บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง ในจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง

1.1 ความหมายของพฤติกรรมการทำงาน

1.2 พฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

1.3 การวัดพฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมชุมชน

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับหลักบริหารทศธรรม

1.6 แนวคิดเกี่ยวกับสันติภาพ

1.7 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

1.8 แนวคิดพฤติกรรม

1.9 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

1.10 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์

1.11 ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม

2. บริบทเกี่ยวกับการอำนวยความเป็นธรรมในหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายปกครอง

3. ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง

3.1 การวิเคราะห์สาเหตุของพฤติกรรมการทำงาน

3.2 ปัจจัยด้านเหตุผลเชิงจริยธรรม

3.3 ปัจจัยด้านค่านิยมทางวัตถุ

3.4 ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์

3.5 ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางสังคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3.6 ปัจจัยด้านสถานการณ์ในการทำงาน

3.7 ปัจจัยด้านเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล

3.8 ปัจจัยด้านการเห็นแบบอย่างที่ดี

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง

1. ความหมายของพฤติกรรมการทำงานราชการ

พฤติกรรมการทำงานราชการ หมายถึง การที่ข้าราชการ หรือพนักงานที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการได้กระทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นงานซึ่งจะมีผลกระทบทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อสังคมมากกว่าจะมีผลต่อตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ งานราชการจึงแตกต่างจากเอกชน เป็นการลงทุนลงแรงที่ไม่มีกำไรโดยตรงแก่ผู้ทำและหน่วยงาน แต่จะมีผลดีต่อส่วนรวมและส่วนใหญ่จะเป็นผลระยะยาว ฉะนั้นข้าราชการที่ดีจึงจำเป็นต้องมีพฤติกรรมทางจริยธรรมสูงในการทำงาน ซึ่งหมายถึงการเป็นคนดีและคนเก่งไปพร้อมกัน นอกจากนั้นพฤติกรรมที่แสดงออกของข้าราชการจะต้องเป็นพฤติกรรมเชิงบวกเพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงานราชการ (นิชาภัทร โพธิ์บาง. 2550 : 31) พฤติกรรมการทำงานที่น่าปรารถนาเป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงความเป็นพลเมืองดีเอื้อต่อการพัฒนาสังคม ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2537 : 85) ได้ประมวลผลงานวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมและได้จัดหมวดหมู่พฤติกรรมที่น่าปรารถนาของข้าราชการไว้ 3 ประเภทด้วยกันคือ 1) พฤติกรรมของพลเมืองดี หมายถึง พฤติกรรมซื่อสัตย์รับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่นพฤติกรรมเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ผู้ที่มีลักษณะนี้จะเป็นที่ยอมรับของสังคม เป็นผู้ที่ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายบ้านเมือง ไม่ประพฤติผิดกฎระเบียบของสังคมเป็นผู้ที่มีความสามารถในการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมสูง ยึดถือกฎเกณฑ์และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน มีสติปัญญาสูงและมีทัศนคติที่ดีต่อคุณธรรม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมองประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก 2) พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ หมายถึง พฤติกรรมการปรับตนให้สามารถทำงานที่แปลกใหม่ได้ เช่น การพัฒนาอาชีพของตน พฤติกรรมการยอมรับนวัตกรรม นอกจากนี้ยังเป็นพฤติกรรมที่ทำเพื่อส่วนรวมและหมู่คณะ เช่น พฤติกรรมการเป็นผู้นำกลุ่มงาน พฤติกรรมอาสาพัฒนาชนบท พฤติกรรมจิตอาสาในการทำงานเพื่อเสียสละแก่

ส่วนรวม เป็นต้น และ 3) พฤติกรรมในหน้าที่ราชการ หมายถึง พฤติกรรมการใช้ความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความมานะบากบั่น ถ้าข้าราชการไทยมีค่านิยมที่ถูกต้อง เหมาะสม เป็นหลักสูงสุดในการปฏิบัติงานแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แม้ว่าระบบราชการนั้นจะมีลักษณะอย่างไร ซึ่งข้าราชการต้องนำองค์ความรู้เพื่อมาประยุกต์ให้เกิดความเชี่ยวชาญในการทำงานแต่ไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ หรือระบบระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัยแค่ไหนก็จะเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ที่ช่วยสนับสนุนให้การจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐได้อย่างแท้จริงก็คือตัวข้าราชการ เพราะถ้าตัวบุคคลในระบบราชการไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมก็เป็นการยาก ที่การพัฒนาจะบรรลุได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น

2. พฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

พฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นพฤติกรรมการใช้ความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความมานะบากบั่นถ้าข้าราชไทยมีค่านิยมที่ถูกต้อง เหมาะสม ซึ่งการบริหารทศธรรมเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์ธรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญของเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกันและระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาคราชการหรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจแต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ นักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา RAJABHAT MAHACHAKRAM UNIVERSITY

เป็นพลเมือง เรื่องของชุมชน ประชาสังคม มานุษยวิทยา องค์การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นผู้ที่ได้มีส่วนในการผลักดันให้เกิดการอภิปรายถึงหลักการบริหารแนวใหม่ ๆ ขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป (Denhardt and Denhardt. 2003 ; อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล. 2546 : 47) เช่น

1. การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย

2. การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน

3. การรายงานผลการทำงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชน ผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน

4. การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงานของผู้ให้บริการเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ มีผู้ให้ความเห็นในเรื่อง การจัดโครงสร้างและระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์กรภาครัฐ ซึ่งสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์กรภาครัฐยุคใหม่ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) มาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management) โดยหลักการและแนวดำเนินการหลัก ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้วิธีการแตกต่างกันไปตามลักษณะที่หลากหลายของหน่วยงาน การบริหารจัดการยุคใหม่ (New Public Management) จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปจากการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ที่หลายประเทศยังยึดถือปฏิบัติอยู่ในหลายเรื่องหลายประเด็น (โกวิทย์ โปษยานนท์ และ ปรัชญา เวสารัชช์. 2545 : 80-84)

ประเด็นที่หนึ่ง การบริหารยุคใหม่เป็นการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ซึ่งให้ความสำคัญกับผลงานหรือกระบวนการทำงานอย่างที่ระบบราชการนิยมในปัจจุบัน

ประเด็นที่สอง การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับการจัดการ (Management) แทนที่จะเป็นเรื่องของการดูแลให้คนในองค์การทำงานปกติอย่างที่เคยทำในลักษณะที่เรียกว่า การปกครองบังคับบัญชา คำว่าการจัดการนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้เกิดผล โดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเมื่อเห็นว่าวิธีเดิมไม่สามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง ดังนั้น การบริหารจัดการยุคใหม่จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การทำงานในรูปเครือข่าย การลดความรัดตรึงของกฎระเบียบ การปรับรื้อ กระบวนการทำงาน และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุน การปฏิบัติงาน

