร
ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร
บริษัทหลักทรัพย์ ทิสโก้ จำกัด

ดร.กิรติพงศ์ แนวมาลี
นักวิชาการ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นางสาวเจน ฮอล์ลอเวย์
หัวหน้ากลุ่มโครงการ Crime and Development
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

พันเอก ณรงค์ฤทธิ ปาณิกบุตร
ผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 17 กรมทหารราบที่ 17
ค่ายขุนเจืองธรรมิกราช

นายนิรุฒ มณีพันธ์
ที่ปรึกษากรรมการผู้จัดการใหญ่
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

นางปิยธิดา เจิมหรรษา
อัยการผู้เชี่ยวชาญ
สำนักงานอัยการสูงสุด

ดร.พีรพัฒ โชคสุวัฒนสกุล
นักเศรษฐศาสตร์ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจแห่งชาติ

นายภารไดย ธีระธาดา
รองประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กลุ่มกิจการองค์กร
ดีแทค / เทเลเนอร์กรุ๊ป

ดร.ยุทธศักดิ์ สุภสร
ผู้ว่าการ
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรณัฐ โรจนประภา
ประธานกรรมการ
มูลนิธิบ้านอารีย์ (องค์กรสาธารณประโยชน์)

นางสาวสฤณี อาชวานันทกุล
นักเขียน นักแปล และกรรมการผู้จัดการ
ด้านการพัฒนาความรู้ บริษัท ป่าสาละ จำกัด

ดร.สุปรีย์ ศรีสำราญ
นักวิเคราะห์อาวุโส ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

นางสาวอสมา ดำรงมงคลกุล
กรรมการผู้จัดการ
บริษัท Boston Consulting Group

ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ
ผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
กระทรวงการคลัง

นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต
ประธานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการกลุ่มธุรกิจปิโตรเลียมขั้นต้น
และก๊าซธรรมชาติ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ดร.สมประวิณ มันประเสริฐ
ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ ด้านการวิจัย
ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)

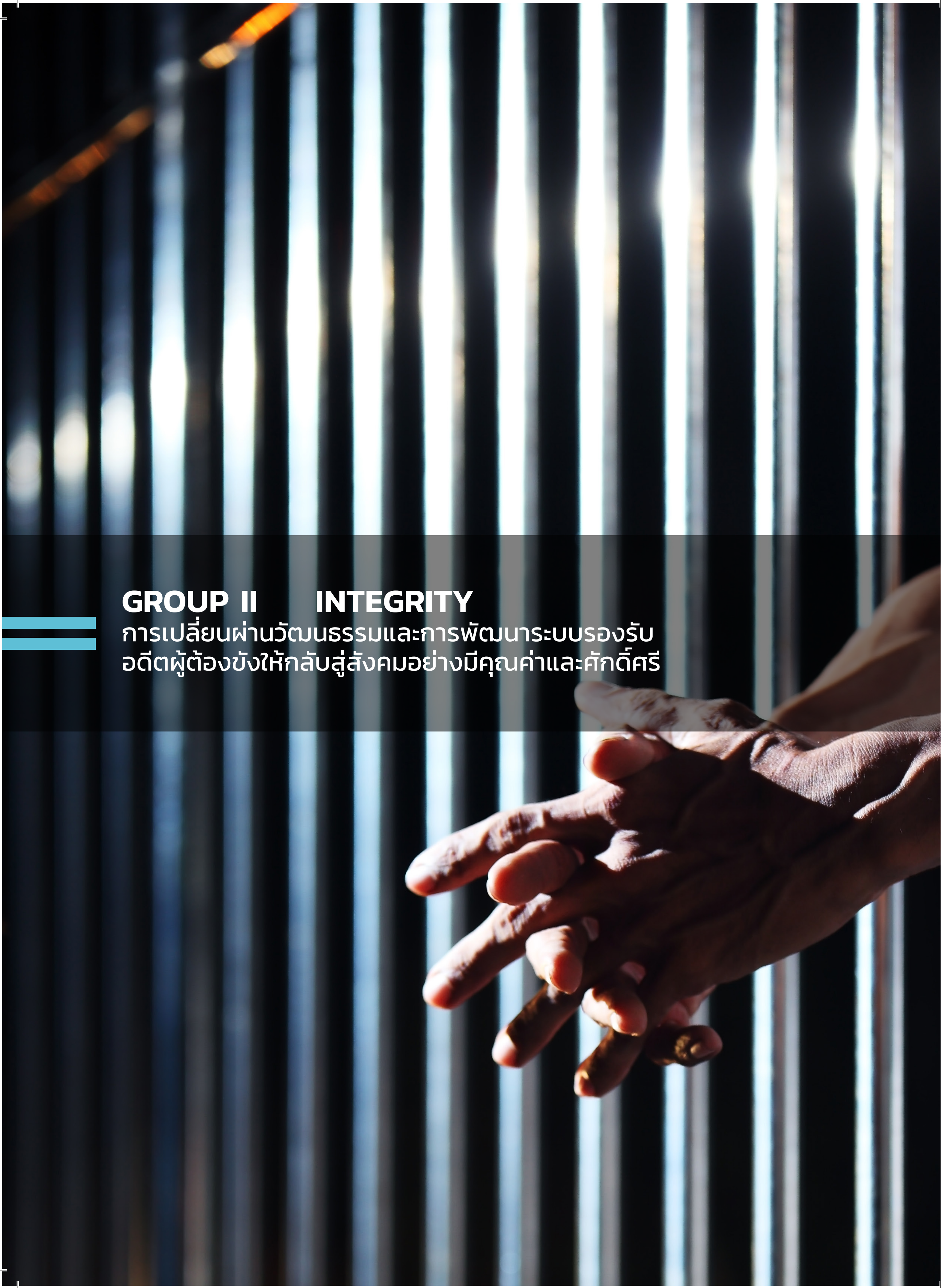
ดร.สุรี อนันต์สุขสมศรี
อาจารย์ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสุรพล โอภาสเสถียร
ผู้จัดการใหญ่
บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อันธิกา สวัสดิ์ศรี
คณบดี คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

GROUP II INTEGRITY

การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมและการพัฒนาระบบรองรับ
อดีตผู้ต้องขังให้กลับสู่สังคมอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี



GROUP II INTEGRITY

การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมและการพัฒนาระบบรองรับ อดีตผู้ต้องขังให้กลับสู่สังคมอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

01 สถานการณ์และปัญหา

สภาวะ "ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ" (Prison overcrowding) เป็นปัญหาสำคัญที่นานาประเทศกำลังเผชิญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังทั้งสิ้น 356,470 คน[1] ทำให้เรือนจำไทยกลายเป็นเรือนจำที่จองจำนักโทษจำนวนสูงที่สุดในเอเชียอาคเนย์ และมีจำนวนผู้ต้องขังสูงเป็นอันดับ 6 ของโลก[2] หากประเมินแบบผิวเผินอาจอนุมานได้ว่า สังคมไทยเป็นสังคมไร้อารยธรรม ไร้ซึ่งกติกา และมักฝ่าฝืนกฎหมายหรือใช้ความรุนแรงต่อกัน หากแต่ในความเป็นจริง ผู้ต้องขังส่วนมากมิได้เป็นผู้กระทำผิดร้ายแรงจนเรียกได้ว่าเป็นภัยต่อสังคม ผู้ต้องขังส่วนมากเป็นผู้มีฐานะยากจนที่กระทำผิดคดียาเสพติด อาทิ เสพ มีไว้ครอบครอง หรือมีเพื่อจำหน่ายเล็กน้อย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 61 ของผู้ต้องขังทั้งหมด

เรือนจำทั่วประเทศไทยกว่า 143 แห่ง สามารถรองรับจำนวนผู้ต้องขังได้เพียง 112,348 คน[3] ในขณะที่ประชากรผู้ต้องขังกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำนวนผู้ต้องขังในปัจจุบันเกินความจุของเรือนจำถึง 2 เท่า ทั้งนี้จากสถิติ ประเทศไทยมีความหนาแน่นของเรือนจำสูงเป็นอันดับที่ 10 ในภูมิภาคเอเชีย[4] ส่งผลให้การดูแลผู้ต้องขังขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแก้ไขฟื้นฟู การพัฒนาจิตใจ และการสร้างทักษะอาชีพซึ่งมีไม่เพียงพอและไม่เอื้อให้ผู้ต้องโทษมีโอกาสสร้างชีวิตใหม่ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้การจำคุกยังก่อให้เกิดตราบาปหรือมลทิน (stigma) แก่ผู้ถูกคุมขัง ทำให้ผู้กระทำความผิดเป็นที่รังเกียจต่อสังคม หรือแม้กระทั่งต่อครอบครัว ญาติมิตรซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการกลับตัวให้เข้ากับสังคมภายนอกหลังพ้นโทษ และอาจนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำ ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้พ้นโทษจำนวนไม่น้อย ที่ขาดทักษะทางอาชีพและการยอมรับจากครอบครัวและสังคม หวนกลับไปประพฤติผิดและต้องโทษซ้ำอีก

---

1 กรมราชทัณฑ์ สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ สำรวจ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2561

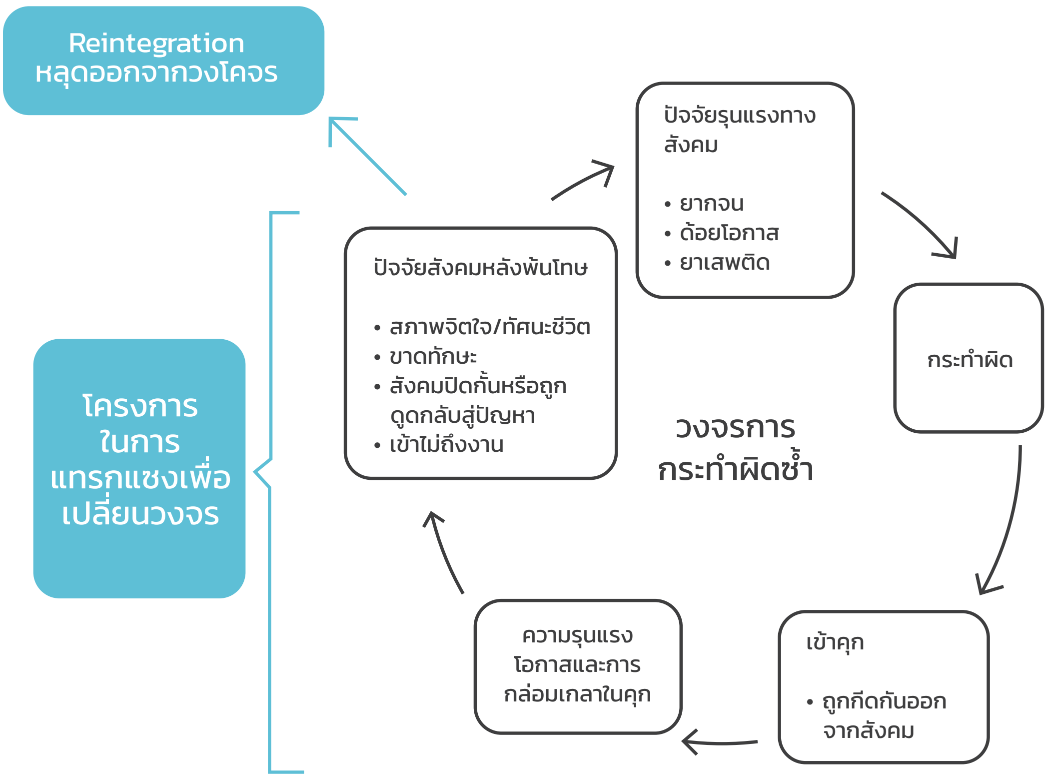
2 ประเทศที่มีประชากรผู้ต้องขังสูงสุดในโลก อันดับที่ 1-5 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน บราซิล รัสเซีย และอินเดีย (ข้อมูลจาก http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All)

3 ข้อมูลจาก https://www.thairath.co.th/content/1135928

4 ประเทศที่มีความหนาแน่นของเรือนจำสูงสุดในเอเชียอันดับ 1-9 ได้แก่ ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ กัมพูชา อินโดนีเซีย ศรีลังกา อัฟกานิสถาน เนปาล อิหร่าน ปากีสถาน (ข้อมูลจาก http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=16)

จากสถิติกรมราชทัณฑ์ พบว่าร้อยละ 14 ของผู้ต้องขังที่พ้นโทษไปแล้วในปี 2557 มีการกระทำผิดซ้ำและต้องโทษซ้ำภายในระยะเวลา 1 ปี ในขณะที่ผู้พ้นโทษไปออกจากเรือนจำไปแล้ว 2 ปี และ 3 ปี มีแนวโน้มกลับมาติดคุกซ้ำถึงร้อยละ 24 และร้อยละ 32 ตามลำดับ[5] ทำให้เกิดข้อกังขาว่าบทลงโทษที่ให้ผู้กระทำผิดถูกจองจำ สามารถลดการเกิดอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่

ปัญหาสำคัญที่สังคมควรไทยร่วมกันหาคำตอบคือ ปัจจัยใดที่ทำให้คนจำนวนไม่น้อยตัดสินใจกระทำผิดซ้ำ เป็นเพราะบทลงโทษที่ไม่เด็ดขาด หรือเป็นเพราะพวกเขาขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และหากการถูกตัดสินจำคุก หมายถึงการ "รับกรรม" ของ "คนบาป" ที่ต้องถูกควบคุมด้วยกฎหมายและการลงโทษทางสังคม เราซึ่งอยู่ร่วมในสังคมเดียวกันจะมีส่วนเกี่ยวข้องต่อ "กรรม" นี้ด้วยหรือไม่



5 กรมราชทัณฑ์ สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ สำรวจ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2561

02 ประเด็นศึกษา

ผู้เข้าร่วมหลักสูตรอบรมหลักนิติธรรมและการพัฒนา (RoLD) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ได้ทำงานเกี่ยวกับผู้ต้องขังโดยตรง ทั้งนักกิจกรรมสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน นักธุรกิจ มาร่วมกันศึกษาเพื่อทำความเข้าใจปัญหาและวิเคราะห์ทางแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมและการพัฒนาระบบรองรับอดีตผู้ต้องขังให้กลับสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า

03 แนวทางการดำเนินโครงการ

ผู้เข้าร่วมหลักสูตรได้ลงพื้นที่ศึกษาเรือนจำหลายแห่ง เช่น ศูนย์การเตรียมความพร้อมก่อนการปลดปล่อยผู้ต้องขังเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี (เรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง) ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนชายบ้านกาญจนาภิเษก และเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจปัญหาจากมุมมองและบริบทของผู้ต้องขังอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมหลักสูตรยังได้จัดสนทนากลุ่มเชิงลึก (focus group) โดยเชิญอดีตผู้ต้องขัง และกลุ่มคนที่ทำงานส่งเสริมอาชีพและการเรียนรู้ให้กับผู้ต้องขังทั้งจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม มาพูดคุยเพื่อทำความเข้าใจสาเหตุปัญหา และร่วมหาแนวทางใหม่ๆ ร่วมกัน

04 ประเด็นสำคัญที่ค้นพบ

จากการศึกษาโดยการลงพื้นที่เก็บข้อมูลและการจัด focus group ผู้เข้าร่วมหลักสูตรพบทั้งประเด็นปัญหาและประเด็นเชิงบวกที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ประเด็นเชิงบวก
1 ปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence)	1 การเปิดโอกาสจากภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐบางส่วน
2 ปัญหาความรุนแรงทางวัฒนธรรม (Cultural Violence)	2 การสร้างวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคมอย่างมีคุณค่า
3 ปัญหาความล้มเหลวของระบบยุติธรรมต่อการจัดการปัญหา	
4 ปัญหาด้านระบบการฟื้นฟูและพัฒนาผู้ต้องขัง	
5 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายและกฎระเบียบ	
6 ปัญหาการขาดการรับรู้ระดับมหภาคถึงวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคม	
7 ปัญหาการทำงานที่ขาดความเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง	

ประเด็นปัญหา

1) **ปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence)**
ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและกระทำผิดซ้ำซาก ไม่ใช่เพราะกฎหมายไม่เด็ดขาด หรือเพราะประชาชนขาดการเคารพกฎหมาย แต่เป็นเพราะปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) อันได้แก่ ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ความอยุติธรรม การถูกเอารัดเอาเปรียบที่ไร้กลไกการคุ้มครองทางเศรษฐกิจและสังคม ประชากรหลายคนไม่มีทางเลือก จึงต้องหันไปหาทางรอดด้วยการกระทำผิด ซึ่งส่วนมากเป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ จนอาจกล่าวได้ว่า ความรุนแรงเชิงโครงสร้างได้ผลักไส (exclude) ให้คนในสังคมบางส่วนเกิดความแปลกแยก จนนำไปสู่การกระทำผิด

2) **ปัญหาความรุนแรงทางวัฒนธรรม (Cultural Violence)**
ผู้กระทำผิดจำนวนไม่น้อย อยู่ในบริบทความรุนแรงทางวัฒนธรรม (Cultural Violence) เช่น ระบบวัฒนธรรมผู้ชายเป็นใหญ่ที่ปรากฏผ่านการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงในครอบครัว อคติของสังคมที่มีต่อผู้มีฐานะยากจน ผู้ด้อยการศึกษา ฯลฯ ความรุนแรงทางวัฒนธรรมเหล่านี้ปรากฏในขั้นเริ่มแรกที่ผลักไสให้คนไม่มีทางเลือกในการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี และยิ่งปรากฏชัดเมื่อบุคคลกลุ่มนี้ถูกจำกัดสถานะทางสังคมว่าเป็น “คนคุก” ผู้เคยต้องโทษหลายคนไม่ได้รับการยอมรับในฐานะสมาชิกสังคม ไม่สามารถหางานทำเนื่องจากเป็น “คนบาป” ทำให้ผู้ที่เคยผ่านการจองจำอยู่ในสภาวะเปราะบาง จนเป็นเหตุให้หวนกลับไปกระทำผิด หรือหันไปหากลุ่มที่มีชะตากรรมเคยติดคุกหรือละเมิดกฎหมายมาด้วยกัน ดังนั้น การสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนต้องเจาะลึกในมิติของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

3) **ปัญหาความล้มเหลวของระบบยุติธรรมต่อการจัดการปัญหา**
เมื่อผู้กระทำผิดต้องเข้าสู่กระบวนการราชทัณฑ์ ซึ่งตามหลักคิดที่ควรจะเป็นคือการ Correction อันหมายถึงระบบเปลี่ยนผ่านแก้ไขให้คนที่กระทำผิดได้กลับมาทำสิ่งที่ถูกต้อง แต่ระบบยุติธรรมของไทยยังคงใช้การลงโทษจำคุกโดยไม่แยกแยะ เพียงเพื่อเป็นบทลงโทษด้วยการปิดกั้นเสรีภาพและกันบุคคลกลุ่มนี้ออกจากสังคม แต่ไม่สามารถพัฒนาให้พวกเขาเปลี่ยนผ่านกลับคืนสู่สังคมได้ กลายเป็นปัญหาที่เพิ่มพูนจนเข้าขั้นวิกฤต

4) **ปัญหาด้านระบบการฟื้นฟูและพัฒนาผู้ต้องขัง**
ระบบการฟื้นฟูและพัฒนาผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ รวมถึงกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มุ่งควบคุมการกักขังคนตามโทษมากกว่ามุ่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ผู้ต้องโทษได้เปลี่ยนผ่านกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า ด้วยเหตุนี้ การฟื้นฟูและพัฒนาที่เน้นเฉพาะการฝึกทักษะอาชีพ จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะมิได้ออกแบบหลักสูตรที่อิงตามศักยภาพหรือตามความสนใจของผู้ต้องขัง ดังนั้น การฟื้นฟูและพัฒนาผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ

เยาวชน ควรจะต้องเปลี่ยนจากการควบคุมกำกับและฝึกทักษะอาชีพแบบเหมารวมมาเป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้เชิงคุณค่า ทักษะชีวิต ทักษะอาชีพใหม่บนความหลากหลายของศักยภาพและความสนใจ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างพลเมืองดีกลับคืนสู่สังคม

5) **ปัญหาช่องว่างของกฎหมายและกฎระเบียบ**
ระบบกฎหมายของภาครัฐหรือแม้กระทั่งกฎระเบียบขององค์กรต่างๆ ในไทย ยังปิดกั้นไม่ให้คนที่เคยต้องโทษได้มีสิทธิเสรีในโอกาสการประกอบอาชีพอย่างเช่นคนทั่วไป ทำให้ผู้เคยต้องโทษขาดโอกาสในการทำงานและไม่สามารถยกระดับในการงานอาชีพได้ จึงควรมีการปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องโทษมีสิทธิ์ในการประกอบอาชีพเท่าเทียมกับคนทั่วไป

6) **ปัญหาการขาดการรับรู้ระดับมหภาคถึงวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคม**
ขณะที่มีตัวอย่างปรากฏให้เห็นถึงความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่วัฒนธรรมการผนวกสู่สังคม แต่ยังมีน้อยในระดับจุลภาคและกระจัดกระจาย ขาดการรับรู้ของคนในวงกว้าง คนในสังคมจึงยังมีทัศนคติเชิงลบ หวาดกลัว ไม่ไว้วางใจต่อผู้เคยต้องโทษ ทำให้การสร้างวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคมที่เป็นรูปธรรมยังไม่สามารถยกระดับหรือขยายผลในเชิงมหภาคได้

7) **ปัญหาการทำงานที่ขาดความเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง**
กลุ่มองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ที่ทำงานด้านการฟื้นฟูคุณค่าความเป็นคนและวัฒนธรรมการผนวกสู่สังคม ยังไม่มีการทำงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายการเรียนรู้และการขับเคลื่อนที่เข้มแข็ง ทำให้พลังการเปลี่ยนแปลงอยู่ในวงจำกัด และยังขาดการประสานความร่วมมือแบบภาคีที่จะขับเคลื่อนระบบการสนับสนุนเพื่อสร้างวัฒนธรรมการผนวกคืนสู่สังคมแบบบูรณาการได้

ประเด็นเชิงบวก

1) **การเปิดโอกาสจากภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐบางส่วน**
มีตัวอย่างพลังทางบวกจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่เปิดโอกาสให้บุคคลกลุ่มนี้ เช่น การเปิดโอกาสให้เข้าทำงานและได้รับค่าตอบแทนที่เสมอภาคเช่นเดียวกับคนทั่วไป ทำให้ผู้เคยต้องโทษเปลี่ยนมุมมองต่อชีวิตและทัศนคติมาเป็นเชิงบวก สามารถสร้างชีวิตใหม่ที่มั่นคงหลุดพ้นจากวงจรของการผลักไสและสามารถกลับสู่สังคมอย่างสง่างาม หลายคนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลายคนเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งในชุมชน หัวใจของความสำเร็จอยู่ที่การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมจากการกีดกันมาสู่วัฒนธรรมการผนวกคืนสู่สังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี โดยเริ่มต้นจากการยอมรับในคุณค่าความเป็นคนของพวกเขาและการเสริมสร้างคุณค่าด้านจิตใจพร้อมไปกับการพัฒนาทักษะชีวิตและทักษะอาชีพ

2) **การสร้างวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคมอย่างมีคุณค่า**
มีแนวทางการสร้างวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคมอย่างมีคุณค่า ที่ไม่ได้มุ่งแค่ทำงานกับคนเคยต้องโทษเพียงอย่างเดียว แต่ทำงานร่วมกับบริบททางสังคมของนักโทษอย่างบูรณาการ และสามารถเชื่อมโยงกับห่วงโซ่ทางสังคมและเศรษฐกิจของพวกเขาได้ด้วยไม่ว่าจะเป็น ครอบครัว ชุมชน สถานประกอบการ และสังคม โดยการปรับวิธีคิดที่กีดกันคนเคยต้องโทษซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อพวกเขาแล้ว ยังย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อสังคมของเราเองด้วย การสร้างความรู้ความเข้าใจแบบบูรณาการให้สังคมเห็นทางเลือกถึงการเปิดโอกาสและส่งเสริมความเข้มแข็งทางจิตใจ โดยอาศัยสถาบันทางสังคมต่างๆ ทั้งจากชุมชน ภาคเอกชน และภาครัฐจึงถือเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมผนวกคืนสู่สังคมอย่างมีคุณค่า

05 แนวคิดวัฒนธรรมการผนวกคืนสู่สังคม (Culture of Reintegration)

เมื่อวัฏจักรการต้องโทษซ้ำซากกลายเป็นปัญหาทางวัฒนธรรม ผู้เข้าร่วมหลักสูตรจึงเสนอแนวคิดการเปลี่ยนจาก**วัฒนธรรมการผลักไส** มาสู่ **วัฒนธรรมการผนวกสู่สังคม**

วัฒนธรรมการผนวกสู่สังคม (Culture of Reintegration) หมายถึง แนวคิดการเปลี่ยนคุณค่า ความหมาย จากการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ด้วยการปิดกั้น ตีตรา เลือกปฏิบัติ มาเป็นการยอมรับคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมของคนผ่านคุก พร้อมกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริม ฟื้นฟู เปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้สามารถเรียนรู้ พัฒนาตนเองทั้งด้านจิตใจ และทักษะชีวิตให้กลับมาเป็นพลเมืองที่มีคุณค่าต่อตนเองและสังคม

06 ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการต่อไป

06-1 ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์

การสร้างวัฒนธรรมให้ผู้เคยต้องโทษกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่าควรดำเนินการ 2 ระดับ ดังนี้

01 การเปลี่ยนความหมายทางวัฒนธรรม

การเปลี่ยนความหมายทางวัฒนธรรม ทั้งการรื้อถอนอคติทางวัฒนธรรม และการปลูกคุณค่าทางวัฒนธรรมแห่งการยอมรับ ด้วยการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณค่า พุ่งเป้าไปที่สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของผู้ต้องโทษทั้งหมด ตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน สถาบันการศึกษา สถานประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน โดยสนับสนุนให้สังคมเห็นถึงความสำคัญของการผนวกคนที่เคยทำผิดสู่สังคมอย่างเท่าเทียมว่ามีประโยชน์กว่าการกีดกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมมากขึ้น

02 การสร้างระบบ กลไกเพื่อสร้างสภาวะการเปลี่ยนผ่านอย่างครบวงจร

การสร้างระบบกลไกเพื่อสร้างสภาวะการเปลี่ยนผ่านอย่างครบวงจร เริ่มจาก

- **สภาวะก่อนต้องโทษ**

จากปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้บุคคลกลุ่มนี้ถูกกีดกัน แปลกแยก และกระทำผิดกฎหมาย ปฏิบัติการสำคัญคือ การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม เสริมพลังทักษะชีวิตให้กับกลุ่มผู้มีสภาวะเปราะบางหรือมีฐานะยากจน

- **สภาวะขณะต้องโทษ**

การมุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้และกระบวนทางสังคมในการปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทัศนคติ การตระหนักรู้ในคุณค่าความเป็นพลเมืองของตนเอง และการส่งเสริมทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ และปัจจัยดำรงชีพที่เข้มแข็งในช่วงเตรียมความพร้อมก่อนที่จะพ้นจากเรือนจำ หรือที่เรียกว่า Pre-release Program

- **สภาวะหลังพ้นโทษ**

การสร้างโอกาสเปิดรับและการสนับสนุนจากสถาบันสังคม เช่น ครอบครัว ชุมชน ผู้ประกอบการ ฯลฯ เพื่อที่จะทำให้คนเหล่านี้กลับคืนสู่สังคมอย่างถูกต้องและดีงาม

06-2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างระบบสภาพแวดล้อมเพื่อการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรม

การสร้างระบบสภาพแวดล้อมเพื่อการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมอย่างครบวงจร มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1
การพัฒนาระบบ Pre-release Program และการเปลี่ยนผ่านสภาพแวดล้อม

01 การออกแบบโปรแกรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ต้องขังรายบุคคล

- โปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษ ควรส่งเสริมในด้านการสร้างความพร้อมทางร่างกายจิตใจ ทักษะการใช้ชีวิต และทักษะอาชีพให้แก่ผู้ต้องขังรายบุคคล
- เรือนจำควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้ต้องขัง ให้สามารถแสดงความคิดเห็น สื่อสารความต้องการ และร่วมออกแบบกิจกรรมที่พวกเขาเล็งเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกลับออกไปใช้ชีวิตนอกเรือนจำ
- กรมราชทัณฑ์สามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้ต้องขังเข้าสู่รูปแบบการฝึกอาชีพที่เหมาะสมและให้ความช่วยเหลือตามความต้องการของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล
- กรมราชทัณฑ์ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษ โดยเฉพาะการพัฒนาอาชีพ การที่ภาคธุรกิจเปิดโอกาสในการคัดกรองและสัมภาษณ์ผู้ต้องขังรายบุคคลภายในเรือนจำ เพื่อสร้างรูปแบบการฝึกอาชีพที่หลากหลาย

02 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง

- การคืนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ผู้ต้องขัง โดยเน้นการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวก และลดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างผู้คุมและผู้ต้องขัง
- ในช่วงการเตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษ ทางเรือนจำควรโอนย้ายผู้ต้องขังไปยังสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ หรือผ่อนคลายความเข้มงวดด้านกฎระเบียบในพื้นที่ภายในเรือนจำที่ให้มีความคล้ายคลึงกับสถานศึกษาหรือโรงเรียน
- การสร้างพื้นที่ในการเรียนรู้และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ใกล้พ้นโทษกับสมาชิกครอบครัวและบุคคลภายนอก

03 การสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนและหน่วยงานภาคเอกชน

- การสร้างความตระหนักรู้ในสังคมเพื่อให้ทุกภาคส่วนร่วมแก้ไข ให้อภัย และให้โอกาสผู้ที่เคยก้าวพลาด ให้สามารถกลับคืนสู่สังคมที่ปลอดภัยและปราศจากอาชญากรรม โดยมุ่งมั่นสร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ (Sustainability Development Goals – SDGs)
- การส่งเสริมให้กลุ่มกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise – SE) มีบทบาทในกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษ และการให้ความช่วยเหลือหลังพ้นโทษ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาสังคม รวมถึงเพื่อสร้างความยั่งยืนในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

- การจัดให้มีกฎระเบียบและกลไกที่เหมาะสมในการสร้างแรงจูงใจ (incentive) ให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐควรรับฟังข้อเสนอแนะและความต้องการของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการออกแบบกลไกดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ที่ 2
การพัฒนาวิธีคิด และทักษะในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และเสริมพลังให้กับเจ้าหน้าที่เรือนจำ (Staff Training in Prison)

01 การพัฒนาแนวคิดการให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม และการสร้างพลเมืองดีคืนสู่สังคม

02 การพัฒนาทักษะ เครื่องมือการสร้างกระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการเสริมพลังอย่างมีส่วนร่วมจากนักโทษให้แก่เจ้าหน้าที่เรือนจำ

03 การสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่เรือนจำในเรื่องเฉพาะทางตามความต้องการของเจ้าหน้าที่

04 การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ได้นำเสนอแนวทาง/นวัตกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังอย่างสร้างสรรค์ สนับสนุนด้านงบประมาณ และการสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภายนอก

ยุทธศาสตร์ที่ 3
การสร้างกระบวนการเสริมพลังจากเครือข่ายทางสังคม ในระดับครอบครัว ชุมชน (Empower + Align Civil Society)

01 การถอดบทเรียนจากครอบครัว และชุมชน ที่เปิดโอกาสให้อดีตนักโทษกลับมามีบทบาททางสังคม

02 การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การเสริมพลังให้แก่ครอบครัวและชุมชนเพื่อให้มีศักยภาพในการสนับสนุนอดีตนักโทษให้มีความเข้มแข็งในสังคม

03 การพัฒนากระบวนการต้นแบบที่แสดงให้เห็นความสำเร็จทั้งในเชิงกระบวนการและผลลัพธ์ จนนำไปสู่การขยายผลที่เป็นรูปธรรม

04 การสร้างเครือข่ายชุมชนที่สร้างความรู้ แนวทาง และร่วมกันขับเคลื่อนเพื่อส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 4
การปรับกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อเปิดโอกาสการทำงาน และการสร้างแรงจูงใจให้แก่อดีตนักโทษ (KPI + Incentive Setting)

01 การปรับ KPI กรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤติ

- KPI ในการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยควรส่งเสริมการคืนคนดีสู่สังคม หรือการ reintegration โดยตรง เพื่อให้หน่วยงานสามารถกำหนดแผนงานกลยุทธ์ และการประเมินและติดตามการทำงาน ที่มุ่งเน้นการคืนคนดีสู่สังคม
- KPI ควรประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานด้านการสนับสนุนและส่งเสริมผู้พ้นโทษหรือผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยพิจารณาจากการที่ผู้พ้นโทษกลับออกไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้

02 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ผู้ที่เคยต้องโทษสามารถประกอบอาชีพได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่เข้ารับการทำงาน

03 การศึกษาความเป็นไปได้ในการพิจารณาลบทะเบียนประวัติอาชญากร โดยเริ่มจากเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ทำความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่เป็นคดีลหุโทษ

04 Organization Arrangement – การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อพัฒนาทักษะและการสร้างอาชีพให้แก่ผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้ที่เคยต้องโทษ ในรูปแบบ SDU (Special Delivery Unit) เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้พ้นโทษและผู้ถูกคุมความประพฤติให้สามารถกลับคืนสู่สังคม (เช่นโครงการต้นแบบ Yellow Ribbon Project จากประเทศสิงคโปร์)

05 การนำหลัก 4S (Space, Staff, System และ Supplies) ตามที่ระบุใน Roadmap for the Development of Prison-based Rehabilitation Program, UNODC มาพิจารณาและประยุกต์ใช้

06 การเชื่อมโยงข้อมูลแบบไร้รอยต่อ (seamless) ของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาพฤตินิสัยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 5
การสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรม (Communication + Advocacy)

การสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมทำได้ผ่านสื่อและกิจกรรม events ต่างๆ โดยเน้นเป้าหมายดังนี้

01 สื่อสารให้สังคมตระหนักถึงผลกระทบของการกีดกันทางสังคมที่มีต่ออดีตนักโทษ

02 สื่อสารให้สังคมเห็นความสำคัญของการยอมรับความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมและเปิดโอกาสให้พวกเขาผนวกคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า

ยุทธศาสตร์ที่ 6
การพัฒนานวัตกรรมความร่วมมือสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม (Innovative Services by SE)

01 ประสานภาคีให้นำนวัตกรรมใหม่ทั้งเรื่องการพัฒนาทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ มาส่งเสริมผู้ต้องขัง และอดีตผู้ต้องขัง

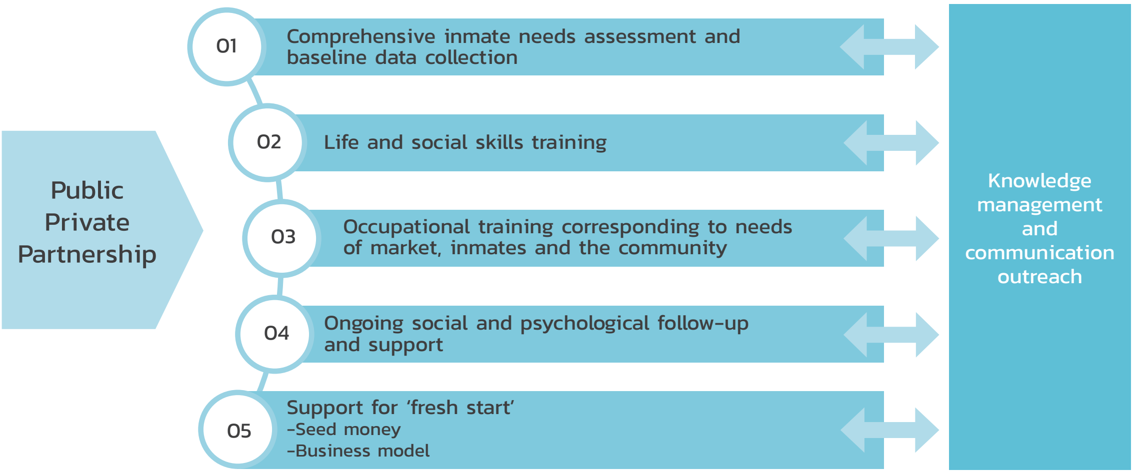
02 พัฒนานวัตกรรมการจัดทำฐานข้อมูล การระดมทุน การสร้างเครือข่าย การสื่อสารทางสังคม และอื่นๆ เพื่อสร้างระบบรองรับนักโทษ โดยมุ่งประสิทธิภาพ การสร้างความไว้วางใจ การเสริมพลัง และความร่วมมือ

06-3 กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการ

- อดีตผู้ต้องขังความผิดไม่รุนแรง เช่น ผู้ต้องขังหญิง ผู้ต้องขังคดีเสพยาเสพติด
- กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เพื่อสร้างพื้นที่ต้นแบบ
- ชุมชนต้นแบบ เช่น ชุมชนบางกอกน้อย ชุมชนอำนาจเจริญ ที่เปิดรับให้สมาชิกที่เคยผ่านคุกกลับมาทำงานกับชุมชนอย่างมีคุณค่า
- หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ผู้เข้าร่วมหลักสูตรมีส่วนร่วม เช่น รับคนผ่านคุกเข้าทำงาน ระดมทุนเพื่อสนับสนุนต้นแบบต่างๆ เผยแพร่แนวคิดคุณค่าใหม่สู่สาธารณะ ผลักดันให้ปรับกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ
- สื่อ ทั้งสื่อมวลชนหลัก เช่น ไทยพีบีเอส และสื่อออนไลน์ ให้มีบทบาทสื่อสารสังคมอย่างต่อเนื่อง

06-4 แผนปฏิบัติการ

ผู้เข้าร่วมหลักสูตรเลือกที่จะดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่อง Pre-release Program และยุทธศาสตร์ที่ 5 เรื่องการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรม เนื่องจากสามารถเริ่มต้นดำเนินการได้เลย ทั้งนี้ โดยนำยุทธศาสตร์ที่ 6 เรื่องการพัฒนานวัตกรรมความร่วมมือสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม มาใช้เป็นกลไกการออกแบบการทำงานส่วนยุทธศาสตร์อื่นๆ ผู้เข้าร่วมหลักสูตรจะนำเสนอ ชักชวนภาคีต่างๆ ให้มาร่วมดำเนินการพัฒนาต่อไป



ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ผู้เข้าร่วมหลักสูตรได้ออกแบบโมเดลความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private-Partnership) โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนาโปรแกรม กิจกรรม และความช่วยเหลือ ในด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังและการส่งคืนผู้พ้นโทษกลับสู่สังคม โดยโมเดลดังกล่าวประกอบด้วยประเด็นความร่วมมือ 5 ด้าน ได้แก่

1. การประเมินและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับภูมิหลังและความต้องการของผู้ต้องขัง
2. การพัฒนาจิตใจและทักษะชีวิตผู้ต้องขัง
3. การเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ
4. การให้ความช่วยเหลือด้านจิตใจและทางสังคมหลังพ้นโทษ
5. การให้ความช่วยเหลือในการเริ่มต้นชีวิตนอกเรือนจำ

ทั้งนี้ ในการสร้างความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าว ผู้เข้าร่วมหลักสูตรจะใช้การบริหารองค์ความรู้และการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการออกแบบและทำความเข้าใจกับคนในสังคม เพื่อสร้างการยอมรับและสร้างพื้นที่ในการส่งอดีตผู้เคยต้องโทษกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาคผนวก

01 สรุปการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 วันที่ 3 พฤษภาคม 2561 ณ สถาบันเพื่อการยุติธรรมประเทศไทย

ประเด็นคำถาม

แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะ กรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีความพยายามที่จะฝึกวิชาชีพและทักษะให้กับผู้ต้องขัง อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเบื้องต้นได้พบว่า ผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยออกจากเรือนจำจำนวนมากมักกลับเข้าสู่วงจรเดิม และกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้น เราควรทำอย่างไรเพื่อให้ระบบฟื้นฟู (Rehabilitation) และการส่งผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษสามารถคืนสู่สังคมได้อย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี ซึ่งจะก่อให้เกิดความปลอดภัยในสังคมมากยิ่งขึ้น

วิธีการเก็บข้อมูล

สนทนากลุ่มย่อย ร่วมกับกลุ่มตัวอย่าง 5 คน (ผู้มีประสบการณ์พ้นโทษจากเรือนจำหญิงและสถานพินิจฯ) ได้ให้ข้อมูลประสบการณ์ก่อน-ระหว่าง-หลังเรือนจำ

สภาพชีวิตและปัจจัยที่นาไปสู่การกระทำผิด/ความเสี่ยงนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำ

- ปัญหาภายในครอบครัว เช่น ความยากจน ภาระที่ต้องดูแลสมาชิกจำนวนมาก ครอบครัวไม่สมบูรณ์ (สามีมีแฟนใหม่) ครอบครัวอยู่ในวงจรค้ายาเสพติด
- แสวงหาความรักและความอ่อนแอของจิตใจ
- การขาดความรู้ทางกฎหมายทำให้กระทำผิดอาญาโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์
- สังคมเพื่อนวัยรุ่น ในยุคสมัยใหม่ที่ชวนกันก่อเหตุความรุนแรง

ชีวิตในเรือนจำ

- กฎระเบียบที่เข้มงวด สร้างภาวะความกดดันในทุกอิริยาบถ ปิดกั้นความคิด
- สถานที่นอนคับแคบ ต้องนอนตะแคง
- การใช้อำนาจและความรุนแรงในคุกจากเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังด้วยกันเนื่องจากการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม
- รูปแบบการฝึกสอนทักษะและวิชาชีพไม่มีคุณภาพ (ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชีวิต เช่น พับถุง เสริมสวย) รวมถึงระยะเวลาของแนวทางการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยที่ยังไม่เพียงพอ
- ข้อจำกัดในการเข้าถึงการฝึกและเรียนรู้ ด้วยผู้ต้องขังมีคุณสมบัติไม่เพียงพอเพราะโทษสูง ต้องรอให้มีโทษจำคุกเหลือเพียง 1-2 ปี จึงมีโอกาสในการฝึก หรือเหตุผลอื่นๆ ที่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่โดยทั้งสิ้น

- ผู้ต้องขังมีโอกาสในการได้รับเงินปันผลจากการทำงานในกองงานบางประเภทเป็นอย่างดี เช่น เบเกอรี่ (10,000 บาทต่อเดือน) และใช้เงินภายในเรือนจำตามที่ญาติฝากไว้ในบัญชีไม่เกิน 9,000 บาทต่อทุกช่วงเวลา
- การฝึกทักษะนวด ทำได้ดีในเรือนจำเพราะมีสภาพแวดล้อมและผู้คุมที่สร้างวินัย และสามารถทำงานหาเงินภายในเรือนจำได้แม้ช่วงเวลาขึ้นเรือนนอน เช่น ชั่วโมงละ 30 บาท
- ผู้ต้องขังได้ฝึกความอดทนของตนเองในระหว่างต้องโทษ

ชีวิตหลังถูกปล่อยจากเรือนจำ

- ชีวิตมีความกลัวว่าไม่รู้จะทำอะไร
- ชีวิตจะไปรอดไม่รอด ส่วนหนึ่งดูได้จากวันปล่อยตัวว่ามีใครมารับ
- ไม่มีระบบที่พร้อมจะรองรับผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยจากเรือนจำ โดยเฉพาะ ทุนและทรัพยากร ที่อยู่อาศัย ตลาดแรงงานและอาชีพที่มั่นคง
- บางทีมี "ตะขอ" หรือ เงื่อนไขเก่าในชุมชนที่เกี่ยวผู้ต้องขังที่พ้นโทษไว้ให้กลับไปสู่วงจรเดิมๆ และกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อย่างง่ายดาย
- ผู้ต้องขังที่พ้นโทษส่วนใหญ่ยังได้รับการตีตราจากสังคม ซึ่งเป็นเหมือนแรงถีบส่งที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้เหมือนคนปกติ

ข้อเสนอแนะ :
ปัจจัยที่สามารถทำให้ระบบฟื้นฟู (Rehabilitation) และการส่งผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- การดูแลที่อ่อนโยนของเจ้าหน้าที่ เข้าใจถึงข้อเท็จจริงมนุษย์แต่ละคนมีความต้องการแตกต่างกัน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ควรมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น รวมถึงการปรับกระบวนการการปฏิบัติให้เข้ากับผู้ต้องขังคนนั้นๆ ตามอายุ เพศ เชื้อชาติ และศาสนา
- การเปิดโอกาสให้ชุมชนและครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการคืนผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคม ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อใจในชุมชนนั้นๆ และทำให้ชุมชนได้เห็นถึงคุณค่าของคนเหล่านี้มากยิ่งขึ้น
- ผู้ต้องขังควรได้รับทุนและทักษะที่เพียงพอในการ "ออกแบบ" ชีวิตหลังถูกปล่อยออกจากเรือนจำ และมีตัวช่วยในการปรับตัวและสภาพจิตใจต่อชีวิตภายในและภายนอกเรือนจำ
- ผู้ต้องขังควรได้รับคำแนะนำหรือผ่านกระบวนการที่ทำให้เห็นคุณค่าในตัวเอง มองเห็นโอกาสและความหวังในการดำรงชีวิตเมื่อพ้นโทษ อาทิ ควรมีการให้ผู้ต้องขังที่เป็น "ผู้รอด" มีโอกาสกลับไปยืนยันและให้ความหวังกับผู้ที่ใช้ชีวิตในเรือนจำ การนำผู้ต้องขังไปให้บริการนวดกับบุคคลภายนอกจนเป็นที่ยอมรับในฝีมือ
- ประเด็นการเปิดเผยและเก็บประวัติการจำคุก บนฐานข้อมูลภาครัฐ เพื่อลดการสร้างตราบาปและซ้ำเติมชีวิตหลังการปล่อยตัว

02 สรุปประชุมรับฟังความเห็นแนวทางฟื้นฟูและมาตรการดูแลผู้พ้นโทษ: มุมมองผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ

วิธีการเก็บข้อมูล

วันที่ 28 พฤษภาคม 2561 ณ ห้องประชุม ชั้น 16 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

ผู้เข้าร่วม:

- ผู้แทนจากทัณฑสถานหญิงนครราชสีมา
- ผู้แทนจากทัณฑสถานหญิงธนบุรี
- ผู้แทนจากเรือนจำจังหวัดจันทบุรี (เรือนจำขนาดเล็ก มีผู้ต้องขังหญิง 270 คน)
- ผู้แทนจากสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย และผู้เข้าร่วมหลักสูตร RoLD

ข้อมูลเบื้องต้น

- ทัณฑสถานหญิงนครราชสีมาเป็นเรือนจำขนาดใหญ่ มีผู้ต้องขังหญิงประมาณ 3,900 คน (เรือนจำหญิงขนาดใหญ่ที่สุดของไทย)
- ทัณฑสถานหญิงธนบุรีเป็นเรือนจำขนาดกลาง มีผู้ต้องขังหญิงประมาณ 1,200 คน
- เรือนจำจังหวัดจันทบุรีเป็นเรือนจำขนาดเล็ก มีผู้ต้องขังหญิง 270 คน (เป็นแดนหญิงที่อยู่ในเรือนจำชาย)

โดยทั้ง 3 เรือนจำเป็นเรือนจำต้นแบบตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ

สถานการณ์ปัจจุบัน

- ภูมิหลังของผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ก่อนเข้าเรือนจำ คือ ขาดครอบครัว ขาดการอบรมด้านศีลธรรม และการถูกครอบงำโดยอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อม

  ในปัจจุบัน ลักษณะการจ้างงานผู้ต้องขังมี 2 รูปแบบ คือ

  1) การจ้างงานในเรือนจำ โดยการส่งชิ้นงานมาให้ทำภายในเรือนจำ และสร้างระบบ QC ขึ้นภายในเรือนจำ
     - **ข้อดี** ผู้ประกอบการบางแห่งยินดีรับผู้ต้องขังที่ทำงานดีไปทำงานต่อหลังพ้นโทษ
     - **ข้อเสีย** ไม่ยั่งยืน
  2) การจ้างแรงงานออกไปทำงานนอกสถานที่
     - **ข้อเสีย** กระทบต่ออัตรากำลังพลและความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่ ที่ต้องติดตามออกไปควบคุมการทำงานในภายนอกด้วย

- การจ้างงานส่วนใหญ่เป็นลักษณะการรับชิ้นงานจากผู้ประกอบการภายนอกมาทำ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มุ่งเน้นการพัฒนาฝีมือ เช่น การรับจัดของเข้าแพ็ก การเย็บผ้า เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าผู้ต้องขังจะได้ฝึกวินัย สมาธิ และศีลธรรม แต่ก็อาจทำให้พวกเขาไม่ได้พัฒนาทักษะอาชีพที่จำเป็นต่อการทำงานในตลาดแรงงานอย่างแท้จริง

- ในปัจจุบันมีการฝึกอาชีพและสร้างอาชีพบางประเภทภายในเรือนจำ เช่น ฝึกทำอาหาร กาแฟ เบเกอรี่ โดยเป็นการทำขายกันในหมู่ผู้ต้องขังกันเอง หรือนำส่งขายในงานประชุมต่างๆ ภายนอกเรือนจำ อาทิเช่น
    - ทัณฑสถานหญิงนครราชสีมา ใช้แผน Sentence Plan (การบริหารโทษ) โดยมีหลักการคือ ผู้ต้องโทษจำคุกระยะยาว เน้นการฝึกวินัยและฝึกอาชีพเพื่อเลื่อนชั้น เมื่อเหลือโทษจำคุกระยะสั้น 1-2 ปี ก่อนพ้นโทษจะเข้าสู่การเตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษ (เช่น การพาผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษกลุ่มนี้มาเข้าหลักสูตร "วิวัฒน์พลเมือง" โดยให้ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในพื้นที่ที่เตรียมไว้ให้เฉพาะ และเข้าหลักสูตรการเรียนรวมถึงการทำกิจกรรมตามตารางที่กำหนดไว้เสมือนการเข้าโรงเรียน)
    - ทัณฑสถานหญิงธนบุรี เตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษด้วยการวางแผนและเป้าหมายชีวิตให้แก่ผู้ต้องขังแต่ละคน ผ่านการอบรมต่างๆ เช่น SMEs เปลี่ยนชีวิต ความเข้าใจตัวเอง เกม The Choice การฝึกอาชีพ ศิลปะบำบัด เป็นต้น

- มีการกำหนด KPI ของผู้ต้องขัง โดยการประเมินจะส่งผลต่อการเลื่อนชั้น เช่น หากผู้ต้องขังผ่านการประเมินที่ 80% จะได้เลื่อนจากผู้ต้องโทษชั้นกลางเป็นชั้นดี ทั้งนี้ผู้ต้องขังต้องเข้าร่วมกิจกรรมครบ 3 ด้าน ได้แก่ การอบรมด้านศาสนา (1 เดือน) การอบรมฝึกอาชีพระยะสั้น (5-15 วัน) และการทำงานกองงาน โดยเจ้าหน้าที่จะประเมินความประพฤติทั้งต่อตนเอง ต่อสาธารณประโยชน์ และการทำงานร่วมกับผู้อื่น

ข้อจำกัดเรื่องกฎระเบียบ

- ความเคร่งครัดของกฎเรื่องการกำหนดจำนวนผู้คุม เช่น การพาผู้ต้องขังออกไปทำงานนอกเรือนจำ ไปขึ้นศาล ไปโรงพยาบาล จะมีการกำหนดจำนวนผู้คุมขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน (กฎหมายกำหนดให้นักโทษ 1 คน ต่อ ผู้คุม 2 คน แต่ในความเป็นจริง นักโทษ 5 คน ต่อ ผู้คุม 1 คน) ซึ่งเมื่ออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนด จึงเป็นอุปสรรคต่อการพาผู้ต้องขังออกไปทำภารกิจนอกสถานที่ ในหลายครั้งจึงต้องส่งผู้คุมไปน้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้คุมต้องแบกรับความเสี่ยงทางวินัย และทำให้รูปแบบจ้างงานผู้ต้องขัง มุ่งเน้นทางด้านการรับงานมาทำในเรือนจำมากกกว่าการจ้างงานผู้ต้องขังไปทำงานภายนอก
- กฎกระทรวง พ.ศ. 2479 ของกรมราชทัณฑ์ กำหนดให้ผู้ต้องขังได้รับรายได้ 50%
- ข้อจำกัดของกฎระเบียบด้านเวลาเข้า-ออกเรือนจำ ทำให้ผู้ต้องขังที่ได้รับงานจ้างไปปฏิบัติหน้าที่นอกเรือนจำ ทำงานได้ไม่เต็มเวลา ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานของเอกชน
- กฎระเบียบเรื่อง การห้ามเอกชนตั้งโรงงาน เพราะติดข้อจำกัดเรื่องที่ดินราชพัสดุ ทำให้ต้องหลีกเลี่ยงกฎระเบียบโดยการสร้างเป็นอาคารอเนกประสงค์และบริจาคให้กับเรือนจำ และต้องทำเรื่องขออนุญาตผู้บัญชาการเรือนจำใช้สถานที่หรือต้องเสียค่าเช่า ส่งผลให้เอกชนไม่กล้าลงทุน

ข้อจำกัด ด้านการติดตามหลังพ้นโทษ

- ความคาดหวังของสังคมสูง แต่ราชทัณฑ์ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง (แต่ปัจจุบันมีระเบียบกรมราชทัณฑ์ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ไปเยี่ยมบ้านผู้พ้นโทษ)
- ปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ผู้ต้องขังแจ้งที่อยู่ภายหลังพ้นโทษไม่ตรงกับที่อยู่จริง เมื่อเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ติดตาม จึงไม่พบตัว หรือปัญหาความร่วมมือและการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน
- ปัญหาด้านวิธีการจัดเก็บอัตราการกระทำผิดซ้ำที่ยังไม่เป็นระบบและไม่สามารถสะท้อนตัวเลขที่แท้จริงได้
- ปัญหาด้านการส่งต่อข้อมูลผู้ต้องโทษระหว่างหน่วยงานตั้งแต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานปกครอง หน่วยงานสาธารณสุข และครอบครัว ทั้งเรื่องประวัติการกระทำความผิดและโรคติดต่อร้ายแรง
- ผู้พ้นโทษไม่ได้รับประโยชน์จากการให้ข้อมูลหลังพ้นโทษ จึงไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

ข้อจำกัดด้านการจ้างงานหลังพ้นโทษ

- ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานนอกกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้างานหลายด้าน ทำให้ไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พ้นโทษเท่าที่ควร (เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน) จึงมีข้อจำกัด ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ
- ภายหลังพ้นโทษกระทรวงแรงงานแจ้งตำแหน่งงานที่ว่างให้ทราบ แต่ยังเกิดปัญหาเอกชนไม่จ้างงานผู้พ้นโทษและปัญหาผู้พ้นโทษไม่ยอมไปทำงาน
- ภายหลังออกจากเรือนจำ แม้หางานให้ มีสวัสดิการที่พัก แต่อดีตผู้ต้องขัง (โดยเฉพาะคดียาเสพติด) ส่วนใหญ่ มักเลิกทำงาน เนื่องจากเคยได้รับผลประโยชน์จากการทำผิดมากและเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่อยากอยู่ใต้ผู้อื่น
- อาชีพส่วนใหญ่ที่ตลาดแรงงานต้องการคือ อาชีพที่อยู่ในสังคมเมือง ซึ่งผู้พ้นโทษบางท่านไม่สนใจงานด้านนี้

ตัวอย่าง/แนวปฏิบัติที่ดี

- การประกอบอาชีพในเรือนจำที่สร้างรายได้สูง เช่น ทัณฑสถานหญิงนครราชสีมาเคยให้ผู้ต้องขังทำงานบริการสายด่วน cell center ทำให้ผู้ต้องขังมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 10,000 บาท ทางทัณฑสถานจึงกำหนดให้ผู้ต้องขังที่มีรายได้ฝากเงินเข้าบัญชีเพื่อให้มีเงินเก็บภายหลังพ้นโทษ
- การให้ผู้ต้องขังทำงานร่วมกับชุมชน เช่น ทัณฑสถานหญิงธนบุรีเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังหญิงทำงานที่ตลาดน้ำเป็นเวลา 3 เดือนระหว่างคุมขัง เช่น สาธิตวิธีการทำขนมให้แก่คนในตลาดน้ำ การเปิดร้านขายขนม ทำให้ผู้ต้องขังและชุมชนได้ปรับตัวเข้าหากัน

- การสร้างโอกาสงานในสังคม เช่น ร้านกาแฟ “เออบี้” ซึ่งตั้งอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นกิจการเพื่อสังคมที่ยินดีรับอดีตผู้ต้องโทษมาเป็นพนักงาน โดยผู้พ้นโทษจะได้รับการอบรมความรู้ที่จำเป็นเป็นเวลา 4 วัน (เช่น การบริการ ภาษาอังกฤษ การชงกาแฟ) หลังจากนั้นสามารถเริ่มงานได้ทันที
- การปรับทัศนคติให้คนภายนอกมีทัศนคติด้านบวกต่อผู้ต้องขัง โดยการจัดประกวด “The Chan Star” ประกอบการร้องเพลง โดยในรอบชิงชนะเลิศจะมีผู้แทนภาคเอกชนและบุคคลภายนอกมาร่วมงาน ซึ่งการประกวดนี้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ทั้งเงินรางวัล เครื่องดนตรี ฯลฯ เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นเชื่อมคนในเรือนจำกับคนนอกเรือนจำ
- โครงการ “เรือนจำแลนด์” มีเป้าหมายให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่ของจังหวัดจันทบุรี โดยเป็นพื้นที่ที่ให้ผู้ต้องขังให้บริการด้านต่างๆ เช่น อาหาร คาเฟ่ นวด ล้างรถ ฯลฯ (อยู่ระหว่างดำเนินการ) และนำรายได้ ที่ได้รับมาพัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากกรมราชทัณฑ์เพียงช่องทางเดียว

ข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ

- ด้านระยะเวลาการทำงาน (บางครั้งต้องเข้าเวรติดต่อกัน)
- ด้านการศึกษาต่อ เนื่องจากต้องเข้าเวรนอกเวลาราชการด้วย หากจะศึกษาต่อภาคค่ำ ต้องแลกเวรและต้องใช้เงินส่วนตัวเป็นค่าแลกเวร
- ด้านหลักสูตรอบรม ไม่เพียงพอต่อเจ้าหน้าที่ ส่งผลต่อการประเมินและเลื่อนขั้น
- ด้านการอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานภายนอก เช่น ผู้ต้องขังเข้าโรงพยาบาล ไม่มีสถานที่ให้เจ้าหน้าที่นั่งรอ จึงต้องนั่งเฝ้าด้านนอกข้ามคืน
- ด้านเงินเดือนและค่าตอบแทน

ข้อเสนอแนะ

- ออกแบบหลักสูตรระยะยาว และสร้างแดนที่เป็นเสมือนโรงเรียน เพื่อให้เรือนจำเป็นสถานที่เตรียมความพร้อมก่อนพ้นโทษ โดยต้องผ่อนปรนระเบียบกฎเกณฑ์ของเรือนจำบางประการสำหรับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ เช่น รายได้ขั้นต่ำของผู้ต้องขัง จำนวนผู้คุม ระยะเวลาเข้าออกเรือนจำเพื่อไปทำงาน/ฝึกงาน โดยหลักสูตรลักษณะนี้ต้องเกิดขึ้นกับทุกเรือนจำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- สร้างระบบการบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงาน เช่น เมื่อใกล้พ้นโทษ กรมราชทัณฑ์ทำการส่งประวัติไปยังกรมคุมประพฤติ และมีการลงพื้นที่ติดตามผู้พ้นโทษพร้อมกัน โดยให้ผู้นำชุมชนมีบทบาทนำในกระบวนการนี้ (ส่วนยุติธรรมจังหวัดส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง จึงมักมีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงชุมชน)
- เสนอให้เชิญผู้พ้นโทษที่ได้กลับออกไปประกอบอาชีพและใช้ชีวิตในสังคมได้ มาเป็นวิทยากรถ่ายทอดประสบการณ์ด้านต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง

รายชื่อคณะทำงานกลุ่ม INTEGRITY
*ชื่อและตำแหน่งขณะเข้าร่วมหลักสูตร

นางสาวกรชนก รักษาเสรี
ผู้ช่วยบรรณาธิการ
หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์

นายเกรียงไกร เธียรนุกุล
รองประธาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นางจิรภา สินธุนาวา
ผู้อำนวยการ
สำนักกิจการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอฯ

นางสาวชวลรรค ศิวยาธร
Partner, Capital Market and M&A
บริษัท ที่ปรึกษากฎหมายธนาธิป แอนด์ พาร์ทเนอร์ จำกัด

ดร.ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์
ผู้อำนวยการยาสูบ โรงงานยาสูบ
กระทรวงการคลัง

นางสาวนพเก้า สุจริตกุล
ผู้ช่วยผู้จัดการหัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาเพื่อสังคมและสื่อสารองค์กร ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

พันเอก ปริทัศน์ นุนนาค
ประจำสำนักงานผู้บังคับบัญชา
กองบัญชาการกองทัพบก

นางพิมพรรณ ดิศกุล ณ อยุธยา
ที่ปรึกษาโครงการพิเศษ
มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงในพระบรมราชูปถัมภ์

ดร.กฤษฎา บุญชัย
นักวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองเลขาธิการ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

นางสาวเข็มอัปสร สิริสุขะ
วิชาชีพอิสระและนักรณรงค์สิ่งแวดล้อม ลิตเติ้ล ฟอเรสต์

นางสาวชลธิช ชื่นอุระ
หัวหน้ากลุ่มโครงการ IBR
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

ดร.ณัฏฐา โกมลวาทิน
บรรณาธิการ / ผู้ประกาศข่าว
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

พันตำรวจเอก ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล
รองอธิบดี กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กระทรวงยุติธรรม

นายนฤตม์ เทอดสถีรศักดิ์
รองเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

นางสาวพัชรินทร์ ลินพิศาล
ผู้จัดการแผนกรัฐกิจสัมพันธ์
บริษัท ฮอนด้า ออโตโมบิล (ประเทศไทย) จำกัด

นางสาวพิมพรรณ อิสรานุวัฒน์ชัย
ประธานฝ่ายปฏิบัติการ
บริษัท P & W Service, Ltd.

นางสาวรื่นวดี สุวรรณมงคล
อธิบดี กรมบังคับคดี
กระทรวงยุติธรรม

ดร.วรวงศ์ อัจฉราวงศ์ชัย
ผู้พิพากษา ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและ
การค้าระหว่างประเทศกลาง

นายสมประสงค์ สหวัฒน์
กรรมการบริหาร
บริษัท วนชัย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)

นางสาวอลิสา นภาทิวาอำนวย
ผู้ร่วมก่อตั้ง และ ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ
Socialgiver

นายอิสดอร์ เรโอด์
ผู้ช่วยประธานและผู้ประสานงาน
โครงการพัฒนาชนบท มูลนิธิมีชัย วีระไวทยะ
สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน

นายวนัส แต้ไพสิฐพงษ์
ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร
บริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน)

รองศาสตราจารย์ ดร.วิชิตา รักธรรม
รองคณบดี งานบริการวิชาการ
วิทยาลัยการจัดการ มหาวิทยาลัยมหิดล

นายอรรถพล ฤกษ์พิบูลย์
ประธานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการกลุ่มปิโตรเลียมขั้นปลาย
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ดร.อายุตม์ สินธพพันธุ์
รองอธิบดี กรมราชทัณฑ์
กระทรวงยุติธรรม

นายเอกรัฐ วงศ์ศุภชาติกุล
ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ
บริษัท โกลเด้นเธร็ด จำกัด

GROUP III JUSTICE

การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาเพื่อเสริมหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

GROUP III JUSTICE

การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา เพื่อเสริมหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

01 บทนำ

เมื่อปี 2558 องค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองการยกระดับและเปลี่ยนผ่านเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDG: Millennium Development Goals) ไปสู่การบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs: Sustainable Development Goals) ภายใน 15 ปี ใน ปี 2573 ประกอบด้วย 17 เป้าหมายซึ่งเน้นให้ความสำคัญ การบูรณาการและความสมดุลของทั้ง 3 มิติหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันได้แก่ มิติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยมีเป้าหมายที่ 16 มุ่งให้เกิดสังคมที่ “สงบสุข ยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง มีประสิทธิผล รับผิดรับชอบ และโปร่งใส” (Peace, Justice and Strong Institutions) อันมีเป้าหมายเฉพาะที่ 16.3 ส่งเสริมหลักนิติธรรม ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ รวมทั้งการทำให้แน่ใจว่ามีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมสำหรับทุกคน

ต่อมาที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้กำหนดรับรองให้การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 14 (The 14th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice) ซึ่งจะมีขึ้นในปี 2563 ภายใต้หัวข้อ “ความก้าวหน้าของการป้องกันอาชญากรรม กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และหลักนิติธรรม: สู่การบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาในปี 2573” นั้นครอบคลุมถึง ให้รัฐบาลมีการใช้แนวทางหลากหลายมิติ (Multidimensional approaches) ในการส่งเสริมหลักนิติธรรม ซึ่งรวมถึง การจัดให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน (providing access to justice for all) การสร้างสถาบันที่มีประสิทธิผล รับผิดรับชอบ เป็นกลาง และไม่แบ่งแยก (building effective, accountable, impartial and inclusive institutions) และ การนำกลไกทางสังคม การศึกษา และอื่นๆ รวมถึงวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา ที่เคารพต่ออัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาโดฮา (considering social, educational and other relevant measures, including fostering a culture of lawfulness while respecting cultural identities, in line with the Doha Declaration)

จากการจัดอันดับของโครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) เรื่องหลักนิติธรรมของประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีการพิจารณา 8 ปัจจัยหลัก ได้แก่

- การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ
  Constraints on Government Powers
- การปราศจากการทุจริต
  Absence of Corruption
- ความโปร่งใสของรัฐ
  Open Government
- การเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน
  Fundamental Rights
- ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  Order and Security
- การบังคับใช้กฎหมาย
  Regulatory Enforcement
- กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง
  Civil Justice
- กระบวนการยุติธรรมทางอาญา
  Criminal Justice

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยอยู่อันดับที่ 71 จาก 113 ประเทศทั่วโลก และหมวดที่ประเทศไทยได้คะแนนต่ำที่สุด คือ หมวดว่าด้วยเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ด้วยเหตุนี้ ผู้เข้าร่วมหลักสูตรจึงเห็นพ้องที่จะศึกษาปัจจัยสำคัญว่าอุปสรรคใดที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเป็นสังคมนิติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมและกฎหมายมีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและชัดเจน การที่กฎหมายของประเทศหนึ่งประเทศใดจะศักดิ์สิทธิ์หรือไม่นั้น วัฒนธรรมมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้นหากสังคมไทยยังขาดวัฒนธรรมในการรักษากฎและการเคารพต่อกติกา (Culture of Lawfulness) ควบคู่ไปกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) แล้วนั้น ไม่ว่าจะมีระบบกฎหมายและกฎหมายที่ดีเพียงใด ก็เป็นการยากที่จะสามารถบรรลุถึงความสงบสุขและยุติธรรมภายใต้เป้าหมายที่ 16 แห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

02 สังคมไทยกับ “วัฒนธรรมแห่งการไม่เคารพกติกา”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี ชัยวัฒน์ ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า “วัฒนธรรม” (Culture) เป็นฐานรากของสังคม (Society) ที่เกิดจากความสัมพันธ์และพฤติกรรมของคนในสังคม (Group of Individuals) ที่อยู่ร่วมกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คนในสังคมเดียวกันจะมีหรือให้คุณค่า (Value) ของสังคมร่วมกัน หากคนในสังคมไม่ให้ค่าหรือคุณค่าของสังคมแบบเดียวกันแล้ว สังคมนั้นจะเกิดความขัดแย้ง ยิ่งหากมีความแตกต่างของคุณค่าของสังคมกันมากอาจนำไปสู่ความแตกแยก ซึ่งคุณค่าของสังคมนี้อาจเป็นประเด็นเล็กๆ เช่น การต่อแถวเข้าห้องน้ำ หรือประเด็นใหญ่ขึ้นมา เช่น การเคารพกฎจราจรหรือกฎหมายก็ได้

โดยปกติแล้ว เมื่อสังคมมีการให้คุณค่าของสังคมประการใดประการหนึ่งแล้ว สังคมนั้นจะยึดถือการกระทำที่เป็นการเคารพและรักษาคุณค่าของสังคมนั้นไว้ หากมีการกระทำของบุคคลใดที่แตกต่างจากคุณค่าที่ยอมรับของสังคม การกระทำนั้นจะเป็นต้นทุนของสังคมที่ต้องถูกจัดการโดยจะมีกระบวนการตัดสินการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อคุณค่านั้นไว้ เช่น ภาพการรอเข้าห้องน้ำซึ่งเปรียบเทียบให้เห็นสังคมที่ให้คุณค่าต่อการต่อแถวตามลำดับก่อนหลัง กับสังคมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าต่อการต่อแถว ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ ดังที่ John Nash เจ้าของรางวัลโนเบลทางด้านเศรษฐศาสตร์ ได้อธิบายไว้ใน“Nash equilibrium” ว่า ความคาดหวังในการกระทำของคนหนึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้และตัดสินใจกระทำของคนถัดไป กล่าวคือ หากเราคาดว่าคนอื่นจะต่อแถวเข้าห้องน้ำตามลำดับก่อนหลัง เราจะต่อแถว แต่หากเราคาดว่าจะไม่มีใครต่อแถว เราก็จะไม่ต่อแถว ซึ่งจะส่งผลสุดท้ายเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งว่าทุกคนทั้งหมดต่อแถว หรือไม่มีใครต่อแถวเลยสักคนเดียว และกลายเป็นวัฒนธรรมของคนในสังคมหน้าห้องน้ำนั้น

วัฒนธรรมจึงเป็นระบบการบริหารจัดการหน้าที่ของความสัมพันธ์ (Relationship) ของคนในสังคม ซึ่งในกลไกของวัฒนธรรมนั้น มี 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์แบบญาติพี่น้องหรือพวกพ้อง (Kinship-based Culture) กับ วัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา (Rule-based Culture)

วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์แบบญาติพี่น้องหรือพวกพ้อง (Kinship-based Culture)

วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์แบบญาติพี่น้องไม่ได้จำกัดเพียงแค่ความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือเครือญาติเท่านั้นแต่ขยายไปถึงความสัมพันธ์กับพวกพ้อง พรรคพวกเพื่อนฝูง หรือคนในองค์กรเดียวกัน ซึ่งวัฒนธรรมแบบนี้จะมีกระบวนการจัดการ “คุณค่า” หรือ “ความดี” ของสังคมด้วยการซึมซับผ่านคำสอนและการกระทำเป็นแบบอย่างของคนในสังคมนั้น เช่น ในสังคมที่ให้คุณค่าสำหรับ “ความกตัญญู” มากกว่า “กฎหมาย” เมื่อพ่อแม่ทำผิด ลูกมีหน้าที่ต้องช่วยพ่อแม่ให้พ้นจากการถูกลงโทษตามกฎหมายเสียก่อน ระบบความยุติธรรมตามกฎหมายจะถูกกระทบหรือพังไม่เป็นไร เพราะความกตัญญูสำคัญกว่าเป็นต้น

วัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา (Rule-based Culture)

ในขณะที่วัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา จะถูกส่งผ่านด้วยกระบวนการจัดการความจริงของสังคม ซึ่งในที่นี้ตามมุมมองของเศรษฐศาสตร์ “ความจริง” คือ “ระบบกระบวนการคิดและสร้างข้อตกลงร่วมกัน” ของสังคม ซึ่ง “ความจริง” หรือ “ข้อตกลง” อาจไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความดีหรือคุณค่าที่คนในสังคมนั้นยึดถือร่วมกันเลยก็ได้ แต่ต้องมีข้อตกลงหรือกฎกติกาและมีกระบวนการจัดการกับกฎกติกาให้ชัดเจน โดยวัฒนธรรมรูปแบบนี้จะถูกส่งผ่านการศึกษากฎกติกาและความรู้ความเข้าใจต่อผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการละเมิดต่อกฎกติกานั้นๆ

วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์ และ ภายใต้กฎกติกา

เมื่อพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์กับวัฒนธรรมภายใต้กฎกติกาในสังคมไทยแล้ว พบว่า สังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการใช้ทั้งวัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์และวัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา คนในสังคมจึงสามารถ “เลือก” ใช้รูปแบบวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการจัดการกับพฤติกรรมและการกระทำผสมปะปนกันไปตามความพอใจของตน ณ เวลานั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น

- แม่ค้าในตลาดติดราคาขายผลไม้ไว้กิโลกรัมละ X บาท หากลูกค้าต่อรองและแม่ค้าเห็นเป็นลูกเป็นหลาน หรือเป็นญาติพี่น้อง แม่ค้าอาจลดราคาลงให้ หากลูกค้าไปแสดงท่าทีกร่างหรือทำให้แม่ค้าไม่พอใจ แม่ค้าอาจไม่ขายให้เลยก็ได้ แสดงว่า แม่ค้าใช้ระบบสายสัมพันธ์แทนที่จะใช้ระบบกฎกติกาที่ตั้งไว้
- ขณะที่ในห้างสรรพสินค้าใช้ระบบกฎกติกา จึงไม่ลดราคาหรือปฏิเสธไม่ขายสินค้าด้วยเหตุของสถานะและความสัมพันธ์ของลูกค้ารายบุคคลแสดงว่ายึดระบบกฎกติกามากกว่าสายสัมพันธ์
- หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรปล่อยผู้ที่ทำผิดกฎจราจรเพราะผู้นั้นเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีตำแหน่งใหญ่โต ซึ่งเป็นการปล่อยให้มีการใช้อภิสิทธิ์ของตัวบุคคลเหนือกฎหมาย แต่หากเป็นประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีสถานะหรือรู้จักกันพิเศษกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็จะต้องรับใบสั่งจราจรและถูกเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ก็ถือการยอมให้มีการใช้วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์เหนือวัฒนธรรมภายใต้กฎกติกานั่นเอง

การที่สังคมไทยได้ให้และยอมให้คนในสังคม “เลือกได้” ที่จะใช้วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์ปะปนกับวัฒนธรรมภายใต้กฎกติกาเป็นเครื่องมือในการจัดการการกระทำและพฤติกรรมของสังคมนี้ สอดคล้องกับ “ระบบอุปถัมภ์” ดั้งเดิมของสังคมไทย รวมทั้งค่านิยมว่าการใช้อภิสิทธิ์ที่ทำให้รอดพ้นหรือได้รับสิทธิพิเศษกว่าที่กฎกติกาทั่วไปแสดงถึงอำนาจและสถานภาพทางสังคมนี้เอง ที่ทำให้เกิดการยอมให้มีการปกป้อง คุ้มครอง ต่อรองและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในเกือบทุกเรื่อง และเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งสับสน และนำไปสู่ “วัฒนธรรมแห่งการไม่เคารพกติกา” ในที่สุด

วัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา ต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง

ในทางที่ควรจะเป็น เรื่องใดที่มีการวางกฎกติกาไว้ชัดเจนก็จะต้องถูกจัดการด้วยวัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา และเรื่องใดที่เป็นเรื่องระหว่างความสัมพันธ์ก็ต้องถูกจัดการด้วยวัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์ ต้องไม่นำมาปะปนกัน แต่ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน คือ ในการใช้วัฒนธรรมภายใต้กฎกติกา ก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง กล่าวคือ ต้องให้มีความชัดเจนว่า “ความจริง” หรือ “ข้อตกลงร่วมกัน” และ “ผล” ของการละเมิดข้อตกลงของเรื่องนั้นคืออะไร เพื่อไม่เปิดโอกาสให้วัฒนธรรมภายใต้สายสัมพันธ์เข้ามาทำงานได้ ไม่เช่นนั้นแล้ว สุดท้ายสายสัมพันธ์ก็จะถูกใช้เหนือกฎกติกาเสมอ

แม้ว่าการเปลี่ยนวัฒนธรรมของสังคมไทยที่ให้เลือกได้ระหว่าง “สายสัมพันธ์” กับ “ความจริง” จะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ปัจจุบันพบว่า สื่อสังคมออนไลน์ หรือ Social Media เป็นปัจจัยที่ทำให้ความจริงปรากฏได้ง่าย ชัดเจน และกว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น เนื่องจากในอดีตการจะใช้ “สายสัมพันธ์” เหนือ “กฎกติกา” นั้นทำได้ง่ายกว่าเพราะสังคมรับรู้ได้ยาก แต่ด้วยเทคโนโลยีของสื่อสังคม

ออนไลน์ที่ทำให้การรับรู้ของสังคมขยายตัวขึ้นและรวดเร็วขึ้น เมื่อสังคมรับรู้ความจริงได้ง่ายขึ้น การใช้สายสัมพันธ์เหนือกฎกติกาจึงทำได้ยากขึ้นด้วย ดังนั้น เราจึงควรใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือในการสร้างการศึกษา รับรู้ คิด เพื่อให้เกิด “ข้อตกลงร่วมกัน” ให้มากขึ้น และเมื่อมีข้อตกลงร่วมกันที่มากขึ้น เข้มแข็งขึ้นแล้ว ก็จะนำไปสู่การใช้วัฒนธรรมภายใต้กฎกติกาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

03 กรณีศึกษาวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาในบริบทสังคมต่างประเทศ

03-1 ประเทศญี่ปุ่น

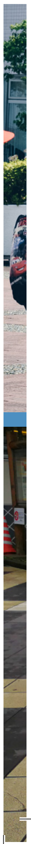
ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่แสดงให้เห็นถึง “วัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา” ของคนในสังคม ซึ่งเป็นผลจากทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในของคนญี่ปุ่นที่มีการปลูกฝังและสืบทอดผ่านสถาบันครอบครัว การศึกษา และระบบของสังคม

สำหรับปัจจัยภายนอกที่สำคัญ ได้แก่ ภัยพิบัติตามธรรมชาติที่ประเทศและคนญี่ปุ่นจะต้องเผชิญอยู่เป็นระยะอยู่บ่อยครั้งและหลายรูปแบบ เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว หรือสึนามิ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่นำมาซึ่งการสูญเสียต่อชีวิต อนามัย และทรัพย์สิน จึงทำให้คนญี่ปุ่นเห็นความจำเป็นและมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และข้อแนะนำต่างๆ ในการรับมือกับภัยพิบัติ ด้วยเห็นผลกระทบและความสูญเสียที่อาจจะต้องได้รับหากไม่มีการเตรียมการและกระทำการรับมือไว้ล่วงหน้า

ส่วนปัจจัยภายในที่ทำให้คนญี่ปุ่นมีวินัย เคารพ และปฏิบัติตามต่อกฎกติกาของสังคม เกิดจากความเชื่อถือ ยึดมั่น และให้ความเคารพต่อความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เกียรติ และศักดิ์ศรีของตัวเอง ซึ่งเป็นอิทธิพลทั้งจากลัทธิขงจื๊อ ประกอบกับการที่คนญี่ปุ่นไม่ค่อยย้ายถิ่นฐาน ผูกพันต่อครอบครัว ชื่อเสียงวงศ์ตระกูล และรู้สึกละอายต่อชุมชนหากจะละเมิดต่อกติกา นอกจากนี้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นต้องมีการปฏิวัติสังคม ยกเลิกระบบศักดินา และปลูกฝังให้คนญี่ปุ่นเห็นว่าทุกคนเท่าเทียมกันและช่วยกันสร้างสังคม

ในการปลูกฝังหรือถ่ายทอดความคิดหรือแบบแผนจากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะเรื่องวินัย การเคารพกฎ เป็นการส่งต่อตั้งแต่ยังเล็ก เริ่มจากสถาบันครอบครัวไปสู่โรงเรียน โดยสถาบันครอบครัวนี่เองเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อหลอมสร้างประชากรที่มีคุณภาพและส่งต่อคุณค่าจากรุ่นสู่รุ่น และถูกตอกย้ำอีกครั้งโดยโรงเรียนและสถานศึกษา ซึ่งนอกจากการสอนเรื่องวิชาการแล้ว ยังเน้นและปลูกฝังเรื่องการทักษะชีวิต การคิด ทัศนคติ

นอกจากนี้ การสอนหรือปลูกฝังวินัยให้แก่เด็กเน้นไปที่การทำให้ดูเป็นแบบอย่าง ไม่ใช่การบอกหรือสอนให้ท่องจำ ดังนั้นในประเทศญี่ปุ่นเราจึงจะเห็นภาพเด็กๆ มีวินัย เดินต่อแถว



แต่งตัวตามกฎกติกาที่กำหนดไว้ร่วมกัน เพราะเด็กๆ เหล่านี้ก็จะเห็นพ่อแม่ ผู้ใหญ่ในสังคมปฏิบัติเช่นเดียวกัน เด็กๆ จะเลียนแบบตามพฤติกรรมผู้ใหญ่ที่เด็กเห็นมากกว่าสิ่งที่ผู้ใหญ่บอกสอน ดังนั้น หากผู้ใหญ่บอกห้ามไม่ให้เด็กทิ้งขยะแต่ตนเองกลับทิ้ง เด็กก็จะไม่เชื่อและไม่ทำตามที่ผู้ใหญ่พูด แต่จะทิ้งขยะตามพฤติกรรมของผู้ใหญ่ที่เด็กเห็น หรือบางกรณีผู้ใหญ่อาจไม่ได้บอกอะไรเลย แต่ทำให้เห็นว่าต้องช่วยกันเก็บและจัดการขยะหลังการชมกีฬา เด็กก็จะทำตามที่ผู้ใหญ่ทำให้เห็นเป็นตัวอย่างโดยไม่ต้องบอก ดังนั้น แม้แต่ในช่วงที่มีวิกฤติหรือเกิดภัยพิบัติ คนญี่ปุ่นก็ยังยึดมั่นในคุณค่าของการต่อแถวตามลำดับก่อนหลังเพื่อรับความช่วยเหลือ

ด้วยเหตุนี้นี่เองที่ สังคมญี่ปุ่นจึงเป็นตัวอย่างของสังคมที่มีการส่งผ่านวัฒนธรรม ความเชื่อและวินัยจากรุ่นสู่รุ่นได้อย่างไม่ขาดสายและเข้มแข็งมากขึ้นโดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายมาเป็นเครื่องมือ

นอกจากนี้ อีกปัจจัยที่ทำให้การส่งต่อแบบแผนที่ดีงามจากรุ่นสู่รุ่นมีประสิทธิภาพ คือระบบที่ดี กล่าวคือ เป็นระบบที่สร้าง “ความจริง” ให้เห็นประจักษ์ในสังคม เช่น ในสังคมญี่ปุ่นต้องการส่งเสริมให้มีการทิ้งขยะ ตัวถังขยะคือระบบที่ให้คนนำขยะไปทิ้ง ต่อมาเมื่อต้องการส่งเสริมให้มีการแยกขยะ ตัวถังขยะแยกประเภทขยะก็คือระบบที่ทำให้คนแยกขยะ เป็นต้น เหล่านี้แสดงให้เห็นถึง การจัดระบบที่เอื้อให้คนปฏิบัติและเคารพต่อกฎกติกา และเมื่อบ่มเพาะจนกลายเป็นนิสัยแล้ว ก็จะถูกปลูกฝังเข้าไปอยู่ในจิตสำนึกและเป็นสิ่งที่จะส่งต่อไปยังรุ่นต่อไปโดยไม่ต้องมีกฎระเบียบมาบังคับ

03-2 ประเทศสิงคโปร์และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ประเทศสิงคโปร์และสาธารณรัฐเกาหลีเป็นอีกสองประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างและหล่อหลอมวัฒนธรรมใหม่ให้คนในประเทศเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และประสบความสำเร็จในการสร้างความเจริญและพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว ทั้งๆ ที่เมื่อประมาณ 50 กว่าปีก่อนหน้านี้เอง สภาพความเจริญของทั้งสองประเทศไม่ได้มีอะไรต่างจากหรืออาจจะน้อยกว่าประเทศไทย แต่ด้วยพื้นฐานแนวคิดและเป้าหมายในการนำพาประเทศให้หลุดพ้นจากความยากจน จากการเป็นเมืองขึ้น และจากภัยสงคราม ประกอบการมีผู้นำที่เข้มแข็งจึงทำให้ทุกคนมีความหวังว่า หากกฎหมายสร้างความเป็นธรรมและบังคับใช้อย่างเข้มแข็งเท่าเทียม มองประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักแล้ว จะสามารถนำพาประเทศไปสู่จุดที่ดีกว่าเดิม และหากประชาชนพัฒนาตัวเอง ไม่จมอยู่กับโชคชะตา ทำหน้าที่ของตนเอง ทำงานหนัก เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายแล้วก็จะสามารถก้าวหน้าร่ำรวย และรุ่งเรืองต่อไปได้

ในการสร้างวัฒนธรรมใหม่เพื่อที่จะพาประเทศออกไปสู่ความเจริญนั้น ทั้งสองประเทศมีรูปแบบการจัดการคล้ายกัน คือ การออกกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะในเรื่องการทุจริตคอรัปชั่น รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็ง รวมทั้งการส่งเสริมกระตุ้นให้เกิดเป้าหมายร่วมกันเพื่อนำพาประเทศไปสู่ความเจริญ โดยมีประชาชนเป็นกำลังหลัก ด้วยการมองประโยชน์และภาพส่วนรวมก่อนส่วนตน และการเคารพต่อกฎหมายและกติกาทั้งหลาย ดังนั้น ด้วยเหตุที่ถือว่าทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน จึงไม่ยอมให้เกิดการใช้สิทธิพิเศษ เช่น การดำเนินคดีทางกฎหมายและทางสังคมต่ออดีตประธานาธิบดีที่มีมูลว่ากระทำทุจริตคอรัปชั่น เป็นต้น และแนวคิดเรื่องการเคารพต่อกฎหมายนี้ฝังรากลงไปถึงการเคารพกติกาอื่นๆ อันเป็นข้อตกลงร่วมกันของสังคมที่เล็กลงด้วย

ตัวอย่างของสองประเทศนี้ทำให้เราเห็นว่า วัฒนธรรมสร้างได้และวัฒนธรรมสามารถสร้างและเปลี่ยนพฤติกรรมหรือแบบแผนของสังคมได้ภายในรุ่นเดียว (one generation)

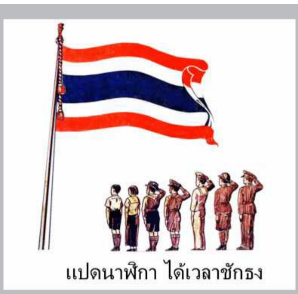
CORRUPTION

04 ความสัมพันธ์ระหว่าง “หลักนิติธรรม” กับ “วัฒนธรรมของการเคารพกติกา”

04-1 กฎหมายและวัฒนธรรม: แบบแผนที่ให้คนในสังคมปฏิบัติตาม

เมื่อพิจารณาความหมายนัยกว้างของคำว่า “กฎหมาย” และ “วัฒนธรรม” แล้วจะเห็นว่าทั้งสองคำนี้มีลักษณะใกล้เคียงกันในส่วนที่ “เป็นแบบแผนที่คนในสังคมปฏิบัติตาม” โดยความแตกต่างของกฎหมายกับวัฒนธรรม อยู่ที่ผู้วางแบบแผนและรูปแบบการสืบต่อกันของแบบแผนดังกล่าว กล่าวคือ “กฎหมาย” เป็นแบบแผนที่ “รัฐ” กำหนดขึ้นและสืบทอดต่อเนื่องผ่านการบังคับใช้จนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายนั้นๆ ส่วน “วัฒนธรรม” เป็นแบบแผนที่ยึดถือและปฏิบัติโดย “คนในสังคม” และสืบทอดต่อกันมาจากรุ่นสู่รุ่น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็น “กฎหมาย” หรือ “วัฒนธรรม” ก็ตาม โดยนัยและบริบทที่เป็น “แบบแผน” ให้สังคมปฏิบัติตามนี้เป็นสิ่งที่สังคมต้องยึดถือและจัดการการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อแบบแผนดังกล่าวภายใต้รูปแบบของฐานกฎกติกา (Rule-based) มิใช่โดยใช้ฐานความสัมพันธ์ (Kinship-based)

กฎหมายสร้างวัฒนธรรม vs วัฒนธรรมสร้างกฎหมาย



กฎหมายสร้างวัฒนธรรม

ในอดีตประมาณช่วงปี 2480-2488 ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับและใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือบังคับให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและสร้าง “วัฒนธรรมใหม่” โดยตั้งแต่เรื่องการแต่งกาย การกินอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภรรยา ไปจนกระทั่งถึงการจัดงานพิธีและประเพณีต่างๆ ซึ่งกิจกรรม ประเพณี และพฤติกรรมหลายอย่างที่กลายเป็น “วัฒนธรรม” ที่ยังคงสืบทอดอยู่มาจนถึงปัจจุบัน โดยที่สังคมไม่ได้ตระหนักว่า วัฒนธรรมเหล่านั้นถูกสร้างขึ้นและบังคับให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การเคารพธงชาติเวลา 08.00 น. และ 18.00 น. หรือการนุ่งกระโปรงแทนการนุ่งซิ่น เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมบางส่วนได้หายไปเพราะไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมไทยและไม่มี

การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือลืมไปแล้วว่ามีกฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่กำหนดให้ทำ เช่น การสวมหมวก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีวัฒนธรรมบางส่วนที่เลือนหายไปแล้วบ้าง แต่ก็แสดงให้เห็นว่า ในบางเรื่องกฎหมายก็เป็นเครื่องมือในการสร้างวัฒนธรรมได้ แต่จะสืบทอดต่อไปหรือไม่ขึ้นกับคุณค่าที่สังคมนั้นๆ จะให้การยอมรับ

การสูบบุหรี่เป็นวัฒนธรรมของสังคม
↓
รณรงค์การไม่สูบบุหรี่
↓
สังคมยอมรับ
↓
กฎหมายควบคุม จำกัดการสูบบุหรี่
↓
สังคมปลอดบุหรี่

วัฒนธรรมสร้างกฎหมาย

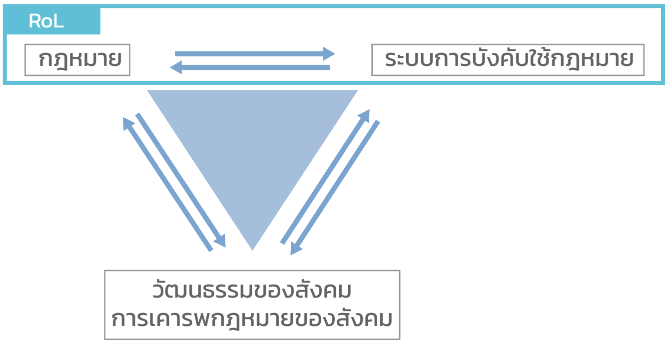
ไม่เพียงแต่กฎหมายจะสามารถสร้างวัฒนธรรมได้ ในบางกรณีวัฒนธรรมของสังคมก็เป็นส่วนกระตุ้นทำให้เกิดกฎหมายได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การสูบบุหรี่ ในอดีตไม่กี่ปีที่ผ่านมา สังคมไทยเป็นสังคมที่การสูบบุหรี่เป็นวัฒนธรรมของสังคม แต่ด้วยการรณรงค์การไม่สูบบุหรี่ของภาคสังคม จนสามารถสร้างให้ตระหนัก ยอมรับและกลายเป็นสังคมปลอดบุหรี่ รวมทั้งผลักดันให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ก้าวหน้ามากที่สุดแห่งหนึ่งในการควบคุมและจำกัดการสูบบุหรี่ภายใต้นโยบายคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมสามารถสร้างกฎหมายได้เช่นกัน

04-2 หลักนิติธรรมต้องมีวัฒนธรรมของสังคมเป็นรากฐาน

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายจำนวนมาก บัญญัติสาระที่ทันสมัย มีบทลงโทษที่รุนแรง แต่จากการสำรวจและจัดอันดับหลักนิติธรรมของ World Justice Project เมื่อปี 2561 ประเทศไทยได้รับการจัดอยู่ในอันดับที่ 71 จาก 113 ประเทศทั่วโลก โดยหนึ่งในตัวชี้วัดที่ได้รับคะแนนน้อย คือ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกลุ่มศึกษาพบว่า ลายลักษณ์อักษรของกฎหมายกับกฎหมายที่ใช้ในความเป็นจริงไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของสังคมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และกฎหมายที่ขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพส่งผลโดยตรงต่อวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายของคนในสังคม ทั้งสองเหตุปัจจัยนี้ผูกกันเป็นวงจร ส่งผลต่อกันและกัน และกระทบโดยตรงต่อความเป็นสังคมนิติธรรม ดังแสดงได้ดังภาพ

สามมุมประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม

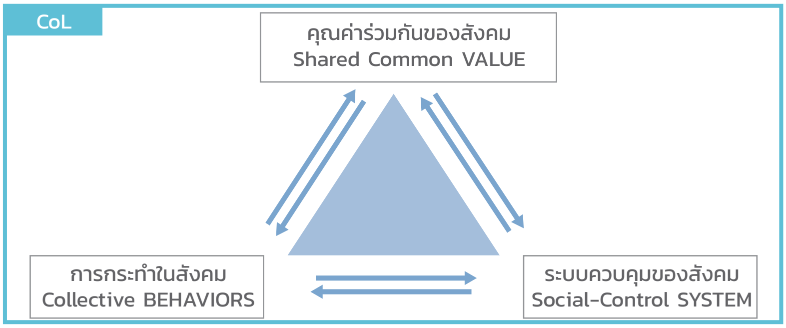
Rule of Law (RoL)



ในประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมหลักสูตรพบว่า กฎหมายกับวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กันอย่างแท้จริง และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งประกอบด้วย ตัวกฎหมาย และระบบการบังคับใช้กฎหมาย นั้น จะต้องถูกค้ำด้วยวัฒนธรรมของสังคม โดยเฉพาะวัฒนธรรมในการเคารพกติกา ดังนั้น แม้สังคมนั้นจะอยู่ได้ด้วยหลักนิติธรรมโดยปราศจากการยอมรับหรือวัฒนธรรมของการเคารพกฎกติกาก็ตาม แต่สังคม กระบวนการการยุติธรรม และหลักนิติธรรมของสังคมนั้นจะไม่สามารถคงอยู่ได้อย่างแข็งแรง

สามมุมประกอบสำคัญของวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา

Culture of Lawfulness (CoL)



จากการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา ประกอบด้วย ปัจจัยสำคัญ 3 ประการ เป็นสามมุมประกอบของสามเหลี่ยมวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา ได้แก่

(1) คุณค่าร่วมกันของสังคม (Shared Common Value)

(2) การกระทำร่วมกันของสังคม (Collective Behavior) และ

(3) ระบบการควบคุมทางสังคมที่เข้มแข็ง (Social Control System)

มุมที่หนึ่ง: การสร้างคุณค่าของสังคมร่วมกัน

ปัจจัยแรก “การสร้างและยอมรับคุณค่าของสังคมร่วมกัน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้วัฒนธรรมมีขึ้นเป็นแบบแผนและสืบทอดต่อไปได้ โดยต้องรู้ว่าสิ่งนั้นมีคุณค่าอย่างไร เหตุใดจึงต้องปฏิบัติตามกติกา และหากไม่ปฏิบัติแล้วจะเกิดผลกระทบอย่างไรต่อสังคมนั้นอย่างไร กล่าวคือ คนในสังคมต้องตระหนักในคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งร่วมกันและมุ่งไปสู่เป้าหมายอย่างเดียวกัน

มุมที่สอง: การสร้างการกระทำของสังคมร่วมกัน

เมื่อคนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งร่วมกันแล้ว คนในสังคมต้องมี “การกระทำและพฤติกรรมร่วมกัน” บางอย่างที่จะรักษาคุณค่าของสิ่งนั้นๆ ไว้ ทั้งนี้ การกระทำของคนใดคนหนึ่งไม่สามารถทำให้เกิดวัฒนธรรมได้ จะต้องเป็นการกระทำร่วมกัน (Collective behavior) ของคนในสังคมนั้น

มุมที่สาม: การสร้างระบบควบคุมของสังคม

เมื่อคนในสังคมมีการกระทำร่วมกันเพื่อรักษาคุณค่าของสังคมไว้แล้ว จะต้องมีระบบการจัดการหรือระบบควบคุมของสังคม (Social Control System) สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดไปจากคุณค่าและการกระทำของคนอื่นๆ ในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่

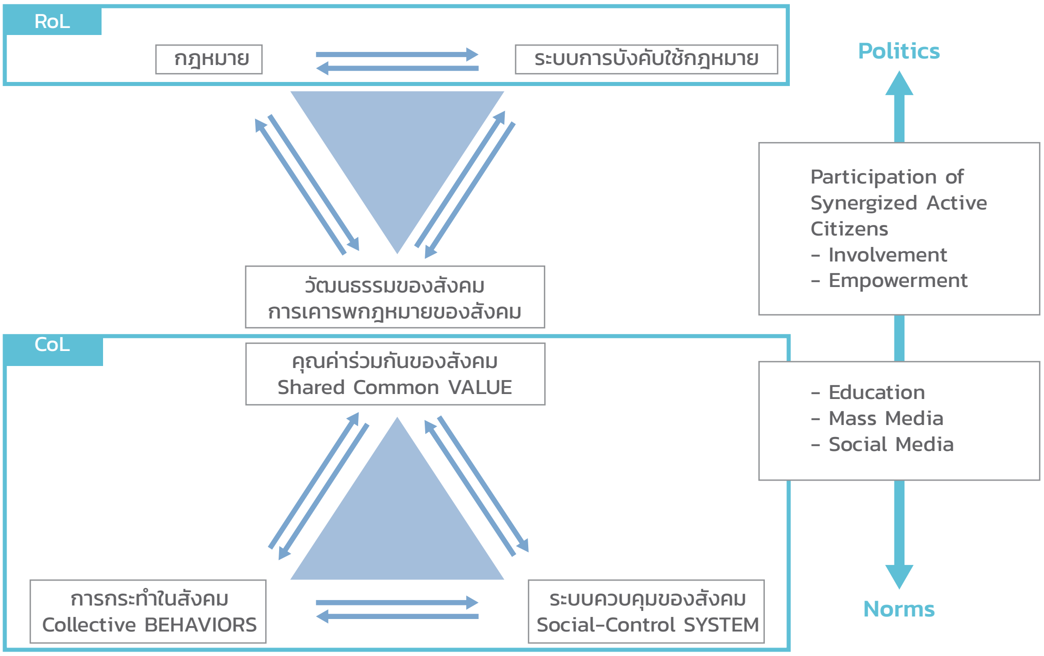
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี ชัยวัฒน์ ได้ให้แนวทางไว้ว่า ในเรื่องวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นโดยกติกา (Rule-based) ต้องมีระบบการจัดการแบบกติกา (Rule-based) และไม่ยอมให้เกิดการใช้สายสัมพันธ์ อภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษใดๆ แทนการเคารพกติกา เพื่อให้เกิดความคาดหวังว่าทุกคนในสังคมจะปฏิบัติตามแบบแผนเดียวกันตามหลักการ Nash Equilibrium ที่นำเสนอไปข้างต้น

สำหรับสังคมไทยมุมที่สามเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ซึ่งต้องไม่อะลุ้มอล่วย หรือเปิดโอกาสให้มีการใช้อภิสิทธิ์ เพราะหากเมื่อใดก็ตามที่ให้มีการใช้สิทธิพิเศษได้ จะมีคนอีกจำนวนหนึ่งที่พยายามแสวงหาและใช้สิทธิพิเศษเช่นว่านั้น ส่วนคนจำนวนหนึ่งที่ไม่มีก็จะรู้สึกกดทับ เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำ และอาจกลายเป็นความแตกแยกและปฏิเสธคุณค่าของการเคารพต่อกติกาในที่สุด

"หลักนิติธรรม" ค้ำจุนด้วย "วัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา"

ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วว่า "สามเหลี่ยมหลักนิติธรรม" ซึ่งประกอบด้วย กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย จะเข้มแข็งได้ต้องมีวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาเป็นรากฐาน ซึ่งรากฐานวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาประกอบด้วย "สามเหลี่ยมองค์ประกอบวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา" ได้แก่ คุณค่าร่วมกันของสังคม การกระทำร่วมกันของสังคม และระบบการจัดการทางสังคม ดังปรากฏตามภาพ

Rule of Law (RoL) & Culture of Lawfulness (CoL)



จากการศึกษา ผู้เข้าร่วมหลักสูตรพบว่า มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่าง "สามเหลี่ยมหลักนิติธรรม" และ "สามเหลี่ยมวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา" โดยหากเรานำสามเหลี่ยมทั้งสองพับประกบกันขึ้น เราจะเห็นความสอดคล้องของ "หลักนิติธรรม" และ "วัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา" กล่าวคือ

ด้านล่างสุดอันเป็นรากฐานนั้น ได้แก่ วัฒนธรรมของสังคมจะต้องสอดคล้องกับคุณค่าที่สังคมมีร่วมกัน

มุมหนึ่งสำหรับการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา ได้แก่ การกระทำร่วมกันของสังคมเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณค่า เมื่อพับขึ้นไปประกบกับหลักนิติธรรมในส่วนของกฎหมาย ซึ่งก็คือการวางแบบแผนการกระทำของคนในสังคมนั่นเอง

ส่วนมุมสุดท้ายสำหรับการหล่อหลอมวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา ได้แก่ ระบบควบคุมของสังคม ซึ่งเมื่อพับขึ้นไปจะประกบกับส่วนของระบบการบังคับใช้กฎหมายของสามเหลี่ยมหลักนิติธรรมพอดี

จึงทำให้เห็นว่า สามเหลี่ยมทั้งสองนี้สัมพันธ์และสอดคล้องกันอย่างแยกไม่ออก

04-3 ปัจจัยในการส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกา

การมีส่วนร่วม

ปัจจัยหลักที่พบว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของการที่จะสร้างวัฒนธรรมได้คือ "การมีส่วนร่วม" การมีส่วนร่วมในที่นี้มีผลโดยตรงต่อการสร้าง "การกระทำร่วมกัน" และ "ระบบควบคุมที่ดี" ของสังคม กล่าวคือ โดยปกตินั้นหากเป็นเรื่องของกฎหมาย รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายซึ่งอาจไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ในขณะที่การสร้างวัฒนธรรมหรือแบบแผนของสังคมนั้น จะต้องเกิดจากคนในสังคมเป็นหลัก จะมีเฉพาะจากรัฐสู่ประชาชน (Top to bottom) ไม่ได้ แต่จะต้องดึงให้คนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นแรงพลังในการทำงานให้มากที่สุด (Bottom to top) โดยมีการศึกษา การทำให้ดูเป็นแบบอย่าง และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เป็นเครื่องมือ

การใช้สื่อสังคม (Social Media)

สื่อสังคม (Social Media) โดยเฉพาะระบบสื่อสังคมออนไลน์ในปัจจุบันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด เป็นเครื่องมือที่ทรงพลังในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมและวัฒนธรรมได้ง่ายขึ้น ซึ่งควรนำมาใช้เป็นปัจจัยเสริมให้เหมาะ

05 บทสรุป

นิติธรรมกับวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกานั้น ไม่ใช่เพียงส่งเสริมซึ่งกันและกัน แต่สองสิ่งนี้สอดคล้องกันและแยกจากกันไม่ได้ สำหรับวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาสามารถสร้างได้โดยสังคมต้องยึดหลักปฏิบัติดังต่อไปนี้

- ยึดมั่นในคุณค่าการปฏิบัติตามกฎหมาย (Uphold to lawful value) ว่าด้วยการเคารพกติกาและระวังผลกระทบต่อผู้อื่นและส่วนรวม
- ไม่กระทำการใดที่ไม่ถูกกฎหมายและปฏิเสธที่จะใช้สิทธิพิเศษ (Say no to unlawful behaviors and privileges) ด้วยการไม่กระทำการใดที่ละเมิดต่อกติกาแม้เพียงเล็กน้อย และจะไม่ใช้สายสัมพันธ์ในการทำให้รอดพ้นจากการถูกลงโทษโดยกฎหมายหรือทางสังคม
- ไม่ทนต่อการละเมิดต่อกฎหมาย (Zero tolerance to unlawful behaviors and privileges) ด้วยการไม่ยอมมีการละเมิดต่อกติกาหรือยอมให้มีการใช้สิทธิพิเศษใดๆ โดยทำให้ระบบควบคุมทางสังคมที่เข้มแข็ง

วัฒนธรรมแห่งการเคารพกฎหมายและกติกาเกิดได้โดย

Uphold to Lawful Value — ยึดมั่นการเคารพกติกาและระวังผลกระทบต่อผู้อื่นและส่วนรวม

Say No to Unlawful Behaviors and Privileges — ไม่ทำสิ่งที่ละเมิดกติกาแม้เพียงเล็กน้อย และไม่ใช้อภิสิทธิ์ เพื่อให้ตัวเองหรือพรรคพวกรอด

Not Tolerant to Unlawful Behaviors and Privileges — ไม่ยอมทนให้มีการละเมิดกฎ-กติกา และสร้างระบบควบคุมกดดันทางสังคม

ภาคผนวก

01 การบรรยายหัวข้อ "The root of Thailand's culture of Lawfulness"

วันที่ 17 พฤษภาคม 2561

วิทยากร

ผศ.ดร.ธานี ชัยวัฒน์

อาจารย์ประจำและผู้อำนวยการ ศูนย์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลอง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

02 การเสวนาหัวข้อ "Culture of Lawfulness in the Context of Thailand"

วันที่ 17 พฤษภาคม 2561

ผู้ร่วมเสวนา

1 คุณสุรเสกข์ ยุทธิวัฒน์	ผู้ก่อตั้งรายการ "Toolmorrow"
2 คุณสุทธิพงษ์ สุริยะ	ผู้ก่อตั้งชุมชนมีชีวิต จังหวัดบึงกาฬ
3 ผศ.ดร.ดวงใจ หล่อธนวณิชย์	คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4 พล.ต.ต.ธัชชัย ปิตะนีละบุตร	รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒

ดำเนินรายการโดย

ผศ.ดร.ปารีณา ศรีวนิชย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

03 การประชุมเจาะลึกหัวข้อ "ถอดบทเรียนการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพกติกาในบริบทต่างๆ"

วันที่ 3 กรกฎาคม 2561

ผู้นำประชุม

นายพุทธิพงษ์ ปุณณกันต์	ตัวแทนกลุ่ม JUSTICE-RoLD รุ่น 2
ผศ.ดร.ปารีณา ศรีวนิชย์	ตัวแทนกลุ่ม JUSTICE-RoLD รุ่น 2

ผู้ร่วมประชุม

1	คุณจินดารันต์ มณีเติม	นายกสมาคมศิษย์เก่าโรงเรียนมีชัยพัฒนา
2	คุณอนัตตา ไชยโคตร	ศิษย์เก่าโรงเรียนมีชัยพัฒนา
3	คุณพัชรินทร์ ซำศิริพงษ์	สมาชิกโครงการเยาวชนภิวัฒน์รุ่น 1
4	คุณจักรวี วิสุทธิผล	สมาชิกโครงการเยาวชนภิวัฒน์รุ่น 4
5	คุณณัฐคณา ชุมพล	คุณครูจากโรงเรียนปิยชาติพัฒนาในพระราชูปถัมภ์ฯ
6	คุณกวินนา มั่นหมาย	คุณครูจากโรงเรียนปิยชาติพัฒนาในพระราชูปถัมภ์ฯ
7	ดร.จุฬากรณ์ มาเสถียรวงศ์	ผู้อำนวยการสถาบันรามจิตติ
8	ผศ.ดร.วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธุ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9	คุณแวว สว่างแจ้ง	ตัวแทนจากชุมชนท่องเที่ยวยั่งยืน
10	คุณสำราญ คงจินดา	ตัวแทนจากชุมชนท่องเที่ยวยั่งยืน
11	ผู้ขับจักรยานยนต์รับจ้าง (ไม่ประสงค์ออกนาม)	

การดำเนินการ

- **วิธีการเก็บข้อมูล** จัดการประชุมกลุ่มย่อยกับตัวแทนกลุ่มต่างๆ จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มครูและนักเรียนสถานศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษา กลุ่มนักศึกษาระดับปริญญาตรี กลุ่มครูผู้บริหาร กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มอาชีพรับจ้างอิสระ

- **ประเด็นคำถาม**
  ปัญหา สาเหตุ ปัจจัยที่ทำให้คนไทยไม่เคารพกติกา
  ปัจจัยที่ทำให้คนไทยเคารพกติกา
  แนวทางในการผลักดันให้เกิดสังคมแห่งการเคารพกติกา
  กลุ่มคำถามที่ 1: เจาะลึกการเคารพกติกาในสังคมของแต่ละท่าน
  กลุ่มคำถามที่ 2: สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเคารพกติกาหรือไม่
  กลุ่มคำถามที่ 3: แนวทางที่ทำให้ชุมชนของแต่ละท่านเป็นสังคมแห่งการเคารพกติกา

รายชื่อคณะทำงานกลุ่ม JUSTICE

*ชื่อและตำแหน่งขณะเข้าร่วมหลักสูตร

ดร.กลย์วัฒน์ สาขากร
นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดร.จุฑาทิพย์ มณีพงษ์
ผู้จัดการแผนงาน
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

ดร.ทวารัฐ สูตะบุตร
ผู้อำนวยการ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
กระทรวงพลังงาน

นายธเนศ วรศรัณย์
กรรมการผู้จัดการ
บริษัท ไทยเจมส์มาร์ท ดีเวล้อปเมนท์ จำกัด

นายบัณฑิต ทองดี
นายกสมาคมผู้กำกับภาพยนตร์ไทย
สมาคมผู้กำกับภาพยนตร์ไทย

นายพร้อม สิริสันต์
ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายพัฒนาธุรกิจและกลยุทธ์
บริษัท เอเซีย พลัส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน)

นายพุทธิพงษ์ ปุณณกันต์
กรรมการผู้จัดการ
บริษัท อธีนา เอเชีย จำกัด

นายกีรติ แก่นแก้ว
อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
สำนักงานอัยการจังหวัดพัทยา

นายเกรียงชัย บุญโพธิ์อภิชาติ
Chief financial officer
บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน)

นางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์
ผู้อำนวยการฝ่ายออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์
บริษัท ลัคกี้พลัส จำกัด

พลตำรวจตรี ดร.ธัชชัย ปิตะนีละบุตร
รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 2
กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 2

ผู้ช่วยศาตราจารย์ ดร.ปารีณา ศรีวนิชย์
คณบดี คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นางสาวพีรานันท์ ปัญญาวรานันท์
ผู้จัดการโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม
สถาบันคีนันเอเชีย

นางสาววรัญญา ศรีเสวก
บรรณาธิการร่วมด้านความยั่งยืน
สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า

นายวิทนาถ วรรธนะกุล
กรรมการบริหาร รอยัล คลิฟ โฮเต็ลส์ กรุ๊ป

นายสราวุธ เบญจกุล
เลขาธิการ
สำนักงานศาลยุติธรรม

นายสันติ สาทิพย์พงษ์
ประธานคณะทำงานด้านกฎหมาย
มูลนิธิอาสา เพื่อนพึ่ง (ภาฯ) ยามยาก

นางสาวโสมนัส เจือศรีกุล
ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการพิเศษ
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

นาวาโท เอกสิทธิ์ เอี่ยมยิ้ม
ประจำกรมข่าวทหารเรือ กองทัพเรือ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ แพทย์หญิงศุภรา เชาว์ปรีชา
หัวหน้าคณะทำงานรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ว่าที่ ร้อยตรี ดร.สฤษดิ์ ธัญกิจจานุกิจ
ผู้อำนวยการกองการกฎหมาย
ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกที่ตั้ง ตรัง
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

ดร.สุธาทิพย์ ทัศนชัยกุล
ผู้พิพากษาชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา
สำนักงานศาลยุติธรรม

นางสาวอลิสา พันธุศักดิ์
กรรมการผู้จัดการ
บริษัท ทิฟฟานี่โชว์ พัทยา จำกัด

นางสาวเอด้า จิรไพศาลกุล
กรรมการผู้จัดการ เทใจดอทคอม | ชุมชนการให้เพื่อคนไทย

Thailand Institute of Justice (TIJ)
GPF Building, Tower B, 16th Floor
Witthayu Road, Pathumwan
Bangkok 10330, Thailand

Tel: +66-2-118-9400 Ext.214
Email: rold@tijthailand.org