

การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ

Expanding the Role and Mission of Judicial Affairs
to Local Administrative Organizations: Proposals,
Guidelines and Scopes of Mission

อรรถัย ก๊กผล*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและความเป็นไปได้ของการขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมของกระทรวงยุติธรรมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการร่วมมือระหว่างกระทรวงยุติธรรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับภารกิจและความหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการวิจัยนำร่องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ ประกอบทั้งการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ และสถิติทดลองในพื้นที่นำร่อง 4 แห่ง

ผลการศึกษาพบว่า ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพระดับสูงในการดำเนินการกิจด้านงานยุติธรรม ได้แก่ 1) การป้องกันและเฝ้าระวัง 2) การให้ความรู้/คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และ 3) การจัดการความขัดแย้ง/ไกล่เกลี่ย ประชามติข้อพิพาท ส่วนภารกิจที่มีศักยภาพระดับปานกลาง ได้แก่ 1) การบริการด้านงานยุติธรรม และ 2) การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด สำหรับแนวทางการเสริมสร้างความร่วมมือนั้น ควรเริ่มต้นจากการศึกษาปัญหา ทำงานเชิงรุก เชิญชวน และทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางปฏิบัติมี 4 ขั้นตอน คือ 1) การพูดคุยแบบไม่เป็นทางการและตั้งคณะทำงาน 2) จัดประชุมเชิงปฏิบัติเพื่อสร้างแผนงานร่วมกัน 3) จัดทำบันทึกข้อตกลงฯ และนำไปสู่การปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลการทำงาน ในส่วนขอบเขตภารกิจที่สามารถจัดทำผ่านบันทึกข้อตกลงฯ (MOU) ร่วมกันในแต่ละภารกิจได้นั้น พบว่า 1) ด้านการป้องกันและเฝ้าระวัง สามารถสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง/แจ้งข่าวและเบาะแส การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง และจัดกิจกรรมรณรงค์กลุ่มเสี่ยง 2) ด้านการให้ความรู้ คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการบริการด้านงานยุติธรรม สามารถ

* รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.)

ให้ความรู้/คำปรึกษากฎหมายทั่วไป บริการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นิติวิทยาศาสตร์ การจัดการบริการเยี่ยมเด็กที่อยู่ในสถานพินิจฯ ผ่านระบบวีดิทัศน์ทางไกล (Video Conference) และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยตัว 3) ด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประนอม สามารถทำได้ในบางคดีที่มีศักยภาพเท่านั้น เช่น คดีแพ่ง คดีเด็กและเยาวชน และคดีทั่วไป 4) ด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด สามารถจัดให้มีการดูแลผู้กระทำผิดทั้งก่อนและหลังปล่อยตัวเพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำ และการสงเคราะห์ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ เป็นต้น

คำสำคัญ: กระจายอำนาจ, ยุติธรรม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This study aims to analyze the potential and feasibility of expanding the role and mission of the Ministry of Justice to local administration. Proposals, models, and guidelines are presented for the cooperation between the Ministry of Justice and local administrative organizations in line with the mission and diversity of local administrative organizations. Pilot projects to prepare for the expansion of the roles and mission of the Ministry of Justice to local administration include qualitative research and demonstration experiments in four pilot areas.

The results of the study show that the mission of local government organizations has a high potential of carrying out the following missions of judicial affairs: 1) prevention and surveillance; 2) legal education and advice; and 3) conflict management/conciliation. The following missions of judicial affairs also have a medium-level potential of carrying out by the mission of the local government organizations: 1) justice services; and 2) rehabilitation and correction. Regarding the way to strengthen cooperation, the potential problems are examined by proactively inviting all of the stakeholders to collaborate and by working with the local government agencies. There are four steps in the guidelines: 1) conducting informal meetings and appointing working groups; 2) organizing practical meetings to create joint plans; 3) establishing memorandums of understanding to put the plans into practice; and 4) conducting work evaluations.

The scope of the mission on MOUs includes: 1) prevention and surveillance with information networks, a database of juvenile groups at risk, and campaign activities for the groups at risk; 2) legal education and advice, justice services, general law knowledge/advice, protection of rights and freedoms, forensic science service, video conferencing service for online visits to juvenile corrections facilities, and offenders' relief after release; 3) conflict and reconciliation in some potential cases such as civil cases, juvenile cases, and general cases; 4) rehabilitation and correction both before and after release to reduce the risk of reoffense as well as to support the offender after the release.

Keywords: Decentralization, Justice, Local Government

1. บทนำ

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มีการเกิดขึ้นและปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น หลายฉบับ รวมถึงมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ระบุให้ส่วนราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคต้องกระจายภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดระเบียบชุมชน สังคม และความสงบเรียบร้อย การวางแผน/ส่งเสริมการลงทุน/การค้า และการท่องเที่ยว การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น แม้ว่าภารกิจของกระทรวงยุติธรรมไม่ถูกระบุในแผนกระจายอำนาจ แต่กฎหมายอนุญาตให้ส่วนราชการสามารถดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขีดความสามารถในภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นอำนาจของส่วนราชการภายใต้กระทรวงยุติธรรมให้เกิดประสิทธิผล อันนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมได้อย่างแท้จริงได้นั้น กระทรวงยุติธรรมจำเป็นต้องอาศัยจุดแข็งของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในฐานะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน มีความเข้าใจสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่มากกว่า และเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถสะท้อนเจตนาารมณ์และมีส่วนร่วมมากที่สุด ส่วนกระทรวงยุติธรรมสามารถดึงเอาจุดแข็งของตนเองในด้านอำนาจหน้าที่ องค์ความรู้ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ มาสร้างประโยชน์ร่วมกันได้ในลักษณะการสนธิพลังความร่วมมือระหว่างกัน

ขณะเดียวกัน กระทรวงยุติธรรมได้มีนโยบายสร้างภาคีหุ้นส่วน (Partners) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายบทบาททางานยุติธรรมสู่ท้องถิ่นและพัฒนาการภารกิจอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาคและเชื่อมั่นต่อกระทรวงยุติธรรม (Justice for all, all for justice) ที่ผ่านมาปรากฏเฉพาะความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ (Informal) เท่านั้น อาทิ อบรมเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เครือข่ายยุติธรรมชุมชน สงเคราะห์ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด รณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น (ฐันันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล และคณะ, 2550, 217-222) ในทางกลับกัน หน่วยงานทั้งสองฝ่ายยังไม่เคยมีการสร้างความร่วมมือลักษณะเฉพาะกิจอย่างเป็นทางการ (Formal) ทำให้ประชาชนเสียโอกาสรับบริการด้านอำนวยความสะดวกเป็นธรรมที่มีประสิทธิภาพอย่างที่ควรเป็น

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการทดลองปฏิบัติจริงผ่านพื้นที่นำร่อง เพื่อนำผลการศึกษามาสร้างองค์ความรู้ในการกำหนดข้อตกลงความร่วมมือ แนวทางการทำงานร่วมกัน เสริมสร้างขีดความสามารถในภารกิจอำนวยความสะดวกเป็นธรรมร่วมกันต่อไป การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการทำงานร่วมกัน ตลอดจนจัดทำแนวทางหรือแผนการดำเนินงานภารกิจด้านยุติธรรมที่ได้มีการกำหนดรูปแบบ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ร่วมกัน หรือแนวทางการถ่ายโอนภารกิจระหว่างกัน โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบท ลักษณะ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำกรอบและขอบเขตรูปแบบที่เหมาะสมของภารกิจความร่วมมือในแต่ละภารกิจที่จะดำเนินการ ในลักษณะบันทึกข้อตกลงระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อจัดทำแนวทาง/แผนการดำเนินงานภารกิจด้านยุติธรรมที่มีการกำหนดรูปแบบ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ร่วมกัน หรือแนวทางการถ่ายโอนภารกิจระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทลักษณะ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อจัดทำกรอบและขอบเขตรูปแบบที่เหมาะสมของภารกิจความร่วมมือในแต่ละภารกิจที่จะดำเนินการในลักษณะบันทึกข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยโครงการนำร่องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

3.1 ทบทวนภารกิจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จำนวน 11 หน่วยงาน เช่น สำนักงานกิจการยุติธรรม กรมบังคับคดี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

3.2 ทบทวนประสบการณ์ความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 ทบทวนประสบการณ์ของส่วนราชการต่างๆ ที่เคยถ่ายโอนภารกิจหรือร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 ระบุภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมดำเนินการกับกระทรวงยุติธรรมได้

3.5 กำหนดภารกิจ แผนการดำเนินงานพร้อมข้อเสนอกระบวนการ/วิธีการความร่วมมือระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกคัดเลือกเป็นพื้นที่

3.6 ทดลองนำร่อง 4 แห่งที่พร้อมและยินดีร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี เทศบาลนครสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนตำบลจรเข้มหาญ จังหวัดสุพรรณบุรี

3.7 ทดลองนำร่องปฏิบัติในพื้นที่จริง และประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.8 ปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาเป็นข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่ได้มีการทดลองนำร่องปฏิบัติการจริง

4. แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การวิจัยเรื่อง โครงการนำร่องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น อาศัยองค์ความรู้พื้นฐานหลายแนวคิดด้วยกัน ประกอบด้วยแนวคิดหลักพื้นฐานคือ ความยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ พร้อมทั้งมีการทบทวนแนวคิดบทบาทของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และประสบการณ์ทำงานของส่วนราชการส่วนกลางในการประสานงานหรือ/และทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนอื่นๆ รวมทั้งประสบการณ์การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ ในภารกิจงานยุติธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ส่วนการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับ “**ความร่วมมือ**” ระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีสองมิติสำคัญเป็นกรอบในการศึกษา ประกอบด้วย **มิติแรก** คือ การถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ภารกิจด้านอำนาจความยุติธรรมจากกระทรวงยุติธรรมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดที่สำคัญในการศึกษา คือ แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) การปกครองท้องถิ่น (Local Government) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และหลักการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

มิติที่สอง คือ การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนซึ่งกันและกัน (Partner) เพื่อจัดบริการสาธารณะด้านการอำนาจความยุติธรรม ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management) และแนวคิดว่าด้วยการทำงานแบบเครือข่าย (Network) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย

ในที่นี้ ผู้วิจัยใคร่ขออธิบายเกี่ยวกับแนวคิดต่างๆ ในข้างต้นพอสังเขป ดังต่อไปนี้

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

ยุติธรรมชุมชน คือ การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วนกับภาครัฐ ในการป้องกัน ควบคุม จัดการความขัดแย้ง และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน อันมีเป้าหมายเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน และเพื่อให้คนในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ องค์ประกอบของยุติธรรมชุมชน มี 5 ประการ ได้แก่ 1) สร้างความยุติธรรมที่สอดคล้องตามบริบทของพื้นที่อย่างอิสระ ไม่อิงกับกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น 2) เน้นการแก้ปัญหาโดยการดึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมมือกัน 3) ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจหรือผลึกความรับผิดชอบให้สถาบันของรัฐ 4) การให้ความสำคัญกับ

ความสงบสุขของส่วนรวมมากกว่าการอำนวยความสะดวกเฉพาะราย และ 5) เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรมในฐานะพลเมือง (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551, 16-18)

เป้าหมายสำคัญของยุติธรรมชุมชน คือ ป้องกัน ควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด จัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาความรุนแรงจากอาชญากรรม และเสริมพลังแก่เหยื่อ และให้โอกาสผู้กระทำผิดกลับคืนสังคม ตลอดจนประชาชนมีความรู้สึกปลอดภัย เกิดความสมานฉันท์ และมีศักยภาพมากยิ่งขึ้น (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551, เรื่องเดิม, 72-76) ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมชุมชน มิได้มีขึ้นมาเพื่อทดแทนกระบวนการยุติธรรมหลักของรัฐแต่อย่างใด เพราะความขัดแย้งบางลักษณะมีความซับซ้อนและยากเกินกว่าระบบยุติธรรมชุมชนสามารถจัดการได้เพียงลำพัง จึงต้องเชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมหลักของรัฐเข้าด้วยกัน หรือรับภารกิจบางส่วนที่สามารถทำได้ เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันควบคุมอาชญากรรม การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การรับผู้กระทำผิดคืนสู่ชุมชน โดยให้ระบบยุติธรรมชุมชนคุมประพฤติและบริการสังคม เป็นต้น

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเกื้อหนุนให้ระบบยุติธรรมชุมชนไทยประสบความสำเร็จได้นั้น มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ ได้แก่ 1) ความชัดเจนด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันกับท้องถิ่น และขอบข่ายที่ท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 2) ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมระดับชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และยุติธรรมจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วม และมีทักษะองค์ความรู้ (เช่น การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์) ยุติธรรมจังหวัดมีตัวแทนทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้กับเครือข่ายยุติธรรมชุมชน มีโครงสร้างระบบ แผนงานการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน 3) การ

กำหนดโครงสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนพัฒนาไปสู่ระบบตัวกลาง (Intermediary Model) จัดตั้งคณะกรรมการหรือผู้นำที่ได้รับการยอมรับ 4) สภาพบริบทแวดล้อมและต้นทุนทางสังคมของชุมชน ทั้งการมีจิตสำนึกด้านยุติธรรมภายในชุมชน ทุนทางสังคม ระบบคุณค่า ความเชื่อ ผู้นำปราชญ์ท้องถิ่น จารีต ภูมิปัญญา โครงสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพ ฯลฯ และ 5) เงื่อนไขทางกฎหมาย ทั้งการออกนโยบายภาครัฐ แนวทางการบริหารให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจบางประการให้แก่ชุมชน เป็นต้น (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551, 217-250)

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ กล่าวว่า รัฐควรยอมรับแก้การผูกขาดการตอบสนองต่ออาชญากรรมให้แก่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ได้แก่ ผู้กระทำผิด เหยื่อ และชุมชน เพื่อเยียวยาเหยื่อและชุมชน มีการชดใช้ความเสียหาย และเพื่อสร้างความสัมพันธ์ขึ้นใหม่ในการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่ายมีส่วนร่วม ความเหมือนของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และยุติธรรมชุมชน คือ ต่างต้องการเสริมพลังและสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเหมือนกัน นอกจากนี้ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบยุติธรรมหลักที่มีมุมมองเน้นการลงโทษผู้กระทำผิด แต่ละเลยเหยื่อหรือผู้ได้รับผลกระทบรอบข้าง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 19-20)

Barton กล่าวถึงจุดอ่อนของระบบยุติธรรมกระแสหลักของรัฐ 5 ประการ ได้แก่ การไม่ตอบสนองความต้องการและความเสียหายอย่างเข้าใจและสอดคล้องกับบริบทที่แท้จริง การอาศัยแต่ตัวบทกฎหมายแต่ไม่ได้ทำให้ผู้เสียหายหรือสูญเสียรู้สึกมั่นคงปลอดภัย การตัดสินชี้ขาดตามกลไกระบบยุติธรรมของรัฐมักไม่เป็นที่พึงพอใจของฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย มิได้นำไปสู่การ

ร่วมกันแสวงหาทางออกและความรู้สึกไม่ดีต่อกันยังคงมีต่อไป และกระบวนการยุติธรรมมักมุ่งความสนใจไปที่อาชญากรรมกว่าเหยื่อหรือผู้เสียหาย (Barton อ้างใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550, 12-24) ส่วนคดีที่จะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ขึ้น สังคมโลกให้การยอมรับคดีบางประเภท ได้แก่ ความผิดของเด็กหรือเยาวชน ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว ความผิดอาญาต่อส่วนตัวหรือยอมความได้ การประนีประนอมทางแพ่งที่พ่วงความผิดทางอาญา และความผิดเล็กๆ น้อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกกระยะสั้น (จำคุกไม่เกิน 3 ปี)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงหมายถึง การบรรเทาความเสียหายหรือเยียวยาสิ่งที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนกับเหยื่ออาชญากรรมเป็นหลัก แต่ผู้กระทำผิดต้องสำนึกและรับผิดชอบ การบรรเทาความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นจากสามฝ่ายเป็นอย่างน้อย คือ เหยื่อ (และบุคคลรอบข้างที่ได้รับผลกระทบ) อาชญากรหรือผู้กระทำ และชุมชน โดยอาจมีส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม คือ ผู้ใกล้ชิด/ประธานงานที่เป็นที่ยอมรับจากทั้งสองฝ่าย ไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาด แต่อำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการหรือเทคนิควิธีให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551, 115-124) ส่วนรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สามารถสร้างขึ้นได้ 4 ลักษณะด้วยกัน (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550, 18-19) ได้แก่

1) การไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อกับผู้กระทำผิด (Victim-Offender Mediation หรือ VOM) โดยเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมและอาสาสมัครทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุย สร้างแผนการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย

2) การประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conferences หรือ FGCs) มักใช้ในโรงเรียน

ศาสนสถาน และสมาชิกกลุ่มอื่นๆ เน้นการสร้างความจริงจัง ต่ออาชญากรรม การยอมรับผู้กระทำผิดสู่ชุมชน มักใช้ กับกรณีของเด็กและเยาวชน หรือภายหลังศาลสั่งแล้ว

3) การพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles) มีการนั่งล้อมวงและสุมเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละคนพูด โดยไม่มีการขัดจังหวะ หลายคนเสนอเรื่องราว มุมมอง และข้อคิดเห็นที่แตกต่างกันไป

4) รูปแบบคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reparative Boards) โดยคณะกรรมการจะเป็นส่วนหนึ่งในการเปียงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ กรรมการเป็นคนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่อ ผู้แทนจาก กระบวนการยุติธรรม และสมาชิกครอบครัวผู้กระทำผิด มีการพูดคุยด้วยความเคารพก่อนพิจารณาลงโทษ

4.3 แนวคิดสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยบูรณาการงานใน หน่วยงานต่างๆ สังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างเอกภาพในการทำงาน (Unity) สามารถ แปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมสู่การปฏิบัติ คำนิ้งถึงบริบท ศักยภาพ และความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ มีการจัดโครงสร้างและระบบงาน ในพื้นที่ หมุนเวียนบุคลากรและแพทย์พยาบาลร่วมกัน ส่วนราชการส่วนกลางจะคอยสนับสนุน ติดตาม ประเมินผล ระบบการจูงใจหรือการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงาน และระบบการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ตลอดจน มีการให้บริการในลักษณะเครือข่ายเฝ้าระวังในรูปแบบ ศูนย์บริการร่วมและบริการแบบจุดเดียว เพื่อความ สะดวกของประชาชนในการติดต่อหน่วยงานในสังกัด กระทรวงยุติธรรม โครงสร้างการทำงานมีคณะกรรมการ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ประกอบด้วย ประธาน และรองประธาน และหัวหน้าหน่วยงานที่เหลือเป็น กรรมการที่มาจากส่วนราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงาน อยู่ในภูมิภาคหลายหน่วยงาน ได้แก่ เรือนจำกลาง/

จังหวัด/อำเภอ สำนักงานคุมประพฤติภาค/จังหวัด สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภาค/จังหวัด และ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด มีการ แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการจากเจ้าหน้าที่ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ภายใน สำนักงานยุติธรรมจังหวัด มี 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงาน บริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และ กลุ่มงานบริการประชาชน ซึ่งกลุ่มงานบริการประชาชน ถือเป็นหัวใจสำคัญ ภายใน (สำนักงานปลัดกระทรวง ยุติธรรม, 2551, 1-3; สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2550, 4-8) ประกอบด้วย

1) ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) รวมงานบริการประชาชนของแต่ละ หน่วยงานไว้ที่เดียวกันเพื่อความสะดวกรวดเร็ว และ เพิ่มประสิทธิภาพการบริการแก่ประชาชน แต่มีขอบเขต การทำงานด้านการให้ข้อมูล คำปรึกษา รับคำร้อง ข้อร้องเรียนร้องทุกข์และเบาะแสของส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะติดต่อส่วนราชการเจ้าของเรื่อง เพื่อดำเนินการต่อไป

2) ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน เป็นกลไก เชื่อมการทำงานหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน ภายใต้ ยุทธศาสตร์ “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม (Justice for All, All for Justice)” มีการประสานงาน กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัว เป็น “เครือข่ายยุติธรรมชุมชนและศูนย์ยุติธรรม ชุมชน” มีการให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย กระบวนการ ยุติธรรม และทักษะการทำงาน ทั้งนี้ เครือข่ายยุติธรรม ชุมชน มีหน้าที่ให้ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เช่น การเฝ้าระวังอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รับเรื่องร้องทุกข์ และการดูแลฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เป็นต้น ส่วนศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน อยู่ใน ฐานะหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ทำหน้าที่พัฒนา จัดตั้งกลไกการทำงานของศูนย์ยุติธรรม

ชุมชนและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน วางระบบฐานข้อมูล และเชื่อมโยงข้อมูลชุมชนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงาน และรายงานผลการดำเนินงาน โดยกระทรวงยุติธรรมมอบให้กรมคุมประพฤติเป็นเจ้าภาพหลัก ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวเป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชน จากนั้นอบรมให้ความรู้และเลือกตัวแทนเป็นผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชน มีสถานที่ทำงานร่วมกันระหว่างผู้ประสานงานฯ และเครือข่ายฯ ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีพบว่า การทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประสบปัญหาอุปสรรค อันส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมจากปัจจัยหลายประการ (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2550, 214-215) ได้แก่ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร (เช่น งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์) อันเกี่ยวเนื่องจากการกำหนดเจ้าภาพหลักและขาดเอกภาพ ต่างฝ่ายต่างทำ กฎหมายไม่ระบุอำนาจหน้าที่เฉพาะชัดเจน บุคลากรขาดแรงจูงใจเพราะไม่ได้นำผลการปฏิบัติงานประเมินความดีความชอบหรือแต่งตั้งและจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ บางพื้นที่ขาดความรู้และทักษะที่จำเป็น ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่ควรได้รับ เพราะขาดการทำงานเชิงรุก ซึ่งส่งผลต่อการสร้างและขยายผลเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ไม่มีกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ขาดทักษะการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนส่งผลต่อการพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ที่จะเชื่อมโยงกับชุมชนอย่างแท้จริง ต้องประสบปัญหาตามไปด้วย