ประเด็นที่สาม การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ได้แก่ ลูกค้าหรือประชาชนและสังคม โดยถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและสังคมโดยปรับปรุงคุณภาพของบริการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ วัดได้ประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม การทำงานของหน่วยงานไม่ได้วัดแต่เพียงผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาไปถึงผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ด้วย ตามแนวทางนี้ การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานบริการ หรือการประเมินผลกระทบจากการทำงานจึงเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานยุคใหม่ต้องให้ความสนใจ

ประเด็นที่สี่ การบริหารยุคใหม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นเรื่องปกติวิสัย แนวคิดขององค์การเรียนรู้ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้สามารถเผชิญกับสภาพการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจึงเป็นกุญแจสำคัญของการทำงานยุคใหม่ หมายความว่า องค์การต้องมีฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ต้องรู้จักคู่แข่งขัน ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งทำให้องค์การต้องเน้นมาตรฐานการทำงานที่วัดได้ ประเมินได้จริงเป็นรูปธรรม (Benchmarking) ต้องเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุดมาใช้ (Best Practices) ต้องมีมาตรฐานงาน (Work Standards) และต้องทำงานให้ฉลาดโดยมียุทธศาสตร์ในการทำงานไม่ใช่ทำงานแบบแก้ปัญหาไปวัน ๆ

สรุปได้ว่า พฤติกรรมการทำงานภายใต้การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนางานทั้งในแง่ของผลผลิตและผลลัพธ์และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้หลักการบริหารรัฐแนวใหม่เรียกว่า "ทศธรรม" (10 Principles of Good Governance) มีหลักเกณฑ์ในการศึกษาและวัดการปฏิบัติงานเป็น Good Governance Balance Score Card ที่ประกอบไปด้วยหลัก "ทศธรรม" หรือหลักการสำคัญ 10 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการสำนึกแห่งความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
MAHASARAKHAM RAJABHAT UNIVERSITY

จัดการทรัพยากรมนุษย์ หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ และหลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ดังนี้

1. มีส่วนร่วม (Participation)

คำว่าการมีส่วนร่วม หมายความทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน การมีส่วนร่วม หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ทรรศนะไว้ดังนี้

ศิลปะพร ศรจันเพชร (2555 : 3) กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ รวมทั้งการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม

ถวิลวดี บุรีกุล (2548 : 72-79) กล่าวถึงแนวคิดของการมีส่วนร่วมโดยแบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษา ร่วมตัดสินใจ การวางแผน การร่วมปฏิบัติและการควบคุมและติดตามผลวิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี คณะผู้วิจัยขอใช้ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมากและยิ่งมีระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน ดังนี้

ระดับที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ นั้นคิดการตัดสินใจแล้วมาแจ้งให้ทราบจะเป็นการตัดสินใจที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หรืออาจมีแต่ไม่มากนัก

ระดับที่ 2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชนเป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น ความสำคัญคือการรับฟังตั้งแต่เริ่มตระหนักถึงปัญหา

ระดับที่ 3 ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

ระดับที่ 4 ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคิด เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน ใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่นการใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ระดับที่ 5 ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ระดับที่ 6 ระดับการกำกับโดยประชาชนโดยตรง เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม โดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 214

เบญจวรรณ วันดีศรี (2546 : 25) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วม

สำนักวิทยบริการฯ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม วิทยานิพนธ์ งานวิจัย

ในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไรอย่างไร ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งตรวจสอบ การประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนมีสิทธิ มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ รัฐธรรมนูญมาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

กัลยา เนติประวัติ (2544 : 51) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับรู้เรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมต้องเป็นไปในลักษณะของการที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้รับรู้ได้แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจเพื่อให้ปัญหาสำคัญ ๆ นั้นได้ถูกนำมาเสนอเพื่อแก้ไขต่อไป

วิศรา รัตนสมัย (2543 : 45) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎร ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และเสนอแนะความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน การจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการวางแผน จะทำให้สามารถนำงบประมาณมาใช้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะงบประมาณจัดสรรตามแผนพัฒนาที่ประชาชนช่วยกันคิดวิเคราะห์ปัญหา และหาแนวทางแก้ไขโดยเสนอเป็นโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาหรือแผนชุมชน การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นคณะกรรมการกิจการสภาวิสามัญ และการมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากความรับผิดชอบร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมประเมินผล ร่วมรับประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งเกิดการการริเริ่มของคนในท้องถิ่นเอง

2. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายและกฎข้อบังคับที่ถูกต้อง ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กติกา และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล และต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิกด้วย หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามความเห็นของ Maunz (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2544) เห็นว่าหลักที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ เป็นหลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ "หลักนิติธรรม" คือ

2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะหลักการนิติธรรมไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นได้ ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองเกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน วิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐรวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจหรือการให้สิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในการทำภารกิจขององค์การนั้นและการตรวจสอบของตัวบุคคล ความสัมพันธ์ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติธรรม

2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของ "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภาเท่านั้น โดยกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กฎหมายนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายที่จำกัดสิทธินั้น จะจำกัดให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการบัญญัติหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล

2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายความว่าการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของการใช้กฎหมาย โดยองค์กรตุลาการซึ่งศาลมีความผูกพัน 3 รูปแบบ ดังนี้ (1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ (2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน (3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจ โดยความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ "หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง แบ่งออกย่อยได้ 2 หลักคือ (3.1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายย่อมมาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย และฝ่ายปกครอง การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองจึงไม่อาจขัดแย้งบทบัญญัติของกฎหมายได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การกระทำงานปกครองที่ขัดต่อกฎหมายย่อมเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย (3.2) หลักเงื่อนไขของกฎหมายฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.4 ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังและหลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน ในการใช้กฎหมาย การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมทราบได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึง หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วย หลักย่อย 2 หลัก คือ (1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย หมายความว่าการบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียงเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายเรื่องนั้น ๆ (2) หลักคุ้มครองความสุจริต หลักนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบ กรณีนี้จะต้องคุ้มครองบุคคลที่รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดแล้ว โดยหลักแล้วห้ามมิให้ออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษต่อบุคคล หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกชื่อว่า “หลักความได้สัดส่วน” ถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญใน การตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย

หลักความพอสมควรแก่เหตุมีสาระสำคัญ 3 หลักย่อย กล่าวคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ดังนี้ (1) หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้นั้นอาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ (2) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดนั้นจะต้องเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด หากมีมาตรการอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐเลือกใช้

ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า เมื่อพิจารณาผลที่ได้จากมาตรการดังกล่าวกับผลกระทบที่เกิดจากมาตรการดังกล่าวแล้วอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน หากผลเสียมาก ผลดีน้อย กรณีย่อมไม่สมดุลกัน

2.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยมุ่งหมายให้ผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและพิจารณาภายใต้มโนธรรมของตนเท่านั้น ความอิสระของผู้พิพากษามี 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐและความอิสระจากสังคม ความไม่เป็นอิสระดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา ความอิสระของผู้พิพากษามีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักความอิสระของผู้พิพากษายังแบ่งออกได้เป็นอี 3 ประการ คือ (1) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ เป็นการคุ้มครองการทำภาระหน้าที่ จากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย (2) ความอิสระในทางองค์กรหรือความเป็นอิสระในการจัดการองค์กรของศาล นั่นคือ อำนาจตุลาการจะต้องไม่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น (3) ความอิสระในทางส่วนบุคคลซึ่งเป็นการให้หลักประกันในกรณีที่มีการถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษานั้นไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล

2.6 หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลักนี้เป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญา และยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและโทษทางวิชาชีพด้วย หลักนี้วางอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการคือ

2.6.1 หลักการกระทำ

2.6.2 หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย

2.6.3 หลักความแน่นอนชัดเจน

2.6.4 หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

หลักการกระทำ (ซึ่งหมายความรวมถึงการละเว้นไม่กระทำการด้วย) กฎหมายอาญาตามหลักนิติธรรมนั้น ย่อมผูกพันอยู่กับการกระทำ แต่มิได้ผูกพันอยู่กับความคิดซึ่งหมายความว่าการจะกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความผิดนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการกระไม่ใช่อยู่บนพื้นฐานในเรื่องของความผิด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
MAHASARAKHAM RAJABHAT UNIVERSITY

หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย หมายถึงกฎหมายที่จะบัญญัติว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งนั้นเป็นความผิดและจะกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หลักดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก เพื่อให้บุคคลได้ทราบล่วงหน้าว่า การกระทำเช่นใดที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำและกำหนดโทษไว้ ประการที่สองเพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่าเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น (ไม่หมายรวมถึงอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ) ที่มีอำนาจกำหนดโทษทางอาญา หลักนี้ห้ามมิให้ใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นกฎหมายที่ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล นอกจานี้ยังห้ามใช้กฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogies) ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล

หลักความแน่นอนนของกฎหมาย หลักนี้เรียกว่าบุคคลควรจะรู้ตั้งแต่เบื้องต้นว่า กฎหมายอาญา ห้ามกระทำการใดบ้างและหากบุคคลละเมิดการกระทำดังกล่าวจะได้รับโทษเพียงใด

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ในกฎหมายอาญานั้นเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ในการไปบัญญัติให้เป็นความผิดสำหรับการกระทำอันใดอันหนึ่งที่ผ่านพ้นมาแล้วนั้น และห้ามมิให้มีผลย้อนหลังเพื่อกำหนดโทษที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น

2.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติธรรม หมายความว่า หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องให้อำนาจทั้งหลายนั้นผูกพันกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมหมายความว่า การทำให้หลักที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ยั่งยืน

ในเรื่องของหลักนิติธรรมนั้น ภาคราชการจะต้องสร้างความเชื่อมั่นและรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม ประกอบกับให้มีการเปิดเวทีประชาคมให้ประชาน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลองค์การโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ

3. หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การให้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่า "คุณธรรม" ให้เป็นที่ยอมรับตรงกันนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับความรู้ประสบการณ์และความละเอียดอ่อนของตัวบุคคล รวมทั้งขึ้นอยู่กับสภาพของการนำไปใช้ด้วย ซึ่งการให้ความหมายก็มักจะเกี่ยวกับโยงคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน เช่น คำว่า ความดี ค่านิยม ศีลธรรม จริยธรรม มนุษยธรรม เป็นต้น ซึ่งการอธิบายในบางครั้งจะใช้คำต่าง ๆ เหล่านี้อธิบายซึ่งกันและกัน เช่น กล่าวว่า คุณธรรมคือความดี หรือคุณธรรมหมายถึงการมีศีลธรรม เป็นต้น

ประเทือง เลื่อมใส (2548 : 7) กล่าวว่า คุณธรรมคือความรู้และนิสัย คนที่มีคุณธรรมจึงหมายถึงคนที่มีความรู้ในหน้าที่ซึ่งแสดงออกในรูปแบบหรือสถานการณ์จริงอันพอมองเห็นได้

ระเบียบ สมจิตร (2542 : 12) ได้สรุปความหมายของคุณธรรมไว้ว่า

1. คุณธรรมเป็นคุณลักษณะที่แสดงถึงความดี ความเป็นคนดี ความมีน้ำใจดี ที่มีอยู่ในบุคคล เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและความสันติสุขในสังคม

2. คุณธรรมเป็นลักษณะที่ถาวรอยู่ในจิตใจของบุคคล มีติดตัวมาตั้งแต่เกิด แล้วค่อยพัฒนาขึ้นเป็นลักษณะที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้และการฝึกฝนอบรมมาอย่างต่อเนื่อง จนเป็นลักษณะประจำตัวของบุคคลที่แสดงออกในด้านดี

3. คุณธรรมเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตใจของบุคคล แสดงออกให้เห็นด้วยการกระทำทั้งทางกาย วาจา และการแสดงความคิดเห็น เป็นการแสดงออกโดยความจงใจความตั้งใจโดยไม่รู้ตัว

4. ผู้บริหาร ผู้ที่มีการศึกษาดี ผู้ที่อยู่ในฐานะการงานที่ดี ยิ่งต้องตระหนักถึงเรื่องคุณธรรมให้มากขึ้น เพราะการกระทำของบุคลากรเหล่านี้ ย่อมก่อให้เกิดตัวอย่างแก่ผู้อื่นและมีอิทธิพลต่อความคิดและการแระทำของผู้อื่นอย่างกว้างขวาง

หลักการสำคัญของหลักคุณธรรม ได้รวบรวมแนวคิดของนักทฤษฎีหลายคนมาประมวลไว้ ได้แก่

1. การปลอดคอร์รัปชั่น หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทำผิดกฎหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2. การปลอดจากการกระทำผิดวินัย หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทำผิดวินัยในหน่วยงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3. การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทำต่างไปจากมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณของอาชีพ แม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้ใน กฎและวินัยก็ตาม

4. หลักความเป็นกลางของผู้บริหาร หมายถึง การที่ผู้บริหารของหน่วยงานจะต้องมีการบริหารในหน่วยงานด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม

ความหมายของคุณธรรมในแง่ของผู้วิจัย จึงสรุปความหมายของคำว่าคุณธรรมได้ว่าเป็นลักษณะพฤติกรรมหรือคุณสมบัติที่แสดงออกในทางที่เป็นความดีความกตัญญูที่มีอยู่ภายในจิตใจ ซึ่งพร้อมที่จะกระทำพฤติกรรมต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น ที่ปฏิบัติจนเคยชิน เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ทั้งด้านความคิดและการกระทำเมื่อปฏิบัติแล้วนำมาซึ่งความสงบสุข เจริญก้าวหน้าในสังคม

ความคิดเรื่องคุณธรรมเมื่อสัมพันธ์กับหน้าที่นั้น ยกตัวอย่างได้ว่า เมื่อผู้ทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์ผู้นั้นมักกล่าวได้ว่าขาดคุณธรรม แต่ผู้ที่ทำหน้าที่สมบูรณ์นั้นยังไม่แน่ว่าจะเป็นผู้มีคุณธรรมอาจทำหน้าที่เพราะกลัวถูกลงโทษทางวินัย เพราะกลัวความผิด โดยไม่ใช่เพราะความรู้สึกในทางดีงามจากจิตใจที่แท้จริงของผู้นั้นได้ แต่ถ้าผู้นั้นมีความรู้สึกในทางดีงามมีความยินดีพอใจในการปฏิบัติ และเชื่อว่าการทำผิดหน้าที่เป็นสิ่งไม่ดีจึงไม่ทำผิด อย่างนี้จึงถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีคุณธรรม คุณธรรมจึงแสดงออกถึงหน้าที่ คนมีคุณธรรมเป็นที่ที่รักหน้าที่ของตนและทำหน้าที่อย่างดีที่สุด ทำหน้าที่ที่เขาทำอย่างดีจนเป็นนิสัยนั่นเอง นำไปสู่การสร้างสรรค์คุณธรรมต่อไปและให้สูงยิ่ง ๆ ขึ้นไป หน้าที่กับคุณธรรมจึงต้องอาศัยซึ่งกันและกันเป็นเหตุเป็นผลของกันและกันอย่างแยกไม่ได้ คุณธรรมจึงเป็นคุณงามความดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติตนเองและผู้อื่นในสังคมในเรื่องที่ดีงามและเหมาะสม ทำให้เกิดความสุขความเจริญในสังคมในองค์กร

ในเรื่องของหลักคุณธรรมนั้น ภาคราชการต้องยึดมั่นความถูกต้อง ความดีงาม เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้บริหารต้องมีการเพิ่มพูนความรู้สู่ความเป็นคุณธรรม เนื่องจากผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดบทบาทของตนเองและข้าราชการและจะต้องมีความเสมอภาคด้านสิทธิเสรีภาพตลอดจนดูแลประชาชนด้วยความเป็นธรรม

4. หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการ

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสดงผ่านได้ และมองเห็นได้ตลอดเวลา (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525)

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับ การทุจริตคอร์รัปชั่น โดยที่การทุจริตคอรัปชั่นให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่มุมในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอร์รัปชั่น คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำ การใด ๆ ในลักษณะที่ซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

พฤติกรรมคอร์รัปชั่นปรากฏมากในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการผูกขาดอำนาจหน้าที่ (Monopoly of Authority) และการใช้ดุลพินิจมาก (Discretion) แต่มีการตรวจสอบรู้เห็นได้ (Accountability) และมีความโปร่งใส (Transparency) น้อย

สถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่น หรือการประพฤติมิชอบในวงราชการ มักนำเอาความคิดเรื่องความโปร่งใสมาใช้บ่งชี้ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและการทุจริตคอร์รัปชั่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2543 : 31) ได้สรุปเรื่องของการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีว่า (1) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย และตามความคาดหวังของประชาชน โดยที่การปฏิบัติหน้าที่นั้นสามารถที่จะตรวจสอบได้ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ความโปร่งใส่ (Transparency) ในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งและหลังจากที่ตนพ้นจากตำแหน่ง

จากข้อสรุปผลการวิจัยของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า. 2549 : 81) ได้สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญในเรื่องของความโปร่งใสประกอบด้วย 4 ตัวแปรหลักคือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม MAHASARAKHAM RAJABHAT UNIVERSITY

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วย

1.1 มีการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง เช่น คณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

1.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมและมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

1.5 มีการแต่งตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วย

2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วย

3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง

3.3 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

3.5 หัวหน้างานมีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

3.6 มีการปราบปรามผู้ส่อสุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วย

4.1 ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหาการให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

4.4 มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาวิทยาลัยสงฆ์
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ในเรื่องของหลักความโปร่งใสนั้นภาคราชการได้สร้างกลไกและวิธีการที่จะให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามาตรวจสอบรับรู้ รับทราบผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness)

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าหมายและมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย (Clear Intention)

2. การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด (Interlocking Ownership)

3. ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์การ เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน การให้เวลา การสื่อสาร การตัดสินใจ (Effective Execution)

4. การที่ไม่ปล่อยคนอู้งาน เกี่ยงงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้ว จะต้องไม่ลังเลที่จะจัดการคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์การ (Relentless Attack of Dysfunctional Habits)

5. ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน (Responsive Recovery)

6. ต้องมีการนำวิธีการวัด/ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ทำงานได้ตามเป้า หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินงาน (Ruthless Measuring of Results) องค์การที่มีพฤติกรรมการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบจะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

6.1 มีการทำข้อตกลงสองฝ่าย องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะต้องมีการเจรจาพูดคุยระหว่างหน่วยงานและพนักงานและทำเป็นข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6.2 แบ่งปันข้อมูล จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรกันไม่มีการหวงข้อมูล เพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลข่าวสารกันอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ เพื่อป้องกันการระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

6.3 มีการแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์การ จะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไป จนมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานและบานปลายจนยากแก่การแก้ไขในภายหลัง

6.4 ให้ความสนับสนุนและแนวทาง การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การจะสามารถทำได้อย่างราบรื่นปราศจากปัญหาหากองค์การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และผู้ปฏิบัติได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่ของทรัพยากรที่จำเป็นแก่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมายและคำแนะนำปรึกษาหารือคอยเป็นพี่เลี้ยงและให้กำลังใจจากหัวหน้าหน่วยงาน

6.5 เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการเน้นบรรลุในเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์การ ฉะนั้นจึงควรมอบหมายงานแก่บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากกว่าดูแค่ตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่แต่คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานนั้น ๆ

6.6 สร้างระบบงานและฝึกอบรม องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกันได้อย่างดี มีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงาน และปัดหน้าที่ความรับผิดชอบและมีการฝึกอบรมบุคลากรในหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานที่รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมาได้ อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่ (Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดการสูญเสียเวลาและสูญเปล่าทรัพยากรในการทำงานอย่างลองผิดลองถูก หากไม่ได้มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบใหม่

6.7 มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์การที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสึกนึกรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย แล้วการที่จะทราบว่าบุคลากรหรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์การจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า หรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้องค์การจะต้องกำหนดดัชนีชี้วัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีชี้วัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ยอมรับและนำไปปฏิบัติทั่วกัน ไม่เกิดการต่อต้าน และทราบในทิศทางการปฏิบัติงานในองค์การหากเป็นไปได้ควรมีการเปิดเผยและประกาศให้ทราบทั่วกัน

6.8 จัดการกับผู้ไม่มีผลงาน (Non-Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งของการที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบสำนึกรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ที่ไม่ทำงาน ไม่มีผลงานปรากฏ หลักการที่หน่วยงานหรือองค์การได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นระยะจะพบว่า มีบุคลากรบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงาน องค์การโดยทั่วไปอาจปล่อยบุคคลเหล่านี้โดยไม่มีการดำเนินการใด ๆ แต่สำหรับองค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะต้องมีมาตรการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะใช้มาตรการเบื้องต้น เช่น การพูดคุยว่ากล่าวตักเตือนให้ปรับปรุงตัวเอง จนกระทั่งมาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน พักงาน หรือให้ออกจากงาน เป็นต้น ทั้งนี้องค์การอาจใช้มาตรการทางสังคมประกอบ เช่น การกดดันจากเพื่อนร่วมงาน (Peer Pressure) เป็นต้น

6.9 ปฏิบัติตามพันธกิจที่ตกลง องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ คือ การที่บุคลากรทุกคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายที่ได้ทำการตกลงกันเอาไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป

6.10 ยอมรับและยกย่องสมาชิก ประการสุดท้ายขององค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การยอมรับผลงานที่ประสบความสำเร็จและที่สำคัญให้เกียรติและยกย่องทีมงาน (ไม่ใช่ยกย่องตัวบุคคล) ที่นำองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

ในเรื่องของหลักความรับผิดชอบนั้น ภาคราชการมีความตระหนักในอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน มีความเอาใจใส่ต่อปัญหาและชุมชนและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติมีการให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง ประชาชนสามารถขอรับความช่วยเหลือได้ตลอดเวลาทั้งในและนอกสถานที่ราชการ

6. หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ในเรื่องของหลักความคุ้มค่านั้น ภาคราชการได้ดำเนินการจัดทำแผนชุมชนผ่านกระบวนการของคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อให้สอดรับกับแผนตำบล แผนอำเภอ แผนจังหวัด และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในภารกิจและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก เพื่อให้ได้ประโยชน์ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

7. หลักการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

ความคิดเรื่อง "ความรู้" ไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะเป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวและเกิดขึ้นตลอดเวลา เพียงแต่การค้นพบและดึงเอาความรู้มาใช้ต่างหากที่ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม มีผู้พยายามให้นิยามความหมายของความรู้ไว้ในหลากนัยยะและหลายมิติ เช่น

มิติที่หนึ่ง ความรู้ คือ สิ่งที่เมื่อนำไปใช้ จะไม่หมดหรือสึกหรอ แต่จะยิ่งงอกเงยหรืองอกงามขึ้น

มิติที่สอง ความรู้ คือ สารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ

มิติที่สาม ความรู้เป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้

มิติที่สี่ ความรู้เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องการใช้ความรู้นั้น

มิติที่ห้า ความรู้เป็นสิ่งที่ขึ้นกับบริบทและกระตุ้นให้เกิดขึ้นโดยความต้องการ

องค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นองค์กรที่มีการเสริมสร้างจัดหาและแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนนำความรู้ใหม่ ที่มาจากภายนอกองค์กรและภายในองค์กร จากในตัวบุคคลมาปรับปรุงพฤติกรรมการทำงาน

ดังนั้น องค์กรจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงานองค์กรที่ประสบความสำเร็จนั้นเป็นองค์กรที่มีการเสริมสร้างองค์ความรู้ มีการศึกษาวิจัย ถ่ายทอดความรู้มีการสอนงานและใช้ความรู้กับกิจกรรมของตน

ในเรื่องของหลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ภาคราชการเป็นองค์การหนึ่งที่ต้องจัดให้มีการเรียนรู้ของบุคลากรทุกภาคส่วนให้มีการเรียนรู้ตลอดเวลาเพื่อทันต่อกันเปลี่ยนแปลงและสนองตอบต่อการพัฒนาองค์การและให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

8. หลักการบริหารจัดการ

คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น (ถวิลวดี บุรีกุล. 2546 : 8)

การบริหารจัดการภาครัฐพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารเพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมืองและการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีหลักการบริหารจัดการที่สำคัญดังนี้

ประการแรก การบริหารยุคใหม่เป็นการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ซึ่งความสำคัญกับผลงานหรือกระบวนการทำงานอย่างที่ระบบราชการนิยมในปัจจุบัน

ประการที่สอง การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับการจัดการ (Management) โดยการเปิดโอกาสให้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้เกิดผล การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การทำงานในรูปเครือข่าย โดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเมื่อเห็นว่าวิธีเดิมไม่สามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง

ประการที่สาม การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ได้แก่ลูกค้า หรือประชาชนและสังคม โดยถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและสังคม

ประการที่สี่ การบริหารยุคใหม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นเรื่องปกติวิสัยแนวคิดขององค์การเรียนรู้ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้สามารถเผชิญกับสภาพการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจึงเป็นกุญแจสำคัญของการทำงานยุคใหม่ หมายความว่า องค์การต้องมีฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ต้องรู้จักคู่แข่งขัน ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งทำให้องค์การต้องเน้นมาตรฐานการทำงานที่วัดได้ประเมินได้จริงเป็นรูปธรรม (Benchmarking) ต้องเลือกหาวิธีทำงานที่ดีที่สุดมาใช้ (Best Practices) ต้องมีมาตรฐานงาน (Work Standards) และต้องทำงานให้ฉลาดโดยมียุทธศาสตร์ในการทำงานไม่ใช่ทำงานแบบแก้ปัญหาไปวัน ๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

หลักการบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน ดังนั้น การบริหารจัดการอย่างมีระบบจึงมีประเด็นสำคัญ คือต้องการคิดอย่างมีระบบต้องมีความเชี่ยวชาญของบุคลากร ต้องเข้าใจภาพลักษณ์ขององค์กรถูกต้องชัดเจน ต้องมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีมจึงจะเกิดการเรียนรู้ และนำไปสู่การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ และการจัดการของชุมชนเรียนรู้จากความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้มมีเครือข่ายทางสังคมเป็นกลุ่มเครือญาติ กลุ่มการปกครองและกลุ่มทางสังคมเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งมีการพึ่งพาระหว่างกันในกลุ่ม

9. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการประกันคุณภาพการทำงานเป็นการดำเนินการอย่างมีกลยุทธ์ ในการเชื่อมโยงการจัดการงานบุคคลให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

สุภาพร พิศาลบุตร (2546 ; อ้างถึงในพิมดาว ศิริเพิ่มพูน. 2546 : 22) กล่าวว่า ทรัพยากรมนุษย์ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในระบบเศรษฐกิจของโลกยุคใหม่ที่เป็นยุคใหม่ที่เป็นโลกาภิวัฒน์ (Globalization) ที่มีการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาองค์การ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความเข้าใจทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในองค์การนั้นว่า เขาเหล่านั้นมีความต้องการอะไร และมีความเป็นส่วนหนึ่งขององค์การมากน้อยเพียงใด ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจถือได้ว่าเป็นปรัชญาในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ผู้บริหารมืออาชีพต้องมี

เป้าหมายสูงสุดของการบริหารงานคือ การนำเอาทรัพยากรอันประกอบไปด้วยคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ในบรรดาปัจจัยเหล่านี้ ต้องยอมรับว่า คนเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในสภาพปัจจุบันที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและการพัฒนาคนให้ก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงนั้นกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญของการพัฒนาองค์กร

ก่อนที่จะพัฒนาคนได้นั้น จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงลักษณะของคนเสียก่อน คนจึงเป็นทรัพยากรที่แตกต่างจากทรัพยากรอื่น ๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมาในแง่ของพฤติกรรมและความคิด

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์น่าจะมีความหมายรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1. การเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และประสบการณ์

2. การเพิ่มอัตราการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้ได้ประโยชน์สูงสุดอย่างเต็มที่

3. การค้นหาวิธีการและเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะสร้างบรรยากาศในการทำงานเพื่อกระตุ้นให้ทรัพยากรมนุษย์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เช่น การสร้างนวัตกรรม (Innovation) สร้างภาวะผู้นำ (Leadership) สร้างความเต็มใจที่จะทำให้องค์การ (Willingness to Work)

4. สร้างบรรยากาศขององค์การให้องค์การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยสร้างโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมกับประเภทและลักษณะงาน ให้เกิดความพอใจในการทำงาน ลดขั้นตอนต่าง ๆ จากโครงสร้าง

5. เปลี่ยนค่านิยมให้ถูกต้องในเรื่องสร้างความรับผิดชอบ (Responsibly) สร้างจริยธรรมในอาชีพ (Work Ethics) สร้างความซื่อสัตย์ (Honesty) สร้างการมีส่วนร่วมในงาน (Accountability) สร้างวินัยให้เกิดขึ้น (Disciplines) โดยเฉพาะวินัยแห่งตน

เมื่อบุคคลได้รับการพัฒนาแล้วย่อมมีค่านิยม ทัศนคติ ความต้องการและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นการกระตุ้นให้ทรัพยากรมนุษย์เกิดความต้องการโครงการใหม่ ๆ ดังจะเห็นได้ว่าในองค์การต่าง ๆ เมื่อทรัพยากรมนุษย์ในองค์การได้รับการพัฒนาสูงขึ้น ซึ่งจะเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการดำเนินการให้มีขึ้น เช่น ในระยะหลังองค์การเกือบทุกแห่งเรียกร้องให้มีการจัดระบบเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน ระบบการประกันชีวิตและสุขภาพ เป็นต้น และในระดับชาติก็เช่นเดียวกัน การที่ทรัพยากรมนุษย์ของชาติได้รับการพัฒนามีคุณภาพดีขึ้นก็ย่อมจะมีความต้องการโครงการใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการได้รับการบริการจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ และระบบงานที่ช่วยให้ได้ สารสนเทศ ที่ต้องการโดยรวมถึงเครื่องมืออุปกรณ์ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องใช้สำนักงาน อุปกรณ์สื่อสาร โปรแกรมสำเร็จรูป และกระบวนการประมวลผลข้อมูล ให้สามารถแสดงผลออกมาในรูปแบบสารสนเทศ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ได้ทันที (วศิน ธูประยูร, 2537)

เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศเริ่มจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดเก็บ ประมวลผล แสดงผล และเผยแพร่

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สารสนเทศในรูปของข้อมูล ข้อความ โดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีโทรคมนาคม ลักษณะของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประกอบด้วย (MSC Technology Centre. 2004 : 7)

1. มีการพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศ ซึ่งผู้รับบริการจำนวนมากสามารถเข้าถึงได้ และมีการพัฒนาเครือข่ายอย่างต่อเนื่องและให้ทันสมัยอยู่เสมอ

2. มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยผ่านเครือข่ายสารสนเทศและการสื่อสาร

3. มีความต้องการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเกิดระบบเครือข่ายอินเตอร์เน็ต

4. มีการนำเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการใช้งานมาใช้ในองค์การ และมีนโยบายและแผนงานอย่างชัดเจนในการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในตลาดโลก ในการส่งเสริมการสึกนึกรับผิดชอบในทางการเมือง การปรับปรุงกรให้บริการขั้นพื้นฐานและเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาชุมชน ดังนั้น การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารทำให้สามารถสร้างเครือข่ายการพัฒนาอันเป็นพลังอันยิ่งใหญ่ในการขยายกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดศักยภาพสูงสุดของการทำงานที่ดีมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป

3. การวัดพฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า (2550 : 136-152) ได้พัฒนาตัวชี้วัดการบริหารหลักทศธรรม 10 หลักการดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม หรือ หลักนิติรัฐ เป็นหลักที่มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ ดังนี้

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.3 หลักความผูกพันต่อกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

1.5 หลักความมีอิสระของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

1.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด

2 หลักคุณธรรม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ดังนี้

2.1 ปลอดคอรัปชั่น หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีการกระทำผิดกฎหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนตน

2.2 ปลอดจากการทำผิดวินัย หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทำผิดวินัยในหน่วยงาน

2.3 ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทำต่างไปจากมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของอาชีพ แม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้ใน กฎและวินัยก็ตาม

2.4 หลักความเป็นกลางของผู้บริหาร หมายถึง การที่ผู้บริหารของหน่วยงานจะต้องมีการบริหารในหน่วยงานด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม

3. หลักความโปร่งใส

ปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใส 4 ด้านของการศึกษานี้ องค์ประกอบย่อยอีก และได้กำหนดเครื่องมือชี้วัดเพื่อความโปร่งใส ดังนี้

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ได้แก่

3.1.1 ระบบของหน่วยงานโปร่งใส รู้เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

3.1.2 มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง

3.1.3 มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมสถานการณ์อยู่เสมอ

3.1.4 ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้การทำงานของหน่วยงาน

3.1.5 หน่วยงานมีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม

3.1.6 มีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณธรรมและมีความสามารถสูงมากขึ้น

3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ได้แก่

3.2.1 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

3.2.2 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง

3.2.3 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3.2.4 มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ ได้แก่

3.3.1 มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด

3.3.2 มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน

3.3.3 มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับพิจารณาลงโทษผู้ทำผิด

3.3.4 กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.3.5 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิด

3.3.6 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

3.3.7 มีการป้องปรามผู้ส่อสุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน ได้แก่

3.4.1 ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

3.4.2 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

3.4.3 มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ในการจัดทำตัวชี้วัดจึงรวบรวมนำแนวคิดของนักทฤษฎีหลาย ๆ คนมาประมวลรวมกันเป็นหลักการสำคัญ ดังนี้

4.1 หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

4.2 หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชน

4.3 หน่วยงานมีการจัดให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

4.4 หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5. หลักสำนึกรับผิดชอบ

ระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

5.1 การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย (มี Clear Intention)

5.2 การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของ และสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด (มี Interlocking Ownership)

5.3 ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์การ เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน/การให้เวลา/สื่อสาร/การตัดสินใจ (Effective Execution)

5.4 การที่ไม่ปล่อยคนอู้งาน เกี่ยงงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้ว จะต้องไม่ลังเลที่จะจัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์การ (Relentless Attack of Dysfunctional Habits)

5.5 ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน (Responsive Recovery)

5.6 ต้องมีการนำวิธีการวัด/ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้า หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงาน (มี Ruthless Measuring of Results)

6. หลักความคุ้มค่า

การพิจารณาดัชนีที่วัดผลสำเร็จธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาพัฒนาในเชิงมหภาคได้เช่นกัน จากกลยุทธ์และเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ซึ่งใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพจริงหรือไม่ หรือเกิดความคุ้มค่าหรือไม่

ในหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม 3 ประเด็นคือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การประหยัด และความสามารถในการแข่งขัน

6.1 การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมจากทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่อย่างจำกัด จะนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไรจึงจะทำให้เกิด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประโยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่หรือเกิดผลประโยชน์ที่มากกว่าต้นทุนที่เสียไปในการนำทรัพยากรเหล่านั้นมา

6.2 ด้านการประหยัด คือ การทำให้มูลค่าของการผลผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิต หรือการทำกำไรให้เกิดประโยชน์ดังกล่าว การประหยัดคือดัชนีด้านการเงินนั่นเอง

6.3 ด้านการแข่งขันของประเทศไทย คือ ดัชนีทางด้านเศรษฐกิจ มหภาค การพัฒนาการตลาดการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาล โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความสามารถในการบริหารและจัดการภาคเอกชน

7. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของนักวิชาการหลายท่าน พบว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และศักยภาพของกลุ่มและองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชน โดยจะใช้ตัวชี้วัดหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ดังนี้

7.1 การจัดการอย่างบูรณาการ

7.2 การติดต่อสื่อสารในองค์กร

7.3 บริหารปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า

7.4 สร้างสรรค์และสร้างเสริม

7.5 มีการเชื่อมโยงในการทำงาน

7.6 มีการพัฒนาสามารถ

7.7 มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

7.8 มีระบบคัดเลือกและเลิกจ้างที่เป็นธรรม

7.9 สร้างความไว้วางใจในองค์การ

7.10 มีความผูกพันองค์กร

8. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

องค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นองค์กรที่มีการเสริมสร้างจัดหาและแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนนำความรู้ใหม่ ที่มาจากภายนอกองค์กรและภายในองค์กร จากในตัวบุคคลมาปรับปรุงพฤติกรรมการทำงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ดังนั้น องค์กรจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน องค์กรที่ประสบความสำเร็จนั้นเป็นองค์กรที่มีการเสริมสร้างองค์ความรู้ มีการศึกษาวิจัย ถ่ายทอดความรู้ มีการสอนและใช้ความรู้กับกิจกรรมของตน

องค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นองค์กรที่สมาชิกขององค์กรเพิ่มพูนความสามารถของตนเองโดยการสร้างผลผลิตที่พวกเขาต้องการ ซึ่งมีการปลูกฝังรูปแบบในการคิดที่ใหม่และขยายเพิ่มขึ้น และได้มีการสร้างความมุ่งมั่นร่วมกันและสมาชิกประชาชนมีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง (Senge. 1999 : 3)

เหตุผลที่ต้องการมีการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ก็คือ การที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ผู้ที่มีความยืดหยุ่น ปรับตัวได้และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถอยู่รอดได้ นอกจากนี้องค์กรต้องมีการค้นพบวิธีการสร้างความมุ่งมั่นและเสริมสร้างความสามารถของสมาชิกให้มีการเรียนรู้ในทุกระดับ การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ จึงมีความเป็นไปได้เพราะทุกคนคือผู้เรียน ไม่มีใครสอนเด็กทารกให้เรียน แต่ที่จริงเราไม่ต้องสอนเด็กทารกในทุก ๆ เรื่อง แต่เด็กทารกจะเรียนรู้ด้วยสัญชาติญาณจนได้พูดได้ วิ่งได้ การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้จึงมีความเป็นไปได้เพราะไม่เพียงเป็นธรรมชาติของเราที่จะเรียนรู้ พวกเราอย่างน้อยก็ครึ่งหนึ่งเคยอยู่ในทีมงาม ที่มีความไว้วางใจกันทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และนำมาสู่ผลงานที่ดี น่าพอใจทีมงามที่ดีเยี่ยมไม่ได้เริ่มจาก จุดที่ดีเยี่ยม แต่พวกเขาเรียนรู้ที่จะสร้างผลงานที่ดีเยี่ยมได้อย่างไร

การเรียนรู้เป็นหัวใจของสิ่งที่เรียกว่ามนุษย์เราสามารถสร้างตัวเราขึ้นมาได้ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับตัวบุคคล องค์กร ดังนั้น การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ไม่เพียงพอที่จะอยู่รอดได้ แต่การเรียนรู้ที่จะอยู่รอดได้หรือการเรียนรู้ที่มีการปรับตัวเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น สำหรับองค์กรแห่งการเรียนรู้ "มีการเรียนรู้ที่จะปรับตัว" ซึ่งต้องคู่ไปกับ "การสร้างการเรียนรู้" เป็นการเรียนรู้ที่จะเสริมสร้างความสามารถเพื่อการสร้างสิ่งต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง (Senge. 1999 : 4)

ในการจัดทำตัวชี้วัดด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้นั้นได้นำแนวคิดของนักทฤษฎีหลาย ๆ คนมาประมวลรวมกันเป็นหลักการสำคัญของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ดังนี้

8.1 การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม (Enabling environment) ที่ผู้อยู่หน่วยงานต้องเรียนรู้จากภายนอก เพื่อสามารถปรับตัวไป โดยมีการดำเนินการดังนี้

8.1.1 การเข้าร่วมสัมมนา

8.1.2 การเข้าร่วมกิจกรรกับหน่วยงานภายนอก

8.1.3 การมีโครงการร่วมกันกับหน่วยงานภายนอก

8.2 การพัฒนาการเรียนรู้ (Learning Development) เป็นการเรียนรู้รายบุคคล เป็นทีมหรือเรียนรู้ร่วมกันและนำความรู้ที่ได้รับไปใช้งานได้

8.2.1 การเรียนรู้รายบุคคล จะเป็นการเข้าร่วมการฝึกอบรม และเนื้อหาในการฝึกอบรมตรงกับงานที่ทำ

8.2.2 ส่วนการเรียนรู้ร่วมกันเป็นการให้ความสำคัญกับบุคคลอื่น ๆ ถือว่าเป็นความเห็นของทุกคนมีคุณค่า มีการยอมรับนับถือกันและกัน มีการสร้างสมความรู้ในทุกระดับของการทำงาน

8.2.3 ส่วนการแลกเปลี่ยนความรู้นั้น จะถือว่าทุกคนมีความกระตือรือร้นในการเรียนรู้จากกันและกัน กระตือรือร้นที่จะสอนงานหรือให้ความรู้ผู้อื่นด้วย

8.3 การใช้ผลของการเรียนรู้ (Utilization of learning results) เป็นการนำผลที่ได้จากการสั่งสมความรู้ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรและจากตัวบุคคลนั้น ๆ มาใช้ประโยชน์คือ

8.3.1 ในการปรับปรุงการทำงาน

8.3.2 การมีความคิดใหม่ การสร้างนวัตกรรม

8.3.3 การเผยแพร่ให้หน่วยงานภายนอก

8.3.4 การบันทึกผลการดำเนินการเรียนรู้และการสอนให้รู้ เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป

8.3.5 การใช้ความรู้เพื่อการวางแผนอนาคต

8.4 การเสริมสร้างความสามารถ (Capacity building) เป็นการพยายามที่จะสร้างความสามารถของตนเอง และหน่วยงานให้สามารถเรียนรู้ได้จริง โดยมีกิจกรรม ดังนี้

8.4.1 มีการพัฒนาทักษะ/แรงจูงใจให้บุคลากร มีความรู้ความสามารถและเสริมสร้างการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และอยากเรียนรู้ โดยมีกิจกรรมพัฒนาทักษะการเรียนรู้ การทำงาน มีสิ่งจูงใจ กระตุ้นให้สอนและเรียนรู้ร่วมกัน

8.4.2 มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการสนับสนุนการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

8.5 การจัดการเรียนรู้เป็นกระบวนการที่หน่วยงานสร้างความเข้าใจและจัดการประสบการณ์ของตนเอง ทัศนะของการเรียนรู้ขององค์กรสร้างมาจากแนวคิดด้าน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กระบวนการ ประมวลผลข้อมูล องค์กรจะเป็นที่ซึ่งมีระบบประมวลข้อมูล จัดหาข้อมูลและแปรผล แจกจ่ายหรือกระจายข้อมูล และเก็บข้อมูลไว้ภายในองค์กร ดังนั้น ในที่นี้การจัดการความรู้จึงครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

8.5.1 การมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลจัดการความรู้ หรือที่เรียกว่า Chief learning officer

8.5.2 การสนับสนุนให้มีการปฏิสัมพันธ์กัน

8.5.3 การมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการความรู้

8.5.4 การมีระบบรับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งจากภายนอกและภายใน และมีช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน

8.5.5 การรู้จักใช้ข้อมูล (Data literacy)

8.6 การมีเครื่องมือและเทคโนโลยี (Tools and Technology) การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้ต้องมีปัจจัยประกอบหลายประการที่สำคัญสำหรับการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ การมีเทคโนโลยีและอุปกรณ์ประกอบในการช่วยกระบวนการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพขึ้น กล่าวคือต้องมี

8.6.1 อุปกรณ์พร้อมและเพียงพอและทันสมัย

8.6.2 มีผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการใช้เทคโนโลยีและอุปกรณ์เหล่านั้นอย่างแพร่หลาย และใช้งานได้จริง

8.7 มีการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ (Learning Culture) จะสร้างได้โดย

8.7.1 การเพิ่มความเชื่อมั่นของตนเองต่อกระบวนการเรียนรู้ โดยทุกคนมีส่วนให้ความคิดเห็น มีส่วนร่วม

8.7.2 มีภาวะผู้นำในทุกระดับโดยมีการสร้างกระบวนการผลักดันให้เกิดทัศนคติที่สอนกันได้ มีทัศนคติที่ดีต่อการสอนและการเรียนรู้จากผู้อื่น มีการช่วยกันออกแบบและทดลองร่วมกัน

8.7.3 มีการสื่อสารกันอย่างเปิดเผย โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลใช้ข้อมูลร่วมกัน แต่ละคนแสดงความคิดอย่างเปิดเผย

8.7.4 มีการทำงานเป็นทีมในการสร้างนวัตกรรมแห่งการเรียนรู้ (Team learning)

8.7.5 มีการแสดงหาความช่วยเหลือ ช่วยสอนและเรียนรู้จากผู้ร่วมงาน

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

หลักการทั้งหมดนี้ถูกนำมาจัดทำเป็นตัวชี้วัดองค์กรแห่งการเรียนรู้เพื่อทดสอบในการศึกษาครั้งนี้

9. หลักการบริหารจัดการ

การศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการหลายท่านพบการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ โดยพบว่า ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีหลักการบริหารจัดการที่สำคัญดังนี้

9.1 มีการวางแผนการทำงานและทบทวนภารกิจ

9.2 สำรวจความสนใจ/ศึกษาความต้องการของประชาชน

9.3 มีกลยุทธ์ในการบริหาร

9.4 การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

9.5 ศึกษาวิจัยสถาบัน

9.6 คาดคะเนความเสี่ยงและการบริหารความขัดแย้ง

9.7 การกระจายอำนาจบริหาร

9.8 บริการประชาชนไม่ใช่กำกับ

10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้ ซึ่งทั้งหมดก็มีความเห็นตรงกันว่าเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีผลกระทบในทางบวกต่อความสามารถในการบริหารจัดการและการเป็นองค์กรเรียนรู้ ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีสารสนเทศ และความเป็นองค์กรเรียนรู้ และเทคโนโลยีที่รวมทั้งระบบคอมพิวเตอร์และระบบสื่อสารที่มีความเร็วสูง โดยนำข้อมูล เสียง และวีดีทัศน์มาเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ได้สารสนเทศตามที่ต้องการ นอกจากนี้ยังจัดทำเป็นระบบอิงความรู้เพื่อจัดเก็บความรู้เอาไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ในรูปแบบที่ผู้ใช้สามารถนำไปใช้ได้ง่ายขึ้น เช่น บันทึกอยู่ในแถบเสียง บันทึกอยู่ในแฟ้มนำเสนอทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะเกิดประโยชน์สูงสุด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ จะจำกัดนิยามความหมายของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยให้ประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ ดังนี้คือ

10.1 การมีองค์กรที่มีการจัดการข้อมูล

10.2 องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง

10.3 องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ

10.4 มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายในและระหว่างองค์กรอื่นด้วย

ในการวิจัยครั้งนี้ แบบวัดพฤติกรรมการทำงานอำนวยความเป็นธรรมภายใต้หลักบริหารทศธรรม มีดัชนีชี้วัดคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 และ ปรับปรุงเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยแบ่งพฤติกรรมการทำงานใน 3 ด้าน คือ พฤติกรรมการทำงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ และพฤติกรรมการทำงานโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการ ผู้วิจัยได้ใช้แบบวัดของ ชัญญา ลี้ศัตรูพ่าย มาใช้เนื่องจากเป็นแบบวัดที่มีการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ

4. แนวคิดเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมชุมชน

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550 : 17) อธิบายว่า การอำนวยความยุติธรรม เป็นการสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมเป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในทุกพื้นที่และทุกระดับ โดยการส่งเสริมให้ชุมชนสามารถนำหลักการ "ยุติธรรมชุมชน" มาใช้อันจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม การสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมร่วมกัน โดยลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทยน่าจะมีหลักสำคัญที่เกี่ยวข้อง 4 ลักษณะ ดังนี้ 1) เป็นการดำเนินการโดยระดับชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน 2) เป็นการดำเนินการโดยชุมชนเอง หรือโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับชุมชนในรูปแบบ "หุ้นส่วน" 3) กรอบการดำเนินกิจกรรมกว้างกว่ากรอบของกระบวนการยุติธรรม กระแสหลักซึ่งอยู่บนฐานของ "ความเป็นธรรมตามกฎหมาย" แต่รวมถึง "ความเป็นธรรมทางสังคม" ด้วย 4) การดำเนินกิจกรรมมีรูปแบบที่ยืดหยุ่นหลากหลาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โดยจะมีลักษณะเป็นการระดมทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชนมาใช้ในการสร้างความปลอดภัยจากอาชญากรรม ความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคม โดยไม่ยึดติดกับกรอบกฎหมายและกฎระเบียบแห่งรัฐเท่านั้น โดยอาจเป็นการดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาหรือดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหรือดำเนินการเป็นเอกเทศโดยชุมชนก็ได้ ดังนั้น บทบาทของยุติธรรมชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดระบบของภารกิจงานที่ภาครัฐหรือภาคประชาชนเข้าