

การศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
กับขนาดเล็กในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับชุมชน
A Comparative Study of the Performance Between Large and Small Local
Administrative Organizations in Delivering Justice to the Community

สัณห์ภณ บุญช่วย¹
Sunhakrisana Boonchuay

Received: July 25, 2024
Revised: September 21, 2024
Accepted: September 24, 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็กในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับชุมชนเป็นส่วนหนึ่งในงานวิจัยเรื่อง ทฤษฎีสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับชุมชนผ่านศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยอาศัยรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองไร่ขิง องค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา และองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ เป็นการศึกษาที่เน้นการบรรยายและวิเคราะห์ (descriptive analysis) จากนั้นเป็นการเลือกใช้วิธีการวิจัยภาคสนาม (field research) ด้วยการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)

ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีความแตกต่างกันไปตามบริบทขององค์กร เมื่อประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานจากทั้งโครงสร้างองค์กรภายในศูนย์ บุคลากร งบประมาณ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมารวมไปถึงปัญหาและอุปสรรค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ย่อมมีความพร้อมในทรัพยากรต่าง ๆ รวมไปถึงความพร้อมในการโอนภารกิจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่นที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ส่วนปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และเล็กจะค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือการถูกหน่วยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเข้มข้นมากในการตรวจสอบจนเกิดภาวะขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานตนเอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเท่าที่ควร

คำสำคัญ: ยุติธรรมชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

A comparative study of the performance between large and small local administrative organizations in providing justice to communities is part of the research on The Social Capital of Local Administrative Organizations in Providing Justice to Communities Through Community Justice Centers. Qualitative research was utilized as research design conducted through three case studies: Raikhing Town Municipality, Salaya Subdistrict Administrative Organization, and Laem Yai Subdistrict Administrative Organization. The research focused on descriptive analysis and then employed field research using in-depth interviews.

The research findings revealed differences in the operating performance of community justice centers based on organizational contexts. When the performance effectiveness of internal organizational structures, personnel, budget, past performance, as well as problems and obstacles was evaluated, large local administrative organizations were more equipped with various resources and readiness to transfer tasks from central to local levels compared to small local administrative organizations.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences Nakornprathom Rajabhat University,
E-mail: thodsaponboonchuay@hotmail.com

The problems and obstacles faced by large and small local administrative organizations were fairly similar, such as intense budget scrutiny from the Independent Organs under the Constitution leading to a lack of self-autonomy in managing their work, which did not align with the principle of decentralization as it should.

Keywords: Community Justice, Local Administrative Organizations, Municipality, Subdistrict Administrative Organization

บทนำ

ในยุคของกระแสการปฏิรูปประเทศ ณ ขณะนี้ หากพิจารณาถึงประเด็นด้านกระบวนการยุติธรรมของไทย จะพบว่าสถานการณ์เข้าขั้นวิกฤติในการบริหารจัดการที่ต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วนด้วยเช่นกัน เท่าที่เป็นอยู่ กระบวนการยุติธรรมของไทยยังเป็นกระบวนการยุติธรรมที่มีแต่การดำเนินคดี (Litigation) แต่ขาดมิติการบริหารงาน ยุติธรรม (Criminal Justice Administration) (คณิต ณ นคร, ม.ป.ป.) หรือการจัดการในการสร้างหลักประกันความยุติธรรม ให้เกิดขึ้นเพื่อลดอัตราการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมของบุคคลบางกลุ่มในสังคมไทย หรือแม้กระทั่งอย่างน้อยที่สุด ให้แต่ละองคาพยพของหน่วยงานดำเนินงานสอดคล้องประสานเป็นเนื้อเดียวกันจนเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามโดยที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของไทยนั้นถือว่าได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตกเป็นระบบ สายพาน กล่าวคือเริ่มจากพนักงานสอบสวนแล้วไปสู่นักงานอัยการ จากพนักงานอัยการไปสู่ศาล และหากศาล พิจารณาลงโทษก็จะไปสิ้นสุดที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ในทุก ๆ ปีศาลยุติธรรมจะต้องมีคดีค้างในศาลจำนวนมากขึ้น เรื่อย ๆ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2554) นำไปสู่ปัญหาในปลายทางที่นับวันจะกลายเป็นวิกฤตการณ์สำคัญไม่น้อย เช่นกัน คือปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ สะท้อนให้เห็นปัญหาอย่างชัดเจนว่าปัจจุบันประเทศไทยจะต้องสูญเสียบุคลากร ที่เป็นกำลังหลักในการเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่ต้องถูกตัดขาดออกไปจากสังคมเป็นจำนวนมาก โดยจะไปรวมกัน อยู่ในสถานที่ที่รัฐจะต้องรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ด้วยงบประมาณที่มหาศาลพร้อมกับภาระหน้าที่ที่ต้องขัดเกลา ให้มีสภาพจิตใจที่พร้อมจะออกมาใช้ชีวิตปกติสุขภายนอกกลับคืนสู่ชุมชนสังคมให้ได้

นอกจากนี้แล้วในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักยังได้ถูกตั้งคำถามจากสังคมอันเนื่องมาจากภาพสะท้อน ของสังคมออนไลน์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างง่ายดาย จนมีการสร้างวาทกรรมที่สะท้อนความไม่เชื่อมั่น ในกระบวนการอย่างชัดเจนว่า “คุณมีไว้ขังคนจน” ยกตัวอย่างกรณีประเทศไทยเมื่อประชาชนได้เกิดความสงสัย ในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดขึ้นจริง ได้หรือไม่ สามารถที่จะลดผู้ต้องขังหรือระบายจำนวนผู้ต้องขังได้อย่างไร หรือแม้แต่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มีราคาแพง ผู้คนทั่วไปไม่สามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ และแน่นอนว่าเมื่อกระบวนการยุติธรรม เกิดคำถามขึ้น วาทกรรมเหล่านี้จะกลายเป็นเครื่องชี้วัดที่จะคอยบั่นทอนการขับเคลื่อนของประเทศชาติอาจจะสะดุด หยุดลงได้ในที่สุด สอดคล้องกับผลจากการเสวนาวิชาการเรื่องความยุติธรรมมีราคาที่ต้องจ่าย ของสถาบันเพื่อการยุติธรรม ของประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ) ที่ได้สะท้อนปัญหาไว้ชัดเจนเช่นกัน หากแต่ยังพบว่ามีปัญหา ความสูญเสียอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถมองเห็นได้ ได้แก่ บรรดาความเสียหายโอกาสต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถประเมิน เป็นมูลค่าได้ รวมไปถึงการสูญเสียสุขภาพจิตที่ดี และภาวะความระคายเคืองที่ต้องประสบตลอดในกระบวนการ ยุติธรรม และจบท้ายด้วยการประเมินกลไกของรัฐที่ยังมีข้อจำกัดอีกมากมาย ทั้งกระบวนการที่อาศัยระยะเวลา ที่ยาวนาน กอปรกับมีค่าใช้จ่ายที่สูงอย่างมาก (สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2566: ออนไลน์)

กระนั้นเมื่อการตั้งคำถามของสังคมที่เกิดขึ้นนี้ได้กลายเป็นเครื่องยืนยันว่าปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นจริงและได้เกิด มานานพอสมควรแล้ว จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบอื่น ๆ เข้ามามีบทบาท ในการปรับกระบวนการต้นและเสนอเป็นอีกทางเลือกในการนำมาใช้แก้ปัญหาสังคม ข้อเสนอที่ดูเหมือนว่าจะสร้าง แรงบันดาลใจให้กับกระบวนการยุติธรรมอยู่ไม่น้อยได้แก่ ข้อเสนอที่ได้จากการสัมมนาวิชาการเรื่องเหลียวหลัง แลหน้ายี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย เมื่อปี พ.ศ. 2547 หรือราวสองทศวรรษที่ผ่านมาแล้ว ได้มีการถกแถลงในห้องย่อย

เรื่องระบบความยุติธรรมแห่งอนาคตกับสันติสุขในสังคมและชุมชน โดยกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัญหากระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ซึ่งกิตติพงษ์ฯ ได้ศึกษาและรายงานไว้ในหนังสือเรื่องยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยระบุอย่างชัดเจนว่า “ปัญหากระบวนการยุติธรรม” เป็นปัญหาระบบและโครงสร้างจนเกิดคดีความล่าช้า คนล้นเรือนจำ อันเนื่องมาจากประชาชนมีความต้องการรับบริการจากระบบงานยุติธรรม แต่การให้บริการไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง สาเหตุเหล่านี้จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมายหากไม่มีการคิดวางแผนในการปฏิรูปเพื่อรองรับศตวรรษหน้า เพราะในข้อจำกัดของกระบวนการเองก็มีปัญหาไม่น้อยเช่นกัน