4.4 แนวคิดการกระจายอำนาจ กับการปกครองท้องถิ่น (Decentralization and Local Government)

การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ไปยังรัฐบาล

ในระดับรองลงมา หรือภาคเอกชน ซึ่งมีหลายมิติ ทั้งการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการคลัง และการกระจายอำนาจทางการตลาด (World Bank in Litvack & Seddon 1999, 1-4) ส่วนจรัส สุวรรณมาลา (อ้างใน สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บก., 2537, 77-79) อธิบายว่า การกระจายอำนาจ มีสองลักษณะ คือ หนึ่ง คือ การกระจายอำนาจการเมือง การปกครอง เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเอง เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น (Local government) สอง คือ การกระจายอำนาจการบริหาร โดยมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติ สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือความเห็นชอบจากหน่วยงานที่สูงขึ้น นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ อาทิ การให้เอกชนเข้าดำเนินการ หรือมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของส่วนราชการด้วย

การวิจัยครั้งนี้ ได้นิยามความหมายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ว่า “การกระจายอำนาจ คือ มิติหรือรูปแบบการบริหารรูปแบบหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้องค์กรระดับท้องถิ่น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อันได้แก่ ชุมชน เข้ามามีบทบาทในการดูแลและดำเนินการสาธารณะของตนเองได้

ส่วนการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดองค์กรหรือหน่วยการปกครองระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค Robson (อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 26) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นหน่วยการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร (Autonomous) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal

Rights) และตั้งเป็นองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นพื้นที่ (Necessary Organization) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนา พลเมือง ชุมชน สังคม และประเทศชาติ เพราะช่วยเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการ บริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เป็น กลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ท้องถิ่น เพราะประชาชนสามารถใช้อำนาจตัดสินใจเลือก ตัวแทน ร่วมตรวจสอบ และใช้อำนาจทางตรงผ่านการ ร่วมคิดร่วมทำกับท้องถิ่น ซึ่งส่งเสริมการปกครอง และวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้ประชาชนตั้งแต่ฐานราก ทำให้สถาบันประชาธิปไตยทุกระดับในสังคมมีคุณภาพ ไปด้วย

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีอยู่ 8 ประการ ได้แก่ 1) สถานะตามกฎหมาย 2) เขตอำนาจ และระดับชัดเจน 3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย 4) เป็นนิติบุคคลสามารถถอนนโยบาย กฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายได้ 5) การเลือกตั้ง ตัวแทนฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น 6) มีอิสระในการ ปกครองและตัดสินใจ สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารงาน คน เงิน และอื่นๆ 7) มีรายได้เป็นของตนเอง ตามที่กฎหมายให้อำนาจจัดเก็บ และ 8) มีการควบคุมโดยรัฐเท่าที่จำเป็น (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2549, 15)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จะเป็นระบบสองชั้น (Two-Tier System) มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ดูแลพื้นที่ขนาดกว้างครอบคลุมพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือชุมชนต่างๆ ทั่วทั้งเขตจังหวัด โดยรับผิดชอบบริการสาธารณะที่ต้อง

ใช้ศักยภาพสูง หรือเกี่ยวเนื่องระหว่างท้องถิ่นระดับล่าง มากกว่าหนึ่งแห่ง หรือเกินกว่าศักยภาพท้องถิ่นระดับ ล่าง ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย มีจำนวน 76 แห่ง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง (Lower Tier) นั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ดูแลชุมชนของตนเอง ใกล้ชิดประชาชนสูงกว่า และภารกิจส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองความต้องการในชุมชน ตนเองเป็นสำคัญ ปัจจุบันเทศบาลของไทย มีจำนวนรวม 2,441 แห่ง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวน 5,334 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559: www.dla.go.th/work/abt/)

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดย กรุงเทพมหานคร ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพราะเป็นเมืองหลวงศูนย์กลาง การเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศ ส่วน เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ และเคยมีการใช้ รูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง (City-Manager) เพียง แห่งเดียว

4.5 หลักการกระจายอำนาจและการถ่ายโอน ภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือ และแนวทางถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการ สำคัญ 6 ประการสำคัญ ประกอบด้วย (วุฒิสภา ต้นไชย, 2547, 26-30)

1) หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจด้าน ความมั่นคง การต่างประเทศ พิพาทชาติ และระบบ

การเงินการคลัง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต และบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โครงสร้างพื้นฐานระดับชุมชนเป็นต้น ส่วนการพิจารณาว่าภารกิจใดควรมอบให้ท้องถิ่นระดับใด ให้ดูประโยชน์หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่เฉพาะชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ จะมอบให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากเกี่ยวเนื่องระหว่าง/ข้ามพื้นที่ชุมชน ให้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดระยะเวลาและการพยายามเพิ่มขีดความสามารถ หรือศักยภาพให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ซึ่งส่วนราชการจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาพร้อมไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์การบริการที่ดีที่สุด

3) หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเพิ่มเติมโครงสร้างเท่าที่จำเป็นและเป็นงานหลักหรืองานพื้นฐานเท่านั้น แต่หากท้องถิ่นมีความต้องการจัดบริการสาธารณะเฉพาะ เช่น การท่องเที่ยว สามารถดำเนินการเองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงสร้างไม่ต้องเหมือนกันหรือสมมาตร (Asymmetrical) ได้ ตามความเหมาะสมและความต้องการในแต่ละแห่ง

4) หลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ หรือการสร้างความประหยัดในเชิงขนาด (Economic of Scale) หรือต้นทุน (Cost) หากมีต้นทุนสูงควรมีการหาทางออกโดยสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (Inter-local Government Cooperation) และต้องมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

5) การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ เมื่อส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติและส่งมอบบริการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแทนแล้ว องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูง หรือไม่น้อยไปกว่าการให้บริการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เคยดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์มาตรฐานของส่วนราชการและมาตรฐานทางวิชาการ

6) หลักการกำกับดูแล หรือการส่งเสริมสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจบางประการซึ่งต้องการดูแลเป็นพิเศษ และต้องอาศัยความสามารถในวิชาชีพเฉพาะ ต้องมีโครงสร้างพิเศษในการดูแล ควบคุม และกำกับ ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ 3 เรื่อง ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมีโครงสร้างกำกับและกำหนดนโยบายในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชน

ส่วนรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบ **รูปแบบแรก** คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องยุติบทบาทในการบริการสาธารณะดังกล่าว โดยทั่วไป คือ บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อท้องถิ่นรับมอบภารกิจแล้ว สามารถดำเนินการได้ 3 ลักษณะ คือ 1) ดำเนินการตามความสามารถของตนเองโดยลำพัง 2) สร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งระดับเดียวกันและต่างระดับ และ 3) ภารกิจที่ต้องดำเนินการแต่สามารถซื้อบริการ มอบหมาย หรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

รูปแบบที่สอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการร่วมกันดำเนินการ (Shared Function) เป็นภารกิจที่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

ภารกิจประเภทนี้จะมีการแบ่งบทบาทกันชัดเจนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่สาม คือ ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เช่น การจัดการศึกษา ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ ยังคงสามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้ แต่ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและแนวทางปฏิบัติให้

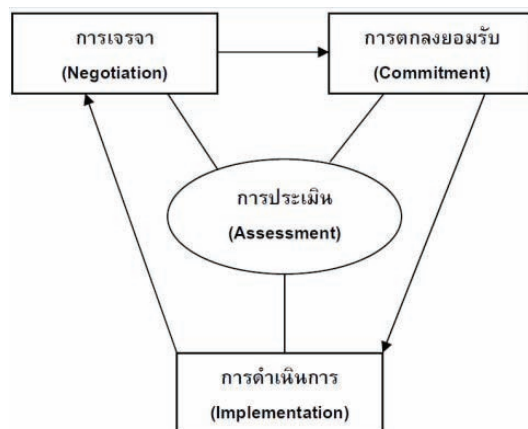
4.6 แนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management)

Agranoff (2006) และ McGuire (2006) กล่าวว่า การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ เป็นการประสานเชื่อมโยง หรือร่วมแบ่งปันข้อมูลทรัพยากร กิจกรรม และกำลังความสามารถขององค์กร ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงผลลัพธ์ร่วมกัน ซึ่งไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งจัดทำเพียงลำพัง

เงื่อนไขที่ทำให้ความร่วมมือฯ เกิดขึ้นนั้น Bryson และคณะ (2006) ระบุว่า จำเป็นต้องมีปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุน (Environmental Factors) มีการทำงานแต่เดิมแบบต่างฝ่ายต่างทำแล้วเกิดความล้มเหลว

หรือไม่ประสบความสำเร็จ (Sector Failure) และมีปัจจัยทางตรงก่อให้เกิดกระบวนการสร้างความร่วมมือ (Direct Factors) คือ ทุกฝ่ายมีความตั้งใจแน่วแน่ร่วมกัน มีกลไกหรือข้อตกลงเชื่อมโยงความร่วมมือชัดเจน และมีความไว้วางใจระหว่างกัน ปัจจัยเหล่านี้มักบูรณาการเครือข่ายต้องให้ความสำคัญทั้งสิ้น

ส่วนกระบวนการสร้างความร่วมมือฯ Rings และ Van de Ven กล่าวว่า มิได้มีลักษณะเป็นเส้นตรง แต่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน คือ 1) มีการเจรจา (Negotiation) ทั้งการต่อรองที่เป็นทางการ การสร้างความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ที่ตรงกันแบบไม่เป็นทางการ จนได้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย 2) การตกลงยอมรับ (Commitment) คือ เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของแต่ละฝ่าย 3) การดำเนินการ (Implementation) ทุกฝ่ายต่างปฏิบัติตามข้อตกลงผ่านการปฏิสัมพันธ์ ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล และ 4) การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินทุกขั้นตอนข้างต้น ว่าอยู่บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ หากพบว่าบางฝ่ายไม่ได้ประโยชน์อาจจะมีการเจรจากันใหม่ (Peter Smith Rings และ Andrew H. Van de Ven, อ้างใน พรภณ พงษ์เพชร, 2553, 30-32)



รูปภาพที่ 1 กระบวนการความร่วมมือตามแนวคิดของ Rings และ Van de Ven

แนวทางในการสร้างความร่วมมือฯ Agranoff และ McGuire กล่าวถึงปัจจัยเชิงพฤติกรรมที่ต้องกระทำอย่างเป็นขั้นตอนตามระยะเวลา เพื่อให้เกิดกระบวนการความร่วมมือสำเร็จ ตามแนวคิดของ Rings และ Van de Ven ต้องเริ่มจากการกระตุ้นส่งเสริมความร่วมมือ (Activation) โดยเลือกบุคคลที่ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นหรือแต่ละฝ่ายยังขาดแคลน เช่น งบประมาณ ทักษะ ข้อมูล อำนวยหน้าที่ ทรัพยากรบุคคล ฯลฯ ขั้นถัดมาเป็นการวางกรอบความร่วมมือ (Framing) กำหนดประเด็น สร้างอัตลักษณ์และวัฒนธรรมเครือข่าย พัฒนาโครงสร้างงาน และกำหนดแผนยุทธศาสตร์ภาพรวมจากผู้ที่เข้าร่วม ขั้นตอนที่สาม คือ การระดมความร่วมมือ (Mobilizing) หรือการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุข้อตกลง และระดมการสนับสนุนจากทั้งภายนอกและในเครือข่าย และขั้นตอนสุดท้าย (Synthesizing) คือ สร้างสภาพแวดล้อมและสภาพเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่มีจุดมุ่งหมายและเกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ การเอื้ออำนวยให้เกิดสัมพันธภาพที่สร้างความไว้วางใจและส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่อกัน นอกจากนี้ กระบวนการสร้างความร่วมมือดังกล่าว จะต้องมีการประสานต่อรอง โน้มน้าว (Brokering) และและมีการเอื้ออำนวยต่อการปฏิสัมพันธ์ (Facilitating Interaction) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการสร้างความฉันทามติ (Klijin และ Koppenjan อ้างใน พรภณ พงษ์เพชร, 2553, 32-33)

โครงสร้างความร่วมมือฯ Mandell และ Steelman ระบุว่า มี 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบประสานงานเป็นช่วงๆ (Intermittent Coordination) มีสององค์กรขึ้นไปร่วมกันปรับนโยบายและกระบวนการงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ 2) จัดตั้งคณะทำงานชั่วคราว (Temporary Task Force) เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้าน และจะถูกยุบเลิกไปเมื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันแล้ว มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอยู่ในเขตที่จำกัด 3) การประสานงานถาวร (Permanent or Regular

Coordination) เกิดขึ้นเมื่อองค์กรตกลงที่จะดำเนินกิจกรรมที่มีขอบเขต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดเป็นการเฉพาะ สมาชิกถูกกำหนดบทบาทอย่างเคร่งครัด มีลักษณะการประสานงานที่สม่ำเสมอ และมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรมากกว่า 2 รูปแบบข้างต้น 4) โครงสร้างผสมผสานและโครงสร้างเครือข่าย (Coalitions and Network Structures) โครงสร้างผสมผสานเป็นโครงสร้างที่มีขอบเขตที่แคบกว่าและเกิดขึ้นในองค์กร ส่วนโครงสร้างเครือข่ายเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างองค์กร เชื่อมโยงหน่วยงานและองค์กรต่างๆ อย่างหลากหลาย มีเป้าหมายและมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในระยะยาว (Mandell และ Steelman อ้างใน พรภณ พงษ์เพชร, 2553, 36)

รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือฯ สามารถพิจารณาได้ทั้งในมิติกิจกรรมและกลยุทธ์ของความร่วมมือ สามารถแบ่งได้ 6 แบบ (Agranoff, 2006 และ McGuire, 2006) ได้แก่

1) รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) โดยพิจารณาเลือกหุ้นส่วนจากภาระหน้าที่ที่มีความตื่นตัวในความร่วมมือที่จะค้นหาและเชื่อมต่อกับองค์กรที่มีศักยภาพ มีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่ และอาจเกิดขึ้นทั้งในแนวตั้งและแนวนราบ

2) รูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinence Model) เป็นกลยุทธ์แบบตั้งรับ มักปรากฏในองค์กรที่ไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือ มีความตื่นตัวต่ำ

3) รูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down Model) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่เป็นความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในระดับชาติ ความตื่นตัวค่อนข้างสูง องค์กรระดับที่ต่ำกว่าถูกบังคับ

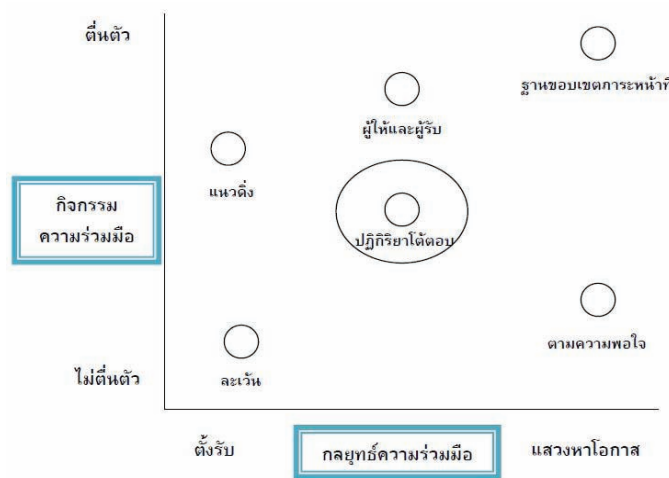
หรือร้องขอ

4) รูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model) ฝ่ายผู้ให้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองได้ขึ้นอยู่กับ การดำเนินงานของผู้รับ ส่วนฝ่ายผู้รับก็อาจจะต้องการงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจากผู้ให้ มีความตื่นตัวระดับปานกลาง-สูง

5) รูปแบบความร่วมมือแบบปฏิริยาโต้ตอบ

(Reactive Model) ความตื่นตัวในกิจกรรมและกลยุทธ์ร่วมมืออยู่ในระดับปานกลาง ร่วมมือบางกรณี มีการพิจารณาความจำเป็นในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่ เพราะบางครั้งถือว่าไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ขององค์กร

6) รูปแบบความร่วมมือตามความพอใจ (Contented Model) เป็นกลยุทธ์ความร่วมมือแบบฉกฉวยโอกาส ระดับความตื่นตัวในกิจกรรมต่ำ เลือกร่วมมือเมื่อเห็นประโยชน์ เจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถดำเนินความสัมพันธ์ และเลือกโอกาสที่ดีให้กับองค์กร



รูปภาพที่ 2 รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือตามแนวคิดของ Agranoff และ McGuire

ผลลัพธ์จากความร่วมมือฯ Bryson, Crosby และ Stone ระบุว่า เป็นการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ มีโอกาสพบทวนความร่วมมือว่าควรดำเนินการต่อ ปรับเปลี่ยนหรือยุบเลิกไป ส่วน UNODC (2007) กล่าวถึงผลลัพธ์จากการทำงานร่วมกันเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้แก่ เกิดการบูรณาการของสหวิชาชีพ การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ลดการแข่งขันและทำงานที่ซ้ำซ้อน การแบ่งปันยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ เพิ่มศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และงบประมาณ การลดลงของต้นทุน ตลอดจนประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละฝ่าย (Bryson,

Crosby และ Stone อ้างใน พรภณ พงษ์เพชร, 2553, 47-48; United Nations Office on Drugs and Crime, 2007)

4.7 แนวคิดการทำงานแบบเครือข่าย

การทำงานแบบเครือข่ายระหว่างองค์กร คือการทำงานที่มีองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมาร่วมกันทำงาน มีความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมและพึ่งพาอาศัยกัน อาจมีความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการเพื่อทำงานหรือแก้ปัญหาาร่วมกันแบบสมัครใจ เพราะการทำงานหรือการแก้ปัญหาาร่วมกันแบบสมัครใจ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้เพียงองค์กรหรือหน่วยงานเดียว

องค์ประกอบของการทำงานแบบเครือข่าย ได้แก่

- 1) มีวัตถุประสงค์แก้ปัญหาหรือเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 2) แต่ละฝ่ายลดความเป็นอิสระลงและเพื่อสร้างความสมดุลในการทำงานร่วมกันกับการพึ่งพาอาศัยกัน
- 3) มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ความสามารถ และข้อมูลต่างๆ เพื่อจัดการปัญหาาร่วมกัน
- 4) เกิดจากความสมัครใจ (Voluntary) ซึ่งต้องมีการเจรจา ต่อรอง ประนีประนอม และสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย
- 5) ความสัมพันธ์อาจเป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรืออาจผสมวิธีการทำงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ให้การดำเนินงานของเครือข่ายขับเคลื่อนไปในทิศทางที่พึงประสงค์ร่วมกัน และ
- 6) สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานหรือจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, 35-40)

การทำงานของเครือข่ายระหว่างองค์กร มักเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาาระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือเกิดความล้มเหลวจากการดำเนินงานเพียงลำพังของหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง บางกรณี กลไกของรัฐไม่สามารถเข้าจัดการปัญหาสิทธิฯ อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือมีความสลับซับซ้อนได้ และบางครั้งต้องการสร้างนวัตกรรมที่เป็นผลึกจากการทำงานร่วมกัน เครือข่ายอาจเกิดจากแรงกดดันของหน่วยงานภาครัฐหรือตัวแสดงภายนอกกระตุ้นก็ได้ ส่วนการเกิดขึ้นมาของเครือข่ายนั้น อาจเกิดขึ้น 3 ลักษณะ คือ การเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของมันเอง การเกิดขึ้นจากการจัดตั้งของรัฐหรือสถาบันที่มีอำนาจมากกว่า และการเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการที่มีความร่วมมือแบบหลวมๆ และยกระดับสู่เครือข่ายเข้มแข็ง (วิชัย รูปขำดี, 2552, 25-26)

รูปแบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, 84-91) มองเครือข่ายในฐานะของนวัตกรรมท้องถิ่นเพื่อ

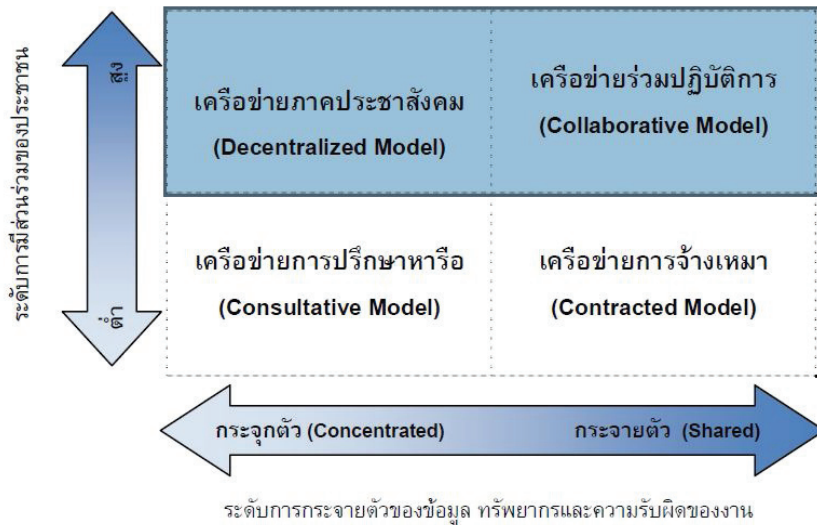
จัดบริการสาธารณะและพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กร โดยพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายตัวของข้อมูลและทรัพยากรระหว่างองค์กร แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- 1) เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model) ท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจขั้นสุดท้าย ทำงานและตัดสินใจรวดเร็ว มีระยะเวลาสั้นๆ หรือยุบเลิกไปเมื่อบรรลุเป้าหมาย

- 2) เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model) โดยท้องถิ่นจ้างเหมาเอกชน ภาคประชาชน หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เข้าทำสัญญาจัดบริการสาธารณะ และเป็นผู้ปฏิบัติงานและพร้อมรับความเสี่ยง ส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำกับดูแล ความสัมพันธ์มีลักษณะที่เป็นทางการ กำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน

- 3) เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model) เป็นการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน ความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนการรวมตัวของประชาชน ช่วยเหลือ กระตุ้น สนับสนุน จูงใจให้ภาคชุมชนแก้ปัญหาต่างๆ ในฐานะ “พี่เลี้ยง” การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับสูง ไม่อาจระบุถึงความคาดหวังของผลสำเร็จชัดเจนมากนัก แต่มีขีดความสามารถในการเข้าถึงปัญหาในวงกว้าง

- 4) เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model) อาศัยตัวแสดงหลากหลาย ทำงานอย่างเข้มข้น และต่อเนื่อง มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลระหว่างตัวแสดง เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารรอบด้าน ความสำเร็จของการทำงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ



รูปภาพที่ 3 การทำงานของท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่ายตามแนวคิดของ วีระศักดิ์ เครือเทพ

ระบบปฏิบัติการภายในเครือข่ายของท้องถิ่น วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, 119-138) อธิบายเกี่ยวกับระบบการทำงานของเครือข่ายที่ต้องให้ความสำคัญ เพราะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของเครือข่าย ทั้งในการก่อตัวและการทำงานร่วมกัน ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

1) **ภาวะผู้นำและการก่อตัวของเครือข่ายการทำงาน** เพราะจะสร้างและผลักดันให้กิจกรรมเครือข่ายดำเนินการไปในทิศทางที่ต้องการ ส่วนผู้นำที่มีภาวะดังกล่าว อาจเป็นผู้บริหารท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับ และกลุ่มประชาชน

2) **ระบบการตัดสินใจกับการกำหนดเป้าหมายการทำงานของเครือข่าย** สามารถส่งผลเกื้อหนุนต่อความสำเร็จในการทำงาน เป้าหมายถือเป็นเงื่อนไขลำดับต้นๆ ที่ตัวแสดงให้ความสนใจ ทั้งนี้ ระบบการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย 4 รูปแบบ ได้แก่ การตัดสินใจโดยผู้บริหารท้องถิ่น (Top-down Approach) การตัดสินใจผ่านคณะกรรมการ/ตัวแทนพหุภาคี (Representative/Commission Approach) การตัดสินใจร่วมกันผ่าน

กระบวนการประชาคม (Discursive deliberation Approach) และการตัดสินใจกันเองในกลุ่มของประชาชนที่เกี่ยวข้อง (Bottom-up Approach)

3) **การระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการทำงานของเครือข่าย** อาจอยู่ในรูปของเงิน บุคคล อุปกรณ์/เครื่องมือ/ที่ดิน/สิ่งปลูกสร้าง เทคนิคความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้น และสามารถระดมได้จากทั้งภายนอกและภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม การระดมทรัพยากรจากภายนอก มักมีความเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของแหล่งทุนร่วมอยู่ด้วย

4) **การติดตามผลสำเร็จของการทำงานในระบบเครือข่าย** โดยมีกลไกการตรวจสอบติดตาม และสร้างมาตรการ/ตัวชี้วัดที่ชัดเจน ว่าประสบความสำเร็จหรือมีความคืบหน้าอย่างไร เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาเครือข่ายยิ่งขึ้นไป

5) **การคำนึงถึงปัญหาและบริบทแวดล้อม (Contingency Logic)** ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ ชุมชน และสังคมอีกด้วย พร้อมทั้งลักษณะของปัญหาและทุนทางสังคม ข้อพึงระวังเกี่ยวกับปัจจัยบั้นทอนหรือเป็น

ข้อจำกัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเครือข่าย อาทิ ความยากในการผสมผสานความแตกต่าง (เช่น วัฒนธรรมองค์กร ปรัชญาการทำงาน) การกำกับดูแล หย่อนยานเกินไป เนื่องจากมีรายละเอียดปลีกย่อยมาก ปัญหาที่เกิดจากการสื่อสารระหว่างกันส่งผลต่อความ ยั่งยืนของเครือข่ายและความสัมพันธ์ส่วนตัว ตัวแสดง บางกลุ่มใช้เครือข่ายเป็นเวทีในการปรึกษาหารือแต่ ไม่สามารถสร้างสรรค์ผลงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้อย่างแท้จริง เป็นต้น

4.8 ประสบการณ์การทำงานของสำนักงาน คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น ร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการ

การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นฯ มีสภาพบังคับในเชิงกฎหมายระดับ ประเทศ รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ นั้น สามารถจำแนกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น ฝึกร่วม จัดทำคู่มือ ติดตามประเมินผลการทำงาน ส่วนรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น ให้คำปรึกษา คำแนะนำ เป็นพี่เลี้ยง โดยมีการจัดทำแผนการถ่ายโอน ภารกิจและกำหนดมาตรฐานการบริการอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการภารกิจที่ถ่ายโอนได้อย่างมี ประสิทธิภาพ มีการเตรียมความพร้อมและเสริมสร้าง ชีตความสามารถ/ศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน

ทั้งนี้ ณรงค์ เชื้อบุญช่วย (สัมภาษณ์วันที่ 7 พ.ค. 2553) ระบุว่าการทำงานร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนราชการต้องคำนึงถึงศักยภาพและ ชีตความสามารถในการทำงานของท้องถิ่น เพราะแต่ละ

แห่งมีความแตกต่างหลากหลายกัน ส่วนราชการ จึงมีหน้าที่ช่วยเพิ่มศักยภาพและชีตความสามารถให้ ใกล้เคียงกันในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ และต้องมี การดำเนินการวางแผนการถ่ายโอนภารกิจอย่างเป็น ระบบ ดังเช่นการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

ส่วนการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆ ของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น อาจเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ การตั้ง คณะกรรมการร่วมกัน การทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วย ความร่วมมือ (MOU) และความร่วมมือที่เป็น กระบวนการและมีกฎหมายรองรับ ที่พบบ่อย คือ การ จัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือนั้น พบว่า มีตัวแปรหรือปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่

- 1) ทำงานบนพื้นฐานความเท่าเทียมและช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน ทั้งองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนทรัพยากร ช่วย กระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสนใจ นำไปต่อยอดและดำเนินการเองอย่างสม่ำเสมอ
- 2) ความ ตั้งใจจริงและความต่อเนื่องของนโยบายความร่วมมือ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเอง
- 3) เตรียมความพร้อมและการ เสริมสร้างศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การทำงานในเชิงบูรณาการกับหน่วยงานอื่นที่มีงาน ลักษณะใกล้เคียงกัน เพื่อการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล
- 5) การคำนึงถึงข้อ เท็จจริง ด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริบท ปัจจัยแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน (ธนา ยันตรโกวิท, ประมวลความคิดเห็นเวทีสัมมนา วันที่ 10 พ.ค. 2553)

4.9 ประสบการณ์การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ เกี่ยวกับภารกิจงานยุติธรรมในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ผู้วิจัยได้ทบทวนภารกิจงานยุติธรรมที่มีศักยภาพหรือมีแนวโน้มในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย ในที่นี้ผู้วิจัยใคร่ขอหยิบยกตัวอย่างบางกรณีเท่านั้น ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจด้านการป้องกันและเฝ้าระวังการกระทำความผิดประเภทต่างๆ เช่น

- โครงการ Neighborhood Watch (San Diego, สหรัฐฯ) สำนักงานตำรวจประจำรัฐอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ช่วยเฝ้าระวังและสอดส่องดูแลชุมชน โดยร่วมมือกับเพื่อนบ้านในการดูแลบ้านพักที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินให้กันและกัน แจ้งเหตุเมื่อพบเหตุการณ์ที่น่าสงสัยเพื่อปกป้องทรัพย์สินของตนเองและของเพื่อนบ้าน

- หน่วยเฝ้าระวังชุมชน (Citizens Patrol) (เมือง Okanagan, อังกฤษ) เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนในเมืองเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมในชุมชน ซึ่งเป็นอาสาสมัครที่สละเวลา ยานพาหนะทำการลาดตระเวน ตรวจสอบตราชุมชน สังเกตการณ์และรายงานเหตุการณ์ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบผ่านวิทยุสื่อสาร เมื่อพบเห็นเหตุการณ์ผิดปกติ โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้นๆ และมีการจัดตั้งที่ทำการตำรวจชุมชน

2) ภารกิจด้านการให้ความรู้/คำปรึกษา/แนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและการบริการด้านงานยุติธรรม เช่น

- โครงการความร่วมมือในการให้บริการด้านกฎหมายแก่ประชาชน (Cooperative Legal Service

Delivery Program) (New South Wales, ออสเตรเลีย) เพื่อปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงานด้านกฎหมายให้ร่วมกันทำงานเป็นเครือข่าย สร้างความเข้าใจในสิทธิและปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร พัฒนากลไกส่งต่อมายังหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินงาน ผู้แทนจากหลายหน่วยงาน เช่น ศาล ท้องถิ่น ศูนย์ยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

- โครงการหุ้นส่วนความร่วมมือให้บริการด้านกฎหมายในชุมชน (Community Legal Service Partnership) (London Borough of Bexley, อังกฤษ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหุ้นส่วนกับภาคส่วนต่างๆ ในการให้บริการประชาชนให้ได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมายต่างๆ โดยดำเนินการรวบรวมฐานข้อมูลองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่ให้บริการ ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายไว้ด้วยกัน เป็นเครือข่ายในท้องถิ่น

3) ภารกิจด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประณอมข้อพิพาทต่างๆ เช่น

- ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชนท้องถิ่น (Local Community Mediation Centers) (Michigan, สหรัฐฯ) ศาลเป็นผู้ส่งต่อคดีไปยังศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชนท้องถิ่นหรือประชาชน จะเป็นผู้เลือกใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยต้องเกิดจากความยินยอมของคู่กรณีในการเจรจาตกลงกัน มีผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่อย่างเป็นทางการ

- ศูนย์ให้บริการการไกล่เกลี่ย (Dudley Mediation Service) Dudley Metropolitan Borough Council ได้ดำเนินศูนย์ให้บริการการไกล่เกลี่ยให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยในเขต Dudley Borough โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ให้บริการโดยอาสาสมัครที่ได้รับการฝึกฝนมาอย่างดี มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยสูง คอยให้บริการครอบคลุมประเด็น

ข้อพิพาท เช่น ข้อพิพาทในครอบครัว เพื่อนบ้าน แต่ไม่ครอบคลุมเรื่องเชื้อชาติ การเหยียดผิว การใช้ความรุนแรง หรือความผิดปกติทางจิต

4) ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด

- การฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้กระทำผิดด้วยแนวคิดชุมชนบำบัด (Community-based correctional programs) แคนตีบังมลรัฐมีการให้งบประมาณ เช่น การคุมประพฤติผู้ที่ศาลสั่ง ผู้ออกจากเรือนจำก่อนกำหนด การอนุญาตให้ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีออกมาทำงานนอกเรือนจำระหว่างวัน การกักขังผู้ถูกคุมประพฤติ ณ สถานที่อยู่อาศัยด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ การคุมประพฤติแบบเข้มข้นที่ผู้ถูกคุมประพฤติถูกคุมประพฤติอย่างเคร่งครัดในการทำงานเต็มเวลา ขดใช้ความเสียหายต่อเหยื่อผู้กระทำผิด ผูกอบรมทักษะวิชาชีพ และทำงานบริการสังคม เป็นต้น

- การคุมประพฤติแบบเข้มโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) สหรัฐฯ ได้ใช้มาตรการคุมประพฤติแบบเข้ม เพื่อเป็นทางเลือกที่ในการใช้มาตรการลงโทษระดับกลางในชุมชนแทนการลงโทษจำคุก ปลดปล่อยผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกไปแล้ว 3 หรือ 4 เดือน ทำให้เพิ่มพื้นที่ในเรือนจำไว้รองรับผู้ต้องโทษคดีอุกฉกรรจ์อื่นๆ ควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้กระทำผิดในระยะเข้าไปอยู่ในชุมชน และทดสอบว่าการควบคุมสอดส่องผู้กระทำผิดที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว มีภาระค่าใช้จ่ายน้อยกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่าการคุมขัง

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ใช้พื้นที่ทดลองนำร่องปฏิบัติการในสถานการณ์จริง (Experimental Study) โดยได้ให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องได้ทดลองปฏิบัติการภารกิจงานยุติธรรม ประกอบกับในการศึกษาได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) มีวิธีการศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหลากหลายวิธี ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การจัดเวทีสัมมนาระดมความคิดเห็น การจัดประชุมหารือร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การทดลองปฏิบัติการจริงและการลงพื้นที่ร่วมสังเกตการณ์ และการจัดเวทีสัมมนาถอดบทเรียนการทดลองดำเนินการกิจงานยุติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่อง ประกอบกับการศึกษาทดลองนำร่องปฏิบัติการในสถานการณ์จริง (Experimental Study) โดยได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี เทศบาลนครสมุทรปราการ และองค์การบริหารส่วนตำบลจรเข้ใหญ่ อำเภอบางปลาหม้อ จังหวัดสุพรรณบุรี ทดลองปฏิบัติการภารกิจงานยุติธรรมที่แตกต่างกัน

การดำเนินการตามขอบเขต มีระยะเวลาในการศึกษาเป็นเวลา 9 เดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

6. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย มีดังนี้

6.1 ผลการวิเคราะห์ภารกิจที่มีศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรมได้

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับความมีศักยภาพและความเป็นไปได้ในการดำเนินการกิจร่วมกันระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การเอื้อของกฎหมาย ประสบการณ์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสนใจและผลประโยชน์ทางการเมือง

ของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาพปัญหาในพื้นที่และความต้องการของประชาชน

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้และแนวโน้มนการดำเนินการกิจงานยุติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มภารกิจใหม่ที่มีความใกล้เคียงกัน โดยรวมภารกิจด้านการให้ความรู้/คำปรึกษา/แนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและการบริการงานยุติธรรมเข้าไว้ด้วยกันได้ และตัดภารกิจด้านการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีออกไป เพราะเกี่ยวข้องกับกลไกการใช้อำนาจรัฐและเป็นเรื่องของมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแทรกแซงการใช้อำนาจนี้ได้ ดังนั้น จึงเหลือภารกิจงานยุติธรรมที่มีศักยภาพของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ภารกิจ โดยมีระดับของควมมีศักยภาพในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ดังนี้

1) ภารกิจด้านการป้องกัน เฝ้าระวังการกระทำ ความผิดประเภทต่างๆ พบว่า เป็นภารกิจที่มีศักยภาพระดับสูง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองได้ทันทีและอยู่ในอำนาจหน้าที่

2) ภารกิจด้านการให้ความรู้ การให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการบริการด้านงานยุติธรรม แบ่งเป็นภารกิจย่อยเป็น 2 ภารกิจ คือ หนึ่ง ภารกิจเกี่ยวกับการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย พบว่า เป็นภารกิจที่มีศักยภาพระดับสูง สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความสนใจและเป็นความต้องการของประชาชน และ สอง ภารกิจงานบริการด้านยุติธรรม พบว่า เป็นภารกิจที่มีศักยภาพระดับปานกลาง เนื่องจากการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละบริการมีขอบเขตไม่เท่ากัน งานบริการบางอย่างสามารถดำเนินการได้ แต่บางอย่างต้องเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายให้บริการเท่านั้น และบางงานบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการได้ แต่มีบทบาทจำกัดเพียงให้คำแนะนำและคำปรึกษา

3) ภารกิจด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท พบว่า เป็นภารกิจที่มีศักยภาพสูง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสนใจ อยู่ในอำนาจหน้าที่ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชน และช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล/กระบวนการยุติธรรม ประกอบกับภารกิจนี้เป็นงานเชิงบวกที่ประชาชนต้องการ เพราะประชาชนไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในระบบหลัก หรือขึ้นโรงขึ้นศาล แต่ผู้ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และมีทักษะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยมาก่อน รวมทั้งมีข้อพึงระวังเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจและความเป็น การเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมได้ และประชาชนไม่ให้ความเชื่อถือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการไกล่เกลี่ย

4) ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด พบว่า เป็นภารกิจที่มีศักยภาพความร่วมมือในระดับปานกลาง แม้จะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการมีความยาก เพราะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะจากทีมสหวิชาชีพ ประกอบกับภารกิจอยู่บนพื้นฐานค่านิยมและความเชื่อในการให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดของคนในสังคม เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการกิจด้านนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้พันโทฯ ผู้ถูกคุมประพฤติ ผู้ที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในชุมชน รวมถึงเด็กและเยาวชนที่ออกจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือแม่แต่ครอบครัว ญาติพี่น้องของผู้ที่พันโทฯ หรือผู้ถูกคุมประพฤติ

รูปแบบความร่วมมือ/แนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงยุติธรรม จากการทดลองดำเนินการกิจงานยุติธรรมของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่อง พบว่า มีรูปแบบความร่วมมือที่ไม่มีลักษณะตายตัว ผันแปรไปตามลักษณะของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการ และขึ้นอยู่กับความพร้อมในการดำเนินงานของทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด รูปแบบความร่วมมือส่วนใหญ่ที่พบจากการทดลองนำร่อง มักเป็นความร่วมมือแบบหลวมๆ และมีระดับความเข้มข้นของความร่วมมือไม่สูงมากนัก อยู่ในรูปแบบของการประสานงาน (Coordination) และการแบ่งปันทรัพยากร (Resource Sharing) ที่ต่างฝ่ายต่างทำงานในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนให้ความร่วมมือสนับสนุนทรัพยากรในส่วนที่ตนเองมี และพัฒนาไปจนถึงการลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU)

6.2 ผลการศึกษา การจัดทำแนวทาง/แผนการดำเนินงานด้านการยุติธรรมที่กำหนดรูปแบบภารกิจ/อำนาจหน้าที่ร่วมกัน หรือแนวทางการถ่ายโอนภารกิจระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับบริบทลักษณะและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวทางและขั้นตอนในการสร้างความร่วมมือดำเนินภารกิจงานยุติธรรมร่วมกัน ระหว่างกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า สำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และเตรียมข้อมูลสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจงานยุติธรรม

2) การกำหนดแนวทางในการทำงานเชิงรุกร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีการ

ประชาสัมพันธ์หน่วยงานและบทบาทของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และภารกิจงานยุติธรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้และรับทราบเกี่ยวกับบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม อันเป็นการลดช่องว่าง ความไม่คุ้นเคย และเปิดโอกาสสนับสนุนให้มีการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การเชิญชวนและทาบทามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมดำเนินการกิจงานยุติธรรม โดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนำเสนอกรอบภารกิจงานยุติธรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมดำเนินการได้ต่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อทราบความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ค้นหาเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน สร้างข้อตกลงทางนโยบายและมีความเป็นไปได้ในปฏิบัติ และประเด็นด้านการสนับสนุน แลกเปลี่ยนทรัพยากรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อบรรยากาศและทัศนคติที่ดีในการทำงานร่วมกัน

4) การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นที่เล็งคอบให้ การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนองค์ความรู้ เพราะภารกิจงานยุติธรรมถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับขั้นตอนการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนการริเริ่มพูดคุย เริ่มจากการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ร่วมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของสภาพปัญหา ค้นหาเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน กำหนดภารกิจงานยุติธรรม และการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน ซึ่งควรประกอบขึ้น

จากผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดอาจมีการดึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการบูรณาการ (Integrate Stakeholder) เช่น อาสาสมัครภาคประชาชน ศูนย์หรือเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ตำรวจ อัยการ เป็นต้น ขั้นตอนนี้มีกิจกรรมสำคัญเกี่ยวกับการสร้างความตระหนัก (Awareness) แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้น ผลลัพธ์สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ คณะทำงานที่มีความตระหนัก เห็นความสำคัญของความร่วมมือ เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ ตลอดจนข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการหรือสัญญาใจระหว่างกัน

ขั้นตอนการเตรียมการ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อวางแผนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การแบ่งหน้าที่ ออกแบบกิจกรรมและทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานร่วมกัน ฯลฯ ทั้งนี้ การประชุมครั้งแรกผู้ที่เป็นคณะทำงานควรมาประชุมอย่างพร้อมเพรียงกัน และหลีกเลี่ยงการส่งผู้แทนมาเข้าร่วมประชุม เพื่อป้องกันปัญหาด้านการถ่ายทอดประเด็นที่ได้จากการประชุม คณะทำงานที่อาจไม่ครบถ้วนถูกต้อง รวมทั้งควรนำกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมการประชุม เพื่อรับทราบการดำเนินงานด้วย ซึ่งจากการทดลองในพื้นที่นำร่อง จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพูดคุยระดมความคิดเห็นบ่อยครั้ง และสม่ำเสมอในช่วงเริ่มต้น ส่วนรายละเอียดของแผนงาน (แนบท้ายบันทึกข้อตกลง) มีองค์ประกอบสำคัญของเนื้อหาสาระ ได้แก่ ชื่อโครงการ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ระยะเวลา กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณ ทรัพยากร และผู้รับผิดชอบ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ คือ แผนงานหรือแผนปฏิบัติการที่เกิดจากการตกลงร่วมกัน

ขั้นตอนการดำเนินการ การจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือร่วมกัน (MOU) ทั้งนี้ ภารกิจงานยุติธรรมบางอย่างที่ต้องอาศัยองค์ความรู้หรือมีเทคนิคทางวิชาการเฉพาะทาง เช่น การจัดการความขัดแย้งและไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท หรือการให้ความรู้/

คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย หรือภารกิจงานบริการด้านยุติธรรม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องมีบทบาทในการเป็นพี่เลี้ยงฝึกอบรมเสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ จากนั้นจึงเริ่มดำเนินการปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานที่วางไว้ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดและนำทรัพยากรที่ตกลงกันไว้ตามแผนมาใช้ หากกิจกรรมมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณชนหรือประชาชน ควรมีการกำหนดแนวทางในการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ ผลลัพธ์สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ บันทึกข้อตกลงในฐานะหลักประกันการทำงานร่วมกันว่า แต่ละฝ่ายจะปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่ตกลงกันในขั้นต้นก่อนหน้า รวมทั้งการดำเนินงานกิจกรรมร่วมกัน และตามที่ได้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละฝ่าย

ขั้นตอนการประเมินผลการทำงาน ภายหลังจากที่มีการดำเนินงานร่วมกันเป็นระยะ โดยมีการออกแบบการติดตามประเมินผลให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจงานยุติธรรมและกิจกรรมที่ดำเนินการ

นอกจากนี้ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินภารกิจงานยุติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ ได้แก่ 1) ผู้นำและทีมงานของแต่ละฝ่ายให้ความสนใจและกระตือรือร้นต่อการดำเนินงาน 2) การสร้างเป้าหมายและค่านิยมร่วมกันต้องเริ่มต้นด้วยการระบุปัญหาที่ท้องถิ่นเผชิญและมีเป้าหมายและสร้างค่านิยมร่วมกัน เพื่อสร้างความตื่นตัวและกระตือรือร้นให้แต่ละฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง 3) ความร่วมมือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ในฐานะพี่เลี้ยง ช่วยเติมเต็มศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) การติดต่อสื่อสารและประสานงาน มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้เกิดความรับรู้และเข้าใจที่มาที่ไปของการดำเนินงานตั้งแต่ต้น เพื่อสร้างความสัมพันธ์และส่งเสริมให้การทำงานที่ราบรื่น

นอกจากนี้ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า บริบทลักษณะ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีผลต่อการดำเนินการปฏิบัติงานยุติธรรมแตกต่างกัน ในแต่ละภารกิจ ดังนี้

1) ด้านการป้องกันและเฝ้าระวังการกระทำ ความผิด พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ดำเนินการได้ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล อาจมีศักยภาพมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะมีอาณาเขตและพื้นที่ชัดเจนและมีความใกล้ชิดกับ ประชาชนมากกว่า

2) ด้านการให้ความรู้/คำปรึกษา/แนะนำเกี่ยวกับ กฎหมายและการบริการด้านงาน พบว่า การให้ความรู้ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทดำเนินการได้ แต่ บางแห่งต้องประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการสนับสนุนวิทยากรหรือความรู้เฉพาะ ส่วนด้านงานบริการยุติธรรม พบว่า องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ทำได้ต้องมีความพร้อมด้านบุคลากร (โดยเฉพาะนิติกร) ภารกิจด้านนี้ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจะมีศักยภาพในภารกิจนี้มากกว่าเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็สามารถเป็นตัวเชื่อมและส่งต่อ บริการไปยังสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้

3) ด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ย ประณอมข้อพิพาทต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถ ดำเนินการนี้ได้โดยไม่มีข้อจำกัด แต่มีข้อพึงระวังว่า ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องมีทักษะและความ เชี่ยวชาญในการดำเนินการ การดำเนินการนี้จำเป็นต้อง มีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย เสียก่อน

4) ด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมเสีย ผู้กระทำผิด ควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาด

เล็ก มักมีผู้พันโทษหรือผู้ที่อยู่ในเรือนจำค่อนข้างน้อย จึงไม่เหมาะกับการดำเนินการกิจนี้มากนัก

6.3 ผลการศึกษา การจัดกลุ่มขอบเขต/รายการ ภารกิจแต่ละภารกิจงานยุติธรรมที่มี ศักยภาพของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัด กระทรวงยุติธรรม ที่สามารถดำเนินงาน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถนำไปดำเนินการร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปได้ ในลักษณะ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยพบว่าแต่ละภารกิจงาน ยุติธรรมที่มีศักยภาพของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัด กระทรวงยุติธรรมที่สามารถดำเนินงานร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถจัดกลุ่มภารกิจย่อยที่มี ขอบเขต/รายการภารกิจหรือลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน ได้ ดังนี้

1) ภารกิจด้านการป้องกันและเฝ้าระวังการ กระทำความผิดประเภทต่างๆ สามารถแบ่งเป็นภารกิจ ย่อยออกเป็น 3 ประเภท คือ หนึ่ง กลุ่มภารกิจด้านการ สร้างเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อเน้นการเฝ้าระวัง การกระทำผิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแจ้งข่าว และเบาะแส สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรม สอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประสานงานผ่านชุมชน/ ประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างเครือข่าย สอง กลุ่มภารกิจ ด้านการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถิติเกี่ยวกับเด็กและ เยาวชนกลุ่มเสี่ยงในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วน ราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ เยาวชน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบ ปราบปรามยาเสพติด สาม กลุ่มภารกิจด้านการจัดกิจกรรม

รณรงค์ เพื่อจัดกิจกรรมสำหรับกลุ่มเสี่ยงตามความเหมาะสม เช่น กลุ่มเยาวชน ทั้งเชิงป้องกันและบำบัด ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับรายการภารกิจนี้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2) ภารกิจด้านการให้ความรู้/คำปรึกษา/แนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการบริการด้านงานยุติธรรมสามารถแบ่งรายการภารกิจย่อยออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หนึ่ง กลุ่มภารกิจด้านการให้ความรู้/คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย เน้นการเผยแพร่และให้ความรู้คำปรึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวัน ความรู้เกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สอง กลุ่มภารกิจด้านการบริการด้านงานยุติธรรมเพื่อเน้นงานบริการด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การบริการทางนิติวิทยาศาสตร์ การจัดการบริการเยี่ยมเด็กที่อยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้กับผู้ปกครองผ่านระบบวีดิทัศน์ทางไกล (Video Conference) การขอรับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยตัว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ

3) ภารกิจด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท อาทิ การไกล่เกลี่ยคดีแพ่ง เช่นลูกหนี้-เจ้าหนี้ คดีเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือมีการรับสารภาพ และข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ ไปในชีวิตประจำวันหรือในชุมชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็น

สื่อกลางในการนำผู้เกี่ยวข้องและผู้เสียหายมาเจรจาและตกลงกัน ก่อนที่จะมีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

4) ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด มีทั้งการดูแลผู้กระทำความผิดทั้งก่อนและหลังปล่อยตัว เพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำ ตลอดจนการสงเคราะห์ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ โดยในช่วงก่อนปล่อยตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมและฟื้นฟูผู้ต้องขังก่อนปล่อย เช่นการปรับตัวฝึกอาชีพ และสร้างโอกาสในการทำงาน ส่วนในช่วงหลังปล่อยตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานร่วมกับชุมชนและครอบครัว เพื่อลดความเสี่ยงและป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดทั้งเด็กและผู้ใหญ่ และผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหันไปกระทำความผิดซ้ำอีก รวมถึงการสงเคราะห์ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับรายการภารกิจนี้ ได้แก่ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำงานร่วมกันแต่ละภารกิจย่อมมีความแตกต่างกัน การทำงานจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงด้วยเสมอ

7. สรุปผลการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจงานยุติธรรมจัดทำแนวทาง/แผนการดำเนินงานด้านการยุติธรรมที่กำหนดรูปแบบ ภารกิจ/อำนาจหน้าที่ร่วมกันหรือแนวทางการถ่ายโอนภารกิจระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบท ลักษณะและประเภทขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำกรอบและขอบเขต รูปแบบที่เหมาะสมของภารกิจความร่วมมือในแต่ละภารกิจ/งานที่จะดำเนินการต่อไป ในลักษณะบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) รูปแบบโครงการศึกษา เป็นวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดเวทีสัมมนา ระดมความคิดเห็น การจัดประชุมหารือร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การทดลองปฏิบัติการจริง และการลงพื้นที่ร่วมสังเกตการณ์ และการจัดเวทีสัมมนา ถอดบทเรียนการทดลองดำเนินการกิจงานยุติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่อง และทดลองนาร่องปฏิบัติการในสถานการณ์จริง โดยได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่องจำนวน 4 แห่ง ผลการศึกษา มีดังนี้

ผลการวิเคราะห์ ภารกิจที่มีศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรมได้ เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความ มีศักยภาพและความเป็นไปได้ในการดำเนินการร่วมกัน คือ สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เอื้ออำนวย ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสนใจและผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาพ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้นๆ เมื่อความเป็นไปได้และแนวโน้ม ควรตัดภารกิจด้านการ สืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีออกไป เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและมาตรฐานทางกฎหมาย จึงเหลือภารกิจงานยุติธรรมที่มีศักยภาพของส่วนราชการในสังกัด กระทรวงยุติธรรมในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น 4 ภารกิจ โดยมีระดับของควมมีศักยภาพ ในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แตกต่างกัน 1) ด้านการป้องกัน เฝ้าระวังการกระทำ ความผิดประเภทต่างๆ มีศักยภาพสูง ทำได้ทันที และเป็น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ด้าน การให้ความรู้ การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย และการบริการด้านงานยุติธรรม แยกเป็นสองภารกิจ

หนึ่ง การให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายจะมีศักยภาพสูง ทำได้ทันที เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจและ ประชาชนต้องการ สอง งานบริการด้านยุติธรรม มีศักยภาพระดับปานกลาง เพราะขอบเขตการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน และบางอย่าง ต้องเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมายให้บริการ หรือให้ คำแนะนำและคำปรึกษาได้เท่านั้น 3) ด้านการจัดการ ความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท มีศักยภาพสูง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ สนใจ อยู่ในอำนาจหน้าที่ และเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชน แต่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความรู้และมีทักษะ รวมทั้งมีข้อพึงระวังด้านดุลยพินิจและความเป็นการเมือง 4) ด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด มีศักยภาพระดับปานกลาง เพราะแม้มีอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่มีความยาก เพราะต้องใช้ ความเชี่ยวชาญหลากหลาย รวมทั้งมีปัจจัยเรื่องค่านิยม และความเชื่อ การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้พันโทษ ผู้ถูกคุมประพฤติ ผู้ที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในชุมชนรวมถึงเด็กและเยาวชนที่ออกจาก สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนหรือครอบครัว สำหรับรูปแบบความร่วมมือนั้น พบว่า มีลักษณะไม่ตายตัว ผันแปรไปตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือก ดำเนินการ และความพร้อมของทั้งสองฝ่าย รูปแบบ ความร่วมมือส่วนใหญ่ที่พบมักเป็นความร่วมมือแบบ หลวมๆ ความเข้มข้นไม่สูงมากนัก อยู่ในรูปแบบของ การประสานงานและการแบ่งปันทรัพยากร และพัฒนา ไปจนถึงการลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU)

ผลการศึกษา การจัดทำแนวทาง/แผนการดำเนินงาน ด้านการยุติธรรมที่กำหนดรูปแบบภารกิจ/อำนาจหน้าที่ ร่วมกันหรือแนวทางการถ่ายโอนภารกิจระหว่าง กระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับบริบท ลักษณะและประเภทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการ

สร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปฏิบัติ คือ 1) ศึกษาข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และเตรียมข้อมูลสภาพปัญหาต่างๆ 2) กำหนดแนวทางในการทำงานเชิงรุกร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้และรับทราบเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม 3) การเชิญชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมดำเนินการกิจงานยุติธรรม โดยนำเสนอกรอบภารกิจงานที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการได้ รับทราบสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ค้นหาเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน สร้างข้อตกลงทางนโยบาย สนับสนุนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และ 4) การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นพี่เลี้ยงคอยให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนองค์ความรู้ เพราะภารกิจงานยุติธรรมถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับขั้นตอนสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันมี 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการริเริ่มพูดคุย เริ่มจากการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ร่วมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของสภาพปัญหา ค้นหาเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน กำหนดภารกิจงานยุติธรรม และการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน ขั้นตอนการเตรียมการ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวางแผนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพูดคุยระดมความคิดเห็นบ่อยครั้งและสม่ำเสมอในช่วงเริ่มต้น ส่วนรายละเอียดของแผนงานเบื้องต้น ได้แก่ ชื่อโครงการ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ระยะเวลา กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณ ทรัพยากร และผู้รับผิดชอบ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้คือ แผนงานหรือแผนปฏิบัติการที่เกิดจากการตกลงร่วมกัน ขั้นตอนการดำเนินการ การจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือร่วมกัน (MOU) จากนั้นจึงเริ่มดำเนินการ

ปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานที่วางไว้ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดและนำทรัพยากรที่ตกลงกันไว้ และขั้นตอนการประเมินผลการทำงาน ต้องเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจงานยุติธรรมและกิจกรรมที่ดำเนินการ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือ ได้แก่ ผู้นำและทีมงาน การสร้างเป้าหมายและค่านิยมร่วมกัน ความร่วมมือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ในฐานะพี่เลี้ยง และการติดต่อสื่อสารและประสานงาน นอกจากนี้ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า บริบท ลักษณะ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อการดำเนินการกิจงานยุติธรรมแตกต่างกันในแต่ละภารกิจอีกด้วย

ผลการศึกษา การจัดกลุ่มขอบเขต/รายการภารกิจแต่ละภารกิจงานยุติธรรม ที่มีศักยภาพของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ที่สามารถดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถนำไปดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปได้ ในลักษณะบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า สามารถจัดกลุ่มภารกิจย่อยที่มีขอบเขต/รายการภารกิจหรือลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันได้ ดังนี้ 1) ภารกิจด้านการป้องกันและเฝ้าระวังการกระทำความผิดประเภทต่างๆ มีภารกิจย่อย 3 ประเภท คือ หนึ่ง กลุ่มภารกิจด้านการสร้างเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อเน้นการเฝ้าระวังการกระทำผิดให้ประชาชนร่วมแจ้งข่าวและเบาะแสสอง กลุ่มภารกิจด้านการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถิติเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยงในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาม กลุ่มภารกิจด้านการจัดกิจกรรมรณรงค์ เพื่อจัดกิจกรรมสำหรับกลุ่มเสี่ยงต่างๆ ตามความเหมาะสมทั้งเชิงป้องกันและบำบัด 2) ภารกิจด้านการให้ความรู้/คำปรึกษา/แนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและการบริการด้านงานยุติธรรม แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ หนึ่ง กลุ่มภารกิจด้านการให้ความรู้ คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย เน้นการเผยแพร่และให้ความรู้

คำปรึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายแพ่ง การกระทำผิดของเด็กและเยาวชน สอง กลุ่มภารกิจด้านการบริการด้านงานยุติธรรม เพื่อเน้นงานบริการด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การบริการทางนิติวิทยาศาสตร์ การจัดบริการเยี่ยมเด็กที่อยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้กับผู้ปกครองผ่านระบบวีดิทัศน์ทางไกล (Video Conference) การขอรับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยตัว 3) ภารกิจด้านการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท เช่น ลูกหนี้-เจ้าหนี้ คดีเด็กและเยาวชน และข้อพิพาทในเรื่องทั่วไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นสื่อกลางในการนำผู้เกี่ยวข้องและผู้เสียหายมาเจรจาและตกลงกัน ก่อนที่จะมีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม 4) ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิด มีทั้งการดูแลผู้กระทำผิดทั้งก่อนและหลังปล่อยตัว เพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำ รวมถึงการสงเคราะห์ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอต่อกระทรวงยุติธรรม

เพื่อพัฒนาระบบความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงยุติธรรมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในสังกัดควรมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1) เร่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก่บุคลากรในกระทรวงและส่วนราชการในสังกัด และปรับแนวทางในการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อเข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) พัฒนากระบวนการทัศนและทักษะแก่หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและบุคลากร เพื่อเน้นการทำงานแบบเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอก

3) จัดทำคู่มือเกี่ยวกับแนวทางการสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมและส่วนราชการในสังกัด ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.2 ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาภารกิจและรูปแบบความร่วมมือฯ

1) ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือที่มีความเข้มข้นไปถึงขั้นการจ้างเหมา (Service Contract) และการบูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อน (Consolidation) ในแต่ละภารกิจ เพราะบางภารกิจสามารถร่วมมือได้มากกว่าการแบ่งปันทรัพยากร (Resource Sharing) และการลงนามบันทึกข้อตกลงฯ (MOU)

2) ควรศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านพัฒนาและฟื้นฟูผู้ถูกดำเนินคดี เพราะเป็นภารกิจที่มีช่องว่างอย่างมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจ เนื่องจากมีความยากและเกี่ยวข้องกับค่านิยมในการให้โอกาสคนในสังคม มีปัจจัยเกี่ยวข้องที่หลากหลายและสลับซับซ้อน

3) การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดำเนินภารกิจงานยุติธรรมที่มีศักยภาพในการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงยุติธรรม และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่แล้ว แม้ว่าความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายจะไม่มีรูปแบบความร่วมมือที่ชัดเจนและความร่วมมือยังไม่เข้มข้นมากนัก แต่เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีต่อการให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาค และเชื่อมั่นกระทรวงยุติธรรมมากขึ้นด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมคุมประพฤติ. (2549). **คัมภีร์ทาง สร้างความรู้ ก้าวสู่ยุติธรรมชุมชน ถอดบทเรียนโครงการพลังเครือข่าย ยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาเสพติด**. กรุงเทพฯ : ศรีบูรพาการพิมพ์.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). “สรุปข้อมูล อปท ทั่วประเทศ”., สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและ โครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). **ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: หลักการและแนวคิด ในกระบวนการยุติธรรมเชิง สมานฉันท์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บก. (2537). **การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : 179 การพิมพ์.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ. (2551). **ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฐนินันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล และคณะ. (2550). **รายงานการศึกษาวิจัยการพัฒนาภารกิจด้านงานยุติธรรมภายใต้ ความร่วมมือระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ณรงค์ เชื้อบุญช่วย, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ, สัมภาษณ์โดยคณะวิจัย, 7 พฤษภาคม 2553, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, เทปบันทึกเสียง.
- ธนา ยันตรโกวิท, ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการพัฒนาศรษฐกิจ สังคมและการมีส่วนร่วม กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น) ในการอภิปรายเวทีสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจ รูปแบบ และความร่วมมือ ระหว่างกระทรวงยุติธรรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันจันทร์ที่ 10 พฤษภาคม 2553 ณ โรงแรม รามาร์เด็นท์.
- พรภณ พงษ์เพชร. (2553). **ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาเสพติดระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาค เยาวชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ. ปส.ย.)**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย รูปขำดี. (ม.ป.ป.). **รายงานการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศเพื่อรับรางวัล พระปกเกล้าประจำปี พ.ศ. 2552**.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2549). **โครงการพลเมืองยุคใหม่ : หลักสูตรความรู้เบื้องต้นด้านการปกครอง ท้องถิ่นสำหรับประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2 , กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). **เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ซีโน ดีไซน์.

วุฒิสาร ตันไชย. (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. นนทบุรี : คลังวิชา.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2550). ความเชื่อมโยงของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2551). การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ระบบการบริหารจัดการ และ บทบาทต่อการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด

อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ, บก. (2552). เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า' 51. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Agranoff, R. (2006, December). **Inside Collaboration networks: Ten lesson for public managers** [Special Issue]. Public Administration Review, 66 (6), 56-65.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006, December). **The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Proposition from the literature** [Special Issue]. Public Administration Review, 66 (6), 44-45.

Litvack, J. & Seddon, J. eds. (1999). **Decentralization Briefing Notes**. Washington D.C.: The World Bank.

McGuire, M. (2006, December). **Collaboration Public Management: Assessing What We Know and How We Know** [Special Issue]. Public Administration Review, 66 (6), 33-43.

Kickert, Klijin and Koppenjan. in Agranoff, R. (2006, December). **Inside Collaboration Networks: Ten Lesson for Public Managers** [Special Issue]. Public Administration Review, 66 (6), 56-65.

Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006, December). **Collaboration Processes: Inside the Black Box** [Special Issue]. Public Administration Review, 66 (6), 20-32.

Mandell, M. P. (2011, Fall). **Collaboration through Network Structure for Community Building Efforts**. Nation Civic Review, 90, 279-287.

United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Centre for East Asia and the Pacific. (2007). **An Introduction to Key Concept: Prevention that Work ! a Comprehensive Approach for Anti-drug Programmes**. Bangkok : Author.