ทั้งนี้ในส่วนท้าย กิตติพงษ์ฯ ได้สร้างข้อเสนอเชิงนโยบายต่อภาครัฐและภาคประชาสังคมไว้ เมื่อกระบวนการยุติธรรมภายใต้กรอบทัศน์แบบแก้แค้นทดแทนในระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาที่ยังไม่เอื้อต่อการบริหารระบบงานยุติธรรมให้รองรับปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมไทย และสังคมโลก กอปรกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นใหม่ตามกระแสโลกาภิวัตน์ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นการเผชิญหน้ากับความท้าทายในอนาคตจำเป็นต้องมีกระบวนการนวัตกรรมสำคัญ ๆ เพื่อมาเป็นทางเลือกขึ้นมารองรับช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมในอนาคตต่อไป

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ตามความหมายที่กิตติพงษ์ฯ นำเสนอจึงเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาระบบยุติธรรมตะวันตกที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ และนับวันได้ประสบปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น ทางเลือกเหล่านี้ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมชุมชน ซึ่งเป็นที่น่ายินดีที่มีเครื่องมือรองรับการดำเนินการกระบวนการขึ้นแล้วโดยกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2547: 1-21)

กระนั้นแล้วเมื่อกระบวนการยุติธรรมชุมชน ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหนึ่งที่อาศัยชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ อีกทั้งยังเป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรม ทำให้ประชาชนปลอดภัย และที่สำคัญชุมชนของตนเองก็จะมีความเข้มแข็งไปพร้อม ๆ กัน แนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนจึงถูกหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นสำคัญในสังคมไทยมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2556 เมื่อกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) แก่ประชาชนได้ง่าย รวดเร็ว เพื่อคุ้มครองช่วยเหลือผู้ยากจน และความไม่เป็นธรรมจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ระหว่างสำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2557 ประกอบกับคำสั่งกระทรวงยุติธรรม ที่ 322/2559 เรื่องการบริหารศูนย์ยุติธรรมชุมชนจึงเป็นการตอบสนองนโยบายที่สำคัญเร่งด่วนในการลดความเหลื่อมล้ำด้วย การพัฒนาแนวคิด “ยุติธรรมชุมชน” ให้บังเกิดเป็นรูปธรรม โดยการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ศยช.) ทั่วประเทศ ปัจจุบันตั้งศูนย์ยุติธรรมขึ้นแล้ว จำนวน 7,788 แห่งในพื้นที่ทุกตำบลทั่วประเทศ และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร 4 แห่ง (ศราวุธ คงยืน และคณะ, 2562: 2) โดยมีองค์ประกอบของโครงสร้างยุติธรรมชุมชนตำบล ได้แก่ 1) คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ พัฒนาการ กำนัน นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนยุติธรรมจังหวัด 1 ท่าน 2) คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน ประกอบด้วย ประธาน รองประธานกรรมการ ที่มาจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำองค์กร ดำรวจชุมชน และประธานศูนย์ยุติธรรม (คนเดิม) และเลขานุการ

ทั้งนี้กระทรวงยุติธรรมมีนโยบายให้บูรณาการการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่ระดับจังหวัดเน้นบทบาทหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (สยจ.) และศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ศยช.) โดยประสานงานกับศูนย์ดำรงธรรมเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมชุมชนโดยร่วมกันเอง หรือร่วมกับภาครัฐในลักษณะของหุ้นส่วน โดยการนำทุนทางสังคม และศักยภาพของชุมชนมาใช้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และความปลอดภัยจากอาชญากรรม ความไม่เป็นธรรม และความสงบสุขของชุมชน ด้วยการเสริมพลังการป้องกัน และการสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยาและการจัดการความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดีขึ้น เสริมประสิทธิภาพและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สร้างสำนึกความเป็นชุมชน และรักษาขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ ส่งผลให้มีความวิจัยเป็นจำนวนมากได้ต่อยอดความสำเร็จของมาตรการที่ต้องเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการอำนวยความสะดวกอื่นอีกทั้งต้องมีการวางรูปแบบและกลไกการดำเนินงานให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงควรมีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการเสริมพลังของชุมชน การเยียวยา การให้โอกาส ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม และการขจัดความขัดแย้งในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น เพื่อเป้าหมายในการลด ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ศยช.) ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือชุมชน หรือประชาชนเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นศูนย์ยุติธรรม เพิ่มเติม เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินการของคณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชน หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของชุมชน ในงานวิจัยของศราวุธ คงยืน และคณะ (2562) ที่ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน พบว่าในการบริหารจัดการศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มีความพร้อม และศักยภาพมากที่สุด ได้แก่ ศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มีโครงสร้างผสมผสานระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐโดยมีผู้นำ ชุมชนเป็นประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชน มีที่ตั้ง ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในงานวิจัยนี้ ศราวุธ ได้แบ่งชี้ว่า รูปแบบที่มีศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่เป็นศูนย์ ยุติธรรมชุมชน ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพสูงในการปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชน โดยประชาชน ในพื้นที่ความรับผิดชอบมีความไว้วางใจ และคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลความสงบสุข ความเจริญเติบโต ของชุมชน ซึ่งเป็นผลมาจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในชุมชน กอปรกับเจ้าหน้าที่มีทัศนคติที่ดี มีอัธยาศัยดี มีความสัมพันธ์ที่ดี และมีความมุ่งมั่นจะทำงานเพื่อชุมชนอย่างเห็นได้ชัด 2) การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน ในแบบการลำดับขั้นการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการทำให้มีความรับผิดชอบต่อสูง ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ อย่างเคร่งครัด จึงมีความพร้อมอย่างสูงในการเชื่อมต่อการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมจากภาครัฐส่วนกลาง สู่พื้นที่ชุมชน โดยในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม และศักยภาพในการช่วยดำเนินงานของศูนย์ ยุติธรรมชุมชน เนื่องจากมีสถานที่ งบประมาณ เครื่องมือ บุคลากร โครงสร้างการจัดการ มีความเข้าใจในขั้นตอน รวมไปถึงกระบวนการอำนวยความสะดวกที่จะช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและบรรเทาความเดือดร้อน ของประชาชนได้เป็นอย่างดี (ศราวุธ คงยืน และคณะ, 2562: 126)

อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงภารกิจในด้านการอำนวยความสะดวกยังคงยึดติดอยู่กับการบริหารราชการ ส่วนกลาง อีกทั้งยังไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบันองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนที่เต็มไปด้วยศักยภาพ สามารถดำเนินการจัดการงานสาธารณะได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทย ขานรับกระแสพลวัตของโลกที่มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว กอปรกับความต้องการของภาคประชาสังคมย่อมมี ความคาดหวังที่สูงตามไปด้วยแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะภาครัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดบริการ สาธารณะจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารขององค์กรจะยังคงบริหารงาน แบบเดิมไม่ได้อีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้พยายามสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ ออกมาตอบโจทยสังคม ในหลากหลายมิติ โดยที่นวัตกรรมในองค์กรท้องถิ่นไม่เพียงเป็นแค่การประดิษฐ์ หรือสิ่งประดิษฐ์เท่านั้น แต่ยังเป็น การเปลี่ยนแปลงองค์กรใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน (Kimberly L. Nelson and others, 2011) ทั้งนี้มิติต่าง ๆ ในงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา (2547) ได้แบ่งไว้เป็น 10 ด้าน/มิติ ด้วยกัน ได้แก่ 1) ด้านการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) ด้านการบริหารงานทั่วไป 3) ด้านการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน 4) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชน 5) ด้านการศึกษา 6) ด้านการสาธารณสุข 7) ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน 9) ด้านการพัฒนาและ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต สวัสดิการสังคม และ 10) ด้านการส่งเสริมวัฒนธรรมและการกีฬา (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2547) ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่านวัตกรรมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการอำนวยความสะดวก ในสังคมยังขาดหายไป จึงนำมาสู่ความสนใจของผู้วิจัยต่อประเด็นนี้เพื่อในอนาคตจะมีความเป็นไปได้ในการขยาย ขอบเขตภารกิจด้านอำนวยความสะดวกไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อเป็น ประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ กับขนาดเล็กในการอำนวยความสะดวกให้กับชุมชนผ่านกรณีการบริหารจัดการศูนย์ยุติธรรมชุมชน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและทบทวนวรรณกรรม โดยผสมผสานระหว่างแนวคิดทางสังคมวิทยา กฎหมาย อาชญวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกันแบบบูรณาการเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษา และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนความรับผิดชอบกิจการภาครัฐ

แนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในงานดัชนีนิพนธ์ของสันตฤกษ์ บุญช่วย (2561) ได้อ้างอิงจากบทความของธนาคารโลกที่ว่า การปกครองท้องถิ่น (local government) หรือการยินยอมให้เกิดการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) มีรากฐานที่มาจากแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ กระนั้นธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) หรือธนาคารโลก ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยนิยามความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในการเคลื่อนย้ายทางการคลัง, อำนาจ และการบริหารจัดการจากรัฐบาลระดับชาติไปสู่หน่วยรัฐบาลย่อย (sub nation unit) รัฐบาลกลางที่ไม่มี การกระจายอำนาจจึงหมายถึงรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดให้เกิดการปกครองตนเอง หรือการไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ได้ตัดสินใจต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ การกระจายอำนาจจึงเกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากร และความรับผิดชอบไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางมีหน้าที่ถ่ายโอนอำนาจที่มีอยู่ของตนไปยังท้องถิ่นพร้อมกับการจัดสรร บุคลากรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ถ่ายโอน ในขณะที่การปฏิรูปกิจการของรัฐให้มีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน (privatization) ก็เป็นชุดความคิดที่ต้องได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐด้วย

คุณูปการของหลักการกระจายอำนาจ ที่ธนาคารโลกพยายามอธิบายมานั้น ธนาคารโลกได้สาธกโดยการ ยกกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในโลกซึ่งอยู่ในอาณาบริเวณขององค์กรระหว่างประเทศนี้เสมอ ทำให้เห็น ภาพตัวแสดงอื่น ๆ เปรียบเทียบกับประเทศไทยได้อย่างชัดเจน ซึ่งแน่นอนว่าหลักการกระจายอำนาจถูกนำไปผูกโยง กับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจด้วย ธนาคารโลกจึงพยายามผลักดันหลักการการบริหารจัดการที่ดี (good governance) ผสมผสานกับการกระจายอำนาจ (decentralization) มาโดยตลอด และมีมุมมองว่าธรรมชาติของระบบการกระจาย อำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นจะส่งผลต่อแรงจูงใจของท้องถิ่นในการคิดค้นนวัตกรรม ตัวอย่างเช่น จะเกิดแรงจูงใจและแรงกดดันในระดับต่างกันเมื่อพรรคท้องถิ่นอยู่ฝั่งตรงข้ามกับพรรคที่เป็นรัฐบาลกลาง ในเมืองเลกอส (Lagos) ประเทศไนจีเรีย ผู้นำที่อยู่ฝ่ายค้านไม่สามารถพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้ จึงต้องคิดหา นวัตกรรมเพื่อหารายได้ภายในท้องถิ่น และเนื่องจากผู้เข้ามาใช้อำนาจใหม่ต้องร่วมมือกันเพื่อป้องกันรายได้ส่วนนี้ จึงทำให้เกิดการแข่งขันจัดบริการสาธารณะมากขึ้นในวงเจรจาเชิงนโยบายท้องถิ่น และถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจ จะเพิ่มโอกาสในการเกิดนวัตกรรมและการก้าวเข้ามาของนักการเมืองคนนอก (political outsider) แต่จะเห็นได้ว่า การจะทำให้เกิดผลที่ดีนั้นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะ (สันตฤกษ์ บุญช่วย, 2561)

2. แนวคิดนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถึงแม้ว่าความสนใจของบรรดานักวิชาการที่เข้าไปศึกษา อาณาบริเวณของการจัดการท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ย่อมเป็นที่ประจักษ์ ว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน และที่สำคัญโครงสร้างภายในองค์กรที่มีพลังที่เข้มแข็ง กว่าสมัยก่อนเป็นอย่างมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการการฝึกฝนพัฒนาทางด้านทักษะในการบริหาร จัดการและการให้บริการสาธารณะเพื่อให้มีศักยภาพต่อการดำเนินการให้มากขึ้น

ผู้วิจัยได้สร้างข้อสรุปนวัตกรรมท้องถิ่นจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งจากงานของประเทศไทย อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (2548) และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) และงานต่างประเทศ ได้แก่ Kimberly L. Nelson and

others (2011) ว่านวัตกรรมท้องถิ่น คือ การริเริ่ม หรือการคิดค้น หรือการพัฒนา แม้กระทั่งการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น และส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะอันเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนในพื้นที่ และสามารถใช้เป็นตัวอย่างที่ดี (best practice) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไป

3. แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

งานวิจัยของจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2553) เพื่อพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทยให้กับสำนักงานกิจการยุติธรรม โดยกำหนดนิยามความหมายไว้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (alternative justice) หมายถึงแนวคิดและวิธีการดำเนินการใด ๆ ต่อคู่กรณีในคดีแพ่งหรือผู้กระทำความผิด ในคดีอาญาในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม โดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อีกทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี ช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ส่งเสริมการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนผู้กระทำความผิด และแสวงหาความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์ด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ที่ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และหรือบุคคลอื่น ๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดอาชญากรรม (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2553)

4. แนวคิดการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

สำหรับนิยามตามมุมมองของ Adriaan Lanni ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ในผลงานวิชาการเรื่อง The Future of Community Justice มองว่ากระบวนการยุติธรรมชุมชนเกิดขึ้นโดยส่วนหนึ่ง ในการพยายามต่อสู้กับปัญหากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก Lanni มองว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ในการที่จะเข้ามาปฏิรูป ระบบงานยุติธรรมโดยมีเหตุผลอย่างน้อย 2 กรณี คือ

1. นำไปสู่การส่งเสริมให้ประชาชนพลเมืองในการกำหนดนโยบายการควบคุมอาชญากรรมที่ปรับแต่ง ให้เหมาะสมกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นตนเอง

2. ตอบสนองต่ออาชญากรรมด้วยการหาวิธีการ หรือมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และเยียวยาเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายหรือชุมชนแทนการลงโทษผู้กระทำความผิด (Lanni. A., 2005)

โดยแนวคิดศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ศยช.) ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือชุมชน หรือประชาชนเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นศูนย์ยุติธรรมเพิ่มเติม เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินการของคณะกรรมการประจำศูนย์ ยุติธรรมชุมชน หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของชุมชน

ทั้งนี้มีการกิจ 5 ด้านของศูนย์ยุติธรรมชุมชน

1. การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมในชุมชน การเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาอาชญากรรม การทุจริต ประพฤติดมขบ และการกระทำความผิดกฎหมายต่าง ๆ ในชุมชน

2. การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และรับแจ้งเบาะแส ปัญหาความไม่เป็นธรรมของประชาชน ตลอดจน ช่วยเหลือดูแลให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน

3. การจัดการความขัดแย้ง การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท หรือความขัดแย้งในชุมชน ตามหลักความยุติธรรม เชิงสมานฉันท์และการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในชุมชน

4. การเยียวยา หรือเสริมพลังแก่เหยื่ออาชญากรรมและความรู้สึกของชุมชน ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม และประสานงานผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่

5. การรับผู้พ้นโทษ ผู้คุมประพฤติกลับสู่สังคม ให้ความช่วยเหลือ สงเคราะห์และบำบัดแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และผู้พ้นโทษให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กระทรวงยุติธรรม, 2563)

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ พบว่ามีวรรณกรรมที่เป็นลักษณะตำรา งานวิจัย ตลอดจน วิทยานิพนธ์ร่วมสมัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มี ประสิทธิภาพ อาทิ

อรรถัย กักผล (2560) ศึกษาการขยายบทบาทและการกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของการขยายบทบาท และการกิจงานยุติธรรมของ กระทรวงยุติธรรมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการร่วมมือระหว่าง กระทรวงยุติธรรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับภารกิจ และความหลากหลายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพระดับสูงในการดำเนินการกิจด้านงาน ยุติธรรม ได้แก่ การป้องกันและเฝ้าระวัง การให้ความรู้/คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการจัดการความขัดแย้ง/ ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเท่านั้น โดยเสนอว่าแนวทางการเสริมสร้างความร่วมมือนั้น ควรเริ่มต้นจากการศึกษาปัญหา ทำงานเชิงรุก เชิญชวน และทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้ในงานวิจัยชิ้นนี้ถึงแม้จะไม่ได้ ชี้ชัดว่าอนาคตจะมีการถ่ายโอนอำนาจด้านการอำนวยความยุติธรรมมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งหมดหรือไม่ แต่ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรฯ ทั้ง 4 ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเด็นด้านอำนวย ความยุติธรรมไม่น้อย (อรรถัย กักผล, 2560)

ในขณะที่งานวิจัยของศราวุธ คงยืน และคณะ (2562) ที่ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพและความพร้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน พบว่าในการบริหารจัดการศูนย์ยุติธรรมชุมชน ที่มีความพร้อมและศักยภาพมากที่สุด ได้แก่ ศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มีโครงสร้างผสมผสานระหว่างภาคประชาชน กับภาครัฐโดยมีผู้นำชุมชนเป็นประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีที่ตั้ง ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในงานวิจัยนี้ ศราวุธฯ ได้แบ่งชี้ว่ารูปแบบที่มีศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรม ชุมชนที่เป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชน เนื่องจากในการปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชนโดยประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบ มีความไว้วางใจ และคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลความสงบสุข ความเจริญเติบโตของชุมชนซึ่งเป็นผล มาจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งนั่นเอง (ศราวุธ คงยืน และคณะ, 2562)

ทั้งนี้ความมีประสิทธิภาพของศูนย์ยุติธรรมชุมชนดังกล่าวได้นั้นมีเกณฑ์ในการพิจารณา และประเมิน ผ่านตัวชี้วัดอย่างชัดเจน โดยในงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ในโครงการศึกษาแนวทางการลดปริมาณคดีอาญาของ กระบวนการยุติธรรม: บทบาทของยุติธรรมชุมชน ของมาตาลักษณ์ เสรมธากุล และคณะ (2565) ระบุถึงการมีกรอบ การประเมินศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ผ่านมามีประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างทางกายภาพของศูนย์ยุติธรรมชุมชน
2. ด้านบุคลากร
3. ด้านการบริหารงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน
4. ด้านการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน

แต่กระนั้นในงานวิจัยของมาตาลักษณ์ ฯ ชิ้นนี้ได้แบ่งชี้ว่าปัจจัยทั้ง 4 ที่ดำเนินการใช้เป็นตัวชี้วัดกันนี้ อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเกณฑ์ใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมต่อไป และสอดคล้องกับบริบทซึ่งมีความแตกต่าง หลากหลายในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม และวิถีชีวิตของคนในชุมชน (มาตาลักษณ์ เสรมธากุล และคณะ, 2565)

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็กในการอำนวย ความยุติธรรมให้กับชุมชน เป็นส่วนหนึ่งในงานวิจัยเรื่อง ทูทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอำนวย ความยุติธรรมให้กับชุมชน มีวิธีการซึ่งผู้วิจัยอาศัยจุดยืนทางกระบวนทัศน์แบบตีความ (Interpretivism paradigm) โดยมีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างทุนทางสังคม กับการอำนวยความยุติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้สิ่งที่พิสูจน์ออกมาสามารถดำรงอยู่ในพื้นที่ ทางวิชาการว่าจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นได้ โดยอาศัยรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) และเป็นวิจัยที่เน้นการบรรยายและ วิเคราะห์ (descriptive analysis) เพื่อหาข้อสรุปในเชิงอุปนัย (inductive) จากนั้นเป็นการเลือกใช้วิธีการวิจัยสนาม

(field research) ด้วยการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) จากในพื้นที่ของกรณีศึกษาแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างฝ่ายหนึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ในฐานะเป็นผู้เล่าประสบการณ์ ความคิด และความรู้ของตัวเองในรูปของเรื่องเล่า (narrative) ขณะเดียวกันกับฝ่ายผู้สัมภาษณ์ (ผู้วิจัย) ต้องพร้อมที่จะกระตุ้นให้ฝ่ายแรกสามารถเรียกความคิด ความจำ ประสบการณ์ต่าง ๆ ของตนขึ้นมาเป็นเครื่องมือขึ้นสำคัญ เพื่อจะสามารถทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่ผ่านมา เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (content analysis) ทั้งนี้มีรายละเอียดของการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร และกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

1.1 ขอบเขตด้านประชากร คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนขึ้นแล้วจำนวน 7,788 แห่ง ในพื้นที่ทุกตำบลทั่วประเทศ และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 4 แห่ง

1.2 การสุ่มกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัด จำนวน 3 ราย ได้แก่ 1) ผู้อำนวยการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนครปฐม 2) หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ และ 3) หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาระบบงานยุติธรรมเพื่อคัดเลือก 3 แห่งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนโยบายส่งเสริมการมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและมีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่นผ่านการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือการส่งเสริมสนับสนุนนโยบายจนสามารถผ่านการประเมินได้รับรางวัลในระดับชาติ เป็นต้น

ทั้งนี้ อาสาสมัครผู้วิจัยได้คัดเลือกไว้แบบเจาะจง (purposeful sampling) ได้แก่ ผู้บริหาร หรือบุคลากรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่ 1) ผู้อำนวยการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนครปฐม 2) ยุติธรรมจังหวัดสมุทรสงคราม 3) หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนางานยุติธรรม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดนครปฐม และผู้บริหารหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ปลัด หรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) หัวหน้าฝ่ายนิติการ หรือนิติกรที่ได้รับมอบหมาย และประชาชนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้นำชุมชน รวมจำนวน 3 แห่ง แห่งละ 4 ราย

1.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยได้เจาะจงเลือกเฉพาะภูมิภาคในภาคกลางและภาคตะวันตกเท่านั้น เพราะเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยต้นสังกัดที่จะต้องมีหน้าที่ในการบริการทางด้านวิชาการเพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยไปขยายผลต่อการพัฒนาการบริหารจัดการในท้องถิ่นต่อไป

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

2.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (indepht-interview) ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากทั้ง 3 ภาคส่วน ได้แก่

2.1.1 คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่าง ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

2.1.2 ผู้บริหาร หรือบุคลากรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

2.1.3 ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

โดยอิงแนวการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured) กล่าวคือ ข้อมูลในการวิจัยทางสังคมไม่ใช่สิ่งที่ปรากฏอยู่อย่างอิสระจากนักวิจัย แต่กระนั้นมันกลับถูกสร้างขึ้นในกระบวนการวิจัยมากกว่า และที่สำคัญมีความยืดหยุ่น ดังนั้นในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยสามารถปรับถ้อยคำและการเรียงคำถามให้เหมาะสมกับผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนและบริบทการสัมภาษณ์จริง และที่สำคัญที่สุดเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้เกิดความไว้วางใจในตัวผู้วิจัยจนสามารถให้ข้อมูลที่แท้จริงได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจำเป็นต้องมีการสร้างสัมพันธที่ดีทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการสัมภาษณ์ ไม่ใช้มีหน้าที่เพียงยิงคำถามอย่างเดียว แต่ต้องใช้ศิลปะและความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

2.2 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นไปขอความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านอาชญาวิทยา งานยุติธรรม ด้านการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 3 ท่าน เป็นนักวิชาการทางการศึกษาระดับปริญญาเอก และมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการวิจัย ได้แก่ 1) รองศาสตราจารย์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

2) รองศาสตราจารย์ สาขาการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม และ 3) นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรชีวภาพ สำนักงานศาลยุติธรรม ตรวจสอบเนื้อหา และความเหมาะสมในการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการวิจัย กอปรกับคำนึงถึงจริยธรรมในการสัมภาษณ์ด้วย จากนั้นได้นำคะแนนที่ได้จากการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ มาหาค่าดัชนีความสอดคล้องของข้อถามกับวัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) เป็นรายข้อ หลังจากนั้นนำค่าดัชนีความสอดคล้องของคำถามรายข้อกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้เทียบกับเกณฑ์โดยหาค่าดัชนีความสอดคล้องของคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย (Index of Item Objective Congruence: IOC) มีค่าเท่ากับหรือมากกว่า 0.5 แสดงว่าข้อคำถามมีความเหมาะสมสามารถนำไปเป็นเครื่องมือได้ แต่ถ้าค่าดัชนีน้อยกว่า 0.5 แสดงว่าต้องนำข้อคำถามไปปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยต่อไป โดยมีค่าเฉลี่ยรวมที่ 0.9

3. ขั้นตอนกระบวนการเก็บข้อมูลการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.1 การศึกษาจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (documentary research) จากทั้งหนังสือ ตำรา คุชณินพนธ์ ทั้งในและต่างประเทศ รวมไปถึงกฎหมายและข้อระเบียบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ อีกทั้งเอกสารที่มีการเผยแพร่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานและให้รางวัลยกย่องเชิดชูเกียรติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่น (best practice) โดยเฉพาะในด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในท้องถิ่น/ชุมชน

3.2 การศึกษาวิจัยสนาม (field study) จากในพื้นที่กรณีศึกษา โดยคัดเลือกมาจากผู้วิจัยได้จัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยพิจารณาและประเมินผลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในด้านการอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพโดยใช้เกณฑ์คัดเลือกจากการประเมินโครงสร้างทางกายภาพ บุคลากรในองค์กร ด้านการบริหารงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน การดำเนินการของศูนย์ และคำนึงถึงขนาดขององค์กรที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ 1) เทศบาลเมืองไร่ขิง จังหวัดนครปฐม 2) องค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา จังหวัดนครปฐม และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ จังหวัดสมุทรสงคราม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนที่เป็นการจัดบันทึกและจากเครื่องบันทึกเสียง มาวิเคราะห์ในขั้นต้นเพื่อแยกประเด็นข้อมูลออกเป็นประเด็น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าข้อมูลที่มีอยู่ในแต่ละประเด็นนั้นมีความหมายว่าอะไร โดยใช้วิธีการตีความข้อมูลตามหลักการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (content analysis)

5. การขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

การศึกษานี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม โครงการวิจัยที่ 052/2564 เลขที่ใบรับรอง 054/2564 และผู้วิจัยได้ผ่านการอบรมโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

อนึ่งโครงการวิจัยนี้ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการแบ่งแยก การลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการตีตราต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ชุมชน สถาบันประเทศชาติ อีกทั้งมีวิธีในการปกป้องความลับ หรือข้อมูลส่วนตัวของอาสาสมัครผู้ให้ข้อมูลทุกราย โดยเก็บเอกสารการบันทึกข้อมูลไว้ในตู้เก็บเอกสารที่มีกุญแจล็อก ณ ห้องส่วนตัวอาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม และมีเพียงหัวหน้าผู้วิจัยเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้

ผลการวิจัย

เมื่อผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อสังเกตการณ์ประกอบกับสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การดำเนินการอำนวยความสะดวกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างภายใต้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบล ทั้ง 3 แห่งมีลักษณะที่สอดคล้องกัน และมีความแตกต่างกันตามบริบท ดังนี้

1. เทศบาลเมืองไผ่ จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

1.1 การบริหารศูนย์ยุติธรรมชุมชน กับความเชื่อมโยง สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

พบว่าผู้บริหารฝ่ายการเมืองในชุดปัจจุบันมีแนวยุทธศาสตร์ในการบริหารที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เนื่องมาจากฝ่ายการเมืองมีความเข้าใจในบริบทด้านพื้นที่อย่างแท้จริงจึงรู้ปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาค่อนข้างจะชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกับประชาชนในท้องถิ่น เพราะเป็นคนในพื้นที่ก็อุปการะได้ การเลือกตั้งมาหลายสมัย และที่สำคัญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้

นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองยังได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองไผ่ให้เป็นระบบที่มีความมั่นคงปลอดภัย มุ่งเน้นความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้อยู่ดีมีสุข ก่อปรไปด้วยศีลธรรมด้วยการมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นได้ปรากฏเป็นหนึ่งในเจตนาของยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองไผ่ที่ต้องสนับสนุนส่งเสริมหากระบวนการวิธในการลดปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการดื่มสุราเสพติดในพื้นที่ด้วยการหาวิธีร่วมกับภาคประชาชนแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม และการสร้างเครือข่ายที่อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้อย่างยั่งยืนในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมกันรับผิดชอบภายใน 28 ชุมชน โดยมุ่งเป้าที่จะคอยสนับสนุนการลดปัญหาการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมหากเกิดปัญหาความไม่สงบสุขในพื้นที่ ผ่านโครงการที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความสำเร็จที่ชัดเจน ได้แก่ โครงการการดำเนินการของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลไผ่ และโครงการสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านกฎหมาย โดยเทศบาลเมืองไผ่ได้จัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลไผ่ขึ้น ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ระหว่างสำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค และประหยัด ลดความเหลื่อมล้ำเกิดความเป็นธรรมทางสังคม (Social justice) ดำเนินการภายใต้กรอบ 5 ด้าน

- เฝ้าระวังป้องกันปัญหาอาชญากรรมในชุมชน
- รับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ ความไม่เป็นธรรม
- ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทหรือความขัดแย้งในชุมชน
- ช่วยเหลือ ดูแล ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม
- ช่วยเหลือ สงเคราะห์ แก้ไขฟื้นฟูผู้พ้นโทษ

ทั้งนี้จากสถิติรายงานของฝ่ายนิติการ สำนักปลัดเทศบาล ประจำปี 2563 - 2564 บ่งชี้ภาพรวมของการดำเนินการศูนย์ยุติธรรมชุมชน มีตัวเลขที่สอดคล้องกันถึงจำนวนผู้มาขอรับบริการภายในศูนย์ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มารับบริการในด้านการแจ้งข้อร้องเรียน ร้องทุกข์มากที่สุด สำหรับประเด็นต่อมาในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมผ่านภารกิจศูนย์ยุติธรรมชุมชน คือ การติดตามผู้พ้นโทษที่ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และคืนคนเหล่านี้ออกสู่สังคม ซึ่งก็ได้แก่ชุมชนท้องถิ่นที่บรรดาผู้พ้นโทษอาศัยเป็นภูมิลำเนา อย่างไรก็ตามภารกิจที่สำคัญของศูนย์ยุติธรรมชุมชนอีกประการหนึ่ง ที่สามารถเป็นตัวชี้วัดในการสร้างความสงบสุขถือเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในด้านความยุติธรรมให้ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่การให้คำปรึกษาในข้อกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมายให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมด้วยการให้คำปรึกษาแนะนำกฎหมายเพื่อส่งเสริมความรู้กฎหมายแก่ประชาชน

นอกจากนี้จากคำให้สัมภาษณ์เจาะลึกแต่ละกลุ่มมายืนยันข้อค้นพบในการถกเถียงทางวิชาการ ร่วมกับผลการสังเกตการณ์ และการวิจัยเอกสารที่เขียนผสมผสานในเนื้อหา พบว่ารูปธรรมที่ส่งผลให้การดำเนินการของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลไร่จึงมีความโดดเด่น เมื่ออาศัยเกณฑ์ทางกายภาพในการประเมินผลตามมาตรฐานการให้บริการของศูนย์ราชการสะดวกมีประสิทธิภาพของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี บ่งชี้ว่าศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลไร่จึงมีความสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้จริง และยังลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจน ได้แก่การมีความพร้อมในการใช้งบประมาณ และระบบสาธารณูปโภคที่ดีของเทศบาล อันเนื่องมาจากเทศบาลเมืองไร่จึงเป็นเทศบาลสามัญระดับสูงย่อมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในอัตราที่สูงตามไปด้วย การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงถูกแปลงไปเป็นนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด กอปรกับการมีพนักงานเทศบาล หรือเจ้าหน้าที่ที่มีสมรรถนะในการทำงานสูง โดยเฉพาะข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ตำแหน่งนิติกรในเทศบาลเมืองไร่จึงพร้อมให้บริการทั้งในเวลาราชการ และนอกเวลาราชการตามความต้องการของประชาชน เนื่องด้วยศูนย์ยุติธรรมชุมชนจัดตั้งอยู่ในอาคารสำนักงานเทศบาลเมืองไร่จึงจึงมีความพร้อมอย่างมากในการให้บริการประชาชน ได้แก่ การมีป้ายบอกทิศทาง การไปถึงศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ชัดเจน ภายในศูนย์มีการวางผังโครงสร้างการดำเนินงานอย่างถูกต้องชัดเจน อธิบายรายละเอียดเป็นที่เข้าใจง่ายต่อประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้เปราะบาง ผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลจากเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ ภายในศูนย์มีแสงสว่างต่อการปฏิบัติงาน และมีการให้บริการน้ำสะอาดด้วย เป็นต้น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์พบว่ามีความรู้ความเข้าใจต่อการดำเนินงานในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก มีจำนวนที่สอดคล้องกับภาระงานในปัจจุบันด้วย และการบริหารงานที่เด่นชัดของเทศบาลเมืองไร่จึงอีกประการคือ การมี หรืออาศัยภาคีเครือข่ายที่พร้อมทำงานในเชิงบูรณาการซึ่งในการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่มีความสำคัญมาก เทศบาลจะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้อีกต่อไป จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์พบว่าพนักงานเทศบาลในส่วนกองฝ่ายนิติการจะมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ส่งผลสำคัญต่อการสร้างพลังของบุคลากรภาครัฐที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.2 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่

ด้วยความที่เทศบาลเมืองไร่จึงมีความพร้อมทั้งเรื่องสถานที่ เครื่องมือ อุปกรณ์สาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเฉพาะการมีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาอย่างมากมาย หากแต่ไม่สามารถนำงบประมาณเหล่านั้นมาเบิกจ่ายตามภารกิจที่ฝ่ายการเมืองมีนโยบายไว้อย่างเต็มอัตราได้ เนื่องจากความเข้มงวดของกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่สามารถใช้จ่ายได้ตามอำเภอใจ กล่าวคือผู้บริหารต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งมิให้เกิดความประมาทเลินเล่อในเรื่องการใช้งบประมาณที่มีกฎหมายป้องกันการกระทำผิดที่เข้มงวดมาก เพราะถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างเข้มข้น อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) เป็นต้น ในแง่มุมหนึ่งเป็นเสมือนการป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันที่อาจจะเกิดขึ้น ทว่าในอีกแง่มุมหนึ่งกลายเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแง่ความไม่มีอิสระในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้ง ๆ ที่บางกรณีเกิดประโยชน์มากต่อประชาชนคนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามจึงกลายเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของเทศบาล กล่าวคือ ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเกิดความไม่มั่นใจว่านโยบายที่เกิดขึ้นจะสามารถก่อให้เกิดเป็นรูปธรรมได้มากน้อยเพียงใด นโยบายใดกระทำได้ นโยบายใดไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เพราะมีหลายกรณีที่เคยดำเนินการโครงการได้ หากแต่ต่อมาหน่วยตรวจสอบส่วนกลางมีข้อสั่งการว่ากระทำไม่ได้ แล้วให้ อปท.คืนเงินงบประมาณแผ่นดินกลับดังเดิม ซึ่งส่งผลเสียหายเป็นอย่างมากในแง่การบริหารจัดการ

1.3 ความพร้อมในการรับโอนภารกิจด้านความยุติธรรมในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่

เทศบาลเมืองไร่จึงมีความพร้อมเป็นอย่างมากหากส่วนกลางจะมีนโยบายโอนกิจการด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องมาจากการมีศักยภาพทั้งในเรื่องของผู้นำองค์กรที่มีวิสัยทัศน์ ทั้งในฝ่ายการเมืองใส่ใจต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยความมุ่งมั่นจริงจัง เข้าถึงได้ง่าย และฝ่ายข้าราชการประจำ

มีสมรรถนะในการทำงานสูง โดยมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเป็นจำนวนมาก เช่น นิติกรที่มีศักยภาพสูง กอปรกับการมีจิตสาธารณะที่ต้องการบำบัดทุกข์บำรุงสุขเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนับว่าเป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน ในส่วนของงบประมาณ สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีความพร้อม และเอื้อต่อการดำเนินงานของข้าราชการ พนักงานในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก อาทิ การจัดสถานที่ของศูนย์ยุติธรรมชุมชน มีความได้สัดส่วนเหมาะสม พร้อมใช้งานหากประชาชนมีความประสงค์มาขอใช้บริการ เป็นต้น และที่สำคัญที่สุดคือความเข้มแข็งของชุมชนทั้ง 28 ชุมชนในเทศบาล และการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ดีที่ผ่านมามองครปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประสบความสำเร็จจากการถ่ายโอนสถานศึกษา มาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วทั้ง ๆ ที่ระยะนั้นมีการคัดค้านจากหลากหลายส่วนเป็นจำนวนมาก และตั้งข้อสังเกตถึงความสามารถที่อาจไม่เพียงพอ ทว่าบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดถึงความสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจมาอยู่ในการบริหารจัดการ และสามารถบริการสาธารณะได้อย่างดีเยี่ยมทำให้ปัจจุบันมีหลาย ๆ โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายไปสู่ความเป็นโรงเรียนนานาชาติ อาทิ โรงเรียนนานาชาติตากสินกลอง สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นต้น กระนั้นแล้วภารกิจที่ถ่ายโอนมาสำเร็จอีกภารกิจหนึ่งคือด้านสาธารณสุข ได้แก่ การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) มาสังกัดกองสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา จังหวัดนครปฐม และองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

2.1 การบริหารศูนย์ยุติธรรมชุมชน กับความเชื่อมโยง สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

2.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หากแต่นโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรม สร้างความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชน รวมไปถึงความปลอดภัยในการดำรงชีวิต องค์การบริหารส่วนตำบลศาลายาให้ความสำคัญอย่างมากเพราะคือความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ถ้าพ่อแม่พี่น้องประชาชนไม่มีความสุขเพราะมีปัญหาข้อพิพาทกัน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็ไม่สามารถเพิกเฉยได้ ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกระทรวงมหาดไทยที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชนอยู่แล้ว อบต.จึงได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ในแผนยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมที่จะสนับสนุนการป้องกันแก้ไข และต่อต้านยาเสพติด การบรรเทาสาธารณภัย และภัยพิบัติ อีกทั้งส่งเสริมการดำเนินชีวิตให้ปลอดภัยนั่นเอง รูปธรรมชัดเจนได้แก่การจัดตั้งให้มีการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลศาลายา โดยขับเคลื่อนอย่างเต็มกำลังความสามารถถึงแม้ว่าเป็นภารกิจพิเศษที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบูรณาการกับส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งยุติธรรมจังหวัด สถานีตำรวจก็ตาม หากแต่ อบต.ได้ดำเนินการให้การสนับสนุนและขับเคลื่อนไปข้างหน้าเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

นอกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดขององค์กรจะให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างเต็มที่แล้วนั้น จากการลงพื้นที่ภาคสนามทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงบุคคลที่มีบทบาทในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนอย่างเข้มแข็ง คือข้าราชการ/พนักงานส่วนตำบลในระดับบริหารท่านหนึ่ง เพราะมีความรู้ความสามารถในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ผ่านการอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาแล้ว และมีความเชื่อมั่นว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นี้จะสามารถตอบโจทย์ความขัดแย้ง อีกทั้งเป็นการลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้จริง กอปรกับตัวข้าราชการประจำส่วนมากจะปฏิบัติราชการมาอย่างยาวนานย่อมจะเห็นปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนจึงเข้าใจในบริบทในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นเมื่อศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลศาลายา เป็นกระบวนการที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน โดยคนในชุมชนร่วมกันคิดและเสนอแนะหาทางออกร่วมกันในชุมชน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในชุมชนด้วยตนเอง องค์การบริหารส่วนตำบลศาลายาจึงได้ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของบรรดาเครือข่ายชุมชนเป็นอย่างมาก และทำให้สามารถลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ที่จะไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ค่อนข้างเป็นรูปธรรม

2.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ยังมีลักษณะบริบทที่มีความเป็นชนบทสูง และอัตราจำนวนประชากรที่ไม่สูงมากนัก หากแต่มีการขับเคลื่อน และให้ความสำคัญกับการกิจในด้านการอำนวยความสะดวก และเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นลำดับต้น ๆ เช่นกันไม่น้อยไปกว่าเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน และด้านเศรษฐกิจ ปรากฏในวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่จะสร้างเสริมความปลอดภัยให้กับประชาชนผ่านนโยบายการสร้างความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีของประชาชน กล่าวคือหนึ่งในภารกิจที่มีความสำคัญ ได้แก่การสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนที่มีความเดือดร้อนในปัญหาต่าง ๆ ต้องสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และส่วนปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ก็ต้องแก้ไขให้ถูกประเด็นด้วย

ในส่วนของการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลแหลมใหญ่ ได้ดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมตามที่กระทรวงยุติธรรมได้มอบหมายนโยบาย พร้อมทั้งได้มีหนังสือสั่งการให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสมุทรสงครามดำเนินการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยให้บูรณาการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามยุทธศาสตร์ประเทศว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสมุทรสงครามจึงได้ร่วมกับอำเภอเมืองสมุทรสงคราม สถานีตำรวจภูธรเมืองสมุทรสงคราม และองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลแหลมใหญ่ขึ้นร่วมกันขับเคลื่อนศูนย์ยุติธรรมชุมชนเพื่อลดปัญหาข้อพิพาท และปัญหาอาชญากรรมในชุมชนรวมทั้งเสริมสร้างความสมานฉันท์

จากสถิติผลการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลแหลมใหญ่ ที่จัดเก็บโดยสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ (2565) เห็นได้ว่าภารกิจในด้านการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและผู้พ้นโทษมีจำนวนมากที่สุดอยู่ที่ 15 ราย ซึ่งเป็นประชาชนในชุมชนที่เมื่อพ้นโทษแล้วต้องกลับสู่ชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ในฐานะที่เป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชน จึงต้องรับหน้าที่ในการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไปพร้อม ๆ กับการให้โอกาสใหม่เพื่อเป็นการคืนคนดีให้กลับเข้ามาสู่สังคมให้ได้ ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติพบว่า ศูนย์ยุติธรรมชุมชนจะมีการจัดเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะผู้บริหาร และสมาชิกสภา อบต.ที่เป็นคณะกรรมการในศูนย์ตรวจเยี่ยมถึงบริเวณบ้านเพื่อเป็นการให้กำลังใจ และคอยสอดส่องพฤติกรรมมิให้ก้าวไปสู่หนทางในการกระทำผิดซ้ำให้ได้ โดยมักจะเชิญชวนให้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ อบต.จัดขึ้น อาทิงานจิตอาสาเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ และสามารถเห็นผลความต่าง ๆ ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ทุกราย ได้แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยในปี พ.ศ. 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 4 ราย 4 กรณี โดยเมื่อผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลกับทางศูนย์ยุติธรรมชุมชน ทางเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ยกกรณีที่สามารถแก้ปัญหาข้อพิพาทกันได้ตัวอย่างลงตัว เป็นกรณีที่เกิดเหตุการณ์อุบัติเหตุเรือชนกันบริเวณปากอ่าวแม่น้ำแม่กลองจนได้รับความเสียหายโดยผู้เป็นประธานศูนย์ฯ ได้นั่งเป็นประธานในการไกล่เกลี่ยด้วยตนเองจนคู่กรณี และผู้ร้อง สมัคใจที่จะประนีประนอมยอมความกันได้ท้ายที่สุด นับเป็นความสำเร็จที่โดดเด่นมาก และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้อย่างแน่นแฟ้นที่ต้องการลดคดีความในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนั่นเอง

2.2 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในฐานะองค์กรขนาดเล็ก

เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา และองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทำให้ยังคงมีปัญหาคาดแคลนทรัพยากรขั้นพื้นฐาน ได้แก่

1. งบประมาณ ที่ได้รับการอุดหนุนจากส่วนกลางที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือมีจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนในท้องถิ่น กอปรกับภาษีที่ส่วนกลางให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองก็มีอัตราที่ไม่มาก หากแต่ความต้องการในการจัดการสาธารณะของประชาชน และความคาดหวังของหน่วยงานภาคส่วนอื่นมีในอัตราที่สูงมาก ในขณะที่งบประมาณมีจำกัดยังถูกหน่วยตรวจสอบจากส่วนกลางมีความเข้มงวดในการเบิกจ่าย และการบริหารงานคลังเป็นอย่างมาก ส่งผลให้การบริหารตามนโยบายของฝ่ายการเมืองไม่เป็นอิสระและไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสาธารณะ

2. ทรัพยากรบุคคล ได้แก่ กำลังคนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก ตำแหน่งนิติกร เนื่องจากในศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบล เป็นภารกิจเสริมขึ้นจากภารกิจหลัก พนักงานส่วนใหญ่จึงต้องปฏิบัติหน้าที่หลักให้แล้วเสร็จเสียก่อนจึงมีโอกาสดำเนินงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชน ซึ่งหากงานประจำยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้น ภาระงานในการให้บริการของศูนย์ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้

3. ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นปัญหาที่มีลักษณะคล้ายกันของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในทุก ๆ ระดับ ทุก ๆ ขนาดถึงความชัดเจนของภารกิจ และหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้เปิดโอกาสให้หน่วยตรวจสอบการเงินของส่วนกลางมีอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการ และตัดสินใจฝ่ายเดียวจนบรรดา อปท.ขาดความมั่นใจ และความอิสระในการดำเนินงานในการบริหารการคลัง และงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่ อปท.ควรรับฟังปัญหาจากประชาชนมาเป็นลำดับแรก

2.3 ความพร้อมในการรับโอนภารกิจด้านความยุติธรรมในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

โดยทั้ง 2 องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความพร้อมต่อการรับโอนภารกิจในด้านการอำนวยความสะดวกให้กับชุมชน ถ้าส่วนกลางมอบอำนาจให้ดำเนินการถึงแม้จะเป็นองค์กรขนาดเล็กก็ตาม ทว่ามีความพร้อมที่จะจัดให้มีการบริการสาธารณะ หากแต่มีเงื่อนไขในการได้รับโอนภารกิจจะต้องได้รับการสนับสนุนทั้งงบประมาณ และบุคลากรในตำแหน่ง นิติกร/นักกฎหมายด้วย เพราะถ้ารับโอนมาเพียงภารกิจแต่ไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรมาด้วยนั้น อบต.ทั้งสองยังคงมีศักยภาพที่ไม่เพียงพอในการดำเนินงานในภาพรวมทั้งหมด ซึ่งถือเป็นภารกิจที่ระดับใหญ่พอสมควร

อภิปรายผล

เมื่อผู้วิจัยได้มีการลงพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กรณีศึกษาทั้งสิ้น 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองไร่ขิง (จังหวัดนครปฐม) องค์กรบริหารส่วนตำบลศาลายา (จังหวัดนครปฐม) และองค์กรบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่ (จังหวัดสมุทรสงคราม) พบว่าการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีความแตกต่างกันไปตามบริบทขององค์กร กล่าวคือ เมื่อประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามงานวิจัยของมาตาลักษณ์ เสริมธากุล และคณะ (2565) จากทั้งโครงสร้างองค์กรภายในศูนย์ บุคลากร งบประมาณ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ย่อมมีความพร้อมในทรัพยากรต่าง ๆ รวมไปถึงความพร้อมในการโอนภารกิจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่นที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ส่วนปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และเล็กจะค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือการถูกหน่วยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากส่วนกลางมีความเข้มงวดมากในการตรวจสอบจนเกิดภาวะขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานตนเองซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเท่าที่ควร

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำตำบลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีโครงสร้างผสมผสานระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ มีผู้นำชุมชนเป็นประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชน และมีที่ตั้ง ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้ง 3 องค์กรจะมีความแตกต่างกันไปตามบริบทท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นก็ตาม ทว่าการดำเนินการยังสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศราวุธ คงยืน และคณะ (2562) ที่ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน และมีข้อค้นพบว่าในการบริหารจัดการศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มีความพร้อมและศักยภาพมากที่สุดคือ รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบูรณาการระหว่างภาครัฐกับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง

สรุป

จากข้อมูลการประมวลผลการวิเคราะห์การดำเนินงาน และบริหารงานศูนย์ยุติธรรมชุมชนของทั้ง 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลงานที่มีประสิทธิภาพ โดดเด่น และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาคประชาชน รวมไปถึงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน และความพร้อมในการรับโอนภารกิจด้านงานยุติธรรม ผู้วิจัยได้สรุปเป็นตารางเปรียบเทียบไว้ปรากฏตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

ประเด็น / สาระสำคัญ	เทศบาลเมืองไร่ขิง (นครปฐม)	อบต.ศาลายา (นครปฐม)	อบต.แหลมใหญ่ (สมุทรสงคราม)
1. นโยบาย / ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับ การอำนวยความสะดวก ธรรม ความยุติธรรม ให้กับประชาชน	ถูกกำหนดไว้ในนโยบาย ด้านที่ 4 ด้านสังคมและ คุณภาพชีวิตของประชาชน - ลดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด - บูรณาการการทำงาน ร่วมกันกับส่วนราชการ - สร้างการมีเครือข่าย การมีส่วนร่วมในชุมชน อย่างยั่งยืน	ถูกกำหนดไว้ในนโยบาย ด้านที่ 4 ยุทธศาสตร์ การพัฒนาสังคม - สนับสนุนการป้องกัน แก้ไข และต่อต้านยาเสพติด - การบรรเทา สาธารณภัย และภัยพิบัติ - ส่งเสริมการดำเนินชีวิต ให้ปลอดภัย	ถูกกำหนดไว้ในนโยบาย ยุทธศาสตร์ อบต.ข้อที่ 3 การพัฒนาด้านการจัด ระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบ เรียบร้อย - มีระบบการป้องกันและ การรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของ ประชาชน และส่วนราชการ และข้อที่ 6 การบริหาร จัดการสังคมที่ดี - ประชาชนต้องได้ข้อมูล ข่าวสารจากทางราชการ อย่างทั่วถึง - ประชาชนทุกคนได้รับ ความเป็นธรรมในการอยู่ ร่วมกันในสังคม และต้อง ได้รับความช่วยเหลืออย่าง เท่าเทียมกัน
2. ผลการ ดำเนินการที่โดดเด่น และมีประสิทธิภาพ	- ให้ความเห็นทางข้อ กฎหมาย พร้อมแนวทาง ดำเนินการ กับภาค ประชาชนที่มาขอรับบริการ - แก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้ ประชาชนได้ประนีประนอม ยอมความกัน - การส่งต่อหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง พร้อม ประสานงานให้กรณีที่เกิด ขอบเขตอำนาจของ เทศบาล	- การดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทระหว่างประชาชน ในชุมชนเดียวกัน - การลงพื้นที่ติดตามผู้พัน โทษ และการสนับสนุนทุน การดำเนินชีวิต เพื่อป้องกัน มิให้อดีตผู้ต้องขัง กลับไป กระทำผิดซ้ำ - การให้คำปรึกษาด้าน กฎหมายกับประชาชน หากเกินกำลัง มีการประสาน ส่งต่อหน่วยงานที่ รับผิดชอบโดยตรง	- การดำเนินการในการ ไกล่เกลี่ย และแก้ไขข้อพิพาท ระหว่างคู่กรณีในชุมชน เดียวกันได้อย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด เช่น กรณีเรือนกัน บริเวณแม่น้ำท่าจีน - การนำกิจกรรมมาเป็น กลไกในการป้องกันปัญหา อาชญากรรมในชุมชนได้จริง - การให้คำปรึกษาด้าน กฎหมายกับประชาชน หากเกินกำลัง มีการประสาน ส่งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยตรง

ประเด็น / สาระสำคัญ	เทศบาลเมืองไร่ขิง (นครปฐม)	อบต.ศาลายา (นครปฐม)	อบต.แหลมใหญ่ (สมุทรสงคราม)
3. ปัญหาและ อุปสรรคในการ ดำเนินการ	- ปัญหาการดำเนินงาน / การกิจ / โครงการโดยต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งมิให้เกิดความประมาทเลินเล่อ ในเรื่องการใช้งบประมาณที่มีกฎหมายป้องกันการกระทำผิดที่เข้มงวดมาก จึงเป็นปัญหา อบต. ไม่มีความอิสระในการตัดสินใจ ทั้ง ๆ ที่บางกรณีเกิดประโยชน์มากต่อประชาชน - ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของเทศบาล	- ปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ในตำแหน่งนิติกร เนื่องจากในศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลเป็นภารกิจเสริมขึ้นจากภารกิจหลักพนักงานส่วนใหญ่จึงต้องปฏิบัติหน้าที่หลักให้แล้วเสร็จเสียก่อน - ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของ อบต.	- ปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ในตำแหน่งนิติกร - ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของ อบต.
4. ความพร้อม ในการรับโอนภารกิจ ด้านความยุติธรรม	มีความพร้อมมาก ในศักยภาพของเทศบาล	มีความพร้อม แต่มีเงื่อนไข ในการสนับสนุน งบประมาณ และบุคลากร ในตำแหน่ง นิติกร / นักกฎหมายด้วย	มีความพร้อม แต่มีเงื่อนไข ในการสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรในตำแหน่ง นิติกร / นักกฎหมายด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ในเชิงนโยบายเมื่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีศักยภาพที่ค่อนข้างสูงมาก อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาร่วมสมัยได้ตอบโจทย์และมีความเหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างยิ่ง โดยในงานวิจัยนี้มุ่งเป้าที่การอำนวยความสะดวกเป็นหลักสำคัญ ซึ่งความท้าทายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ไม่มีกฎหมายรองรับถึงอำนาจและหน้าที่ไว้ จึงส่งผลให้การดำเนินงานได้กระทำไปโดยเกินขอบอำนาจหน้าที่ ฉะนั้นงานวิจัยนี้จึงเสนอให้รัฐบาลควรเร่งส่งเสริมการกระจายอำนาจโดยเฉพาะด้านการอำนวยความสะดวกไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพราะในปัจจุบันศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยฐานอำนาจจากการลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการ (MOU) เท่านั้น เนื่องจากโดยหลักการภาพใหญ่แล้ว อำนาจด้านการอำนวยความสะดวกยังไม่ได้เป็นอำนาจที่กำหนดกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้มีการตรากฎหมายใหม่เพื่อใช้เป็นฐานของอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะต่อไปพร้อมกับกระจายอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ และบุคลากรตามไปด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น
2. ในการวิจัยในอนาคตเห็นควรขยายขอบเขตการศึกษาไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะเพื่อให้เห็นมุมมองที่มีความแตกต่างออกไป เช่น ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ เป็นต้น ซึ่งหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม และการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นภายในชุมชนของตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ และ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2547). *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่องเหลียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย กลุ่มที่ 1 ระบบความยุติธรรมแห่งอนาคตกับสันติสุขในสังคมและชุมชน*. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.
- คณิต ณ นคร. (ม.ป.ป.). *รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2547). *บทสังเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี พ.ศ. 2547, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ครั้งที่ 1 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 13-14 ตุลาคม 2547*.
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). *งานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย*. สำนักงานกิจการยุติธรรม ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- มาตาลักษณ์ เสริมธากุล และคณะ. (2565). *โครงการศึกษาแนวทางการลดปริมาณคดีอาญาของกระบวนการยุติธรรม: บทบาทของยุติธรรมชุมชน*. สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- ศราวุธ คงยืน และคณะ. (2562). *รายงานการวิจัย เรื่องศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน*. สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. (2566, 30 มีนาคม). *ความยุติธรรมมีราคาที่ต้องจ่าย*. <https://knowledge.tijthailand.org/th/article/detail/the-cost-of-justice-common-ground-1>
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2554). *นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สันทกฤษณ์ บุญช่วย. (2561). *การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลาง*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานยุติธรรมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กระทรวงยุติธรรม. (2563). *คู่มือการปฏิบัติงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน*. สำนักงานยุติธรรมจังหวัด.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่. (2565). *รายงานผลการดำเนินงาน โครงการอบรมให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนและงานยุติธรรมแก่ประชาชนของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลแหลมใหญ่*. องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมใหญ่.
- อรทัย ก๊กผล. (2560). *การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ*. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(2): 21-48.
- Kimberly L. Nelson and others. (2011). Innovation management in local government: An empirical analysis of suburban municipalities. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 14(3): 301-328.
- Lanni.A. (2020). *Taking Restorative Justice Seriously*. Buffalo Law Review Forthcoming Harvard Public Law Working Paper No. 21-17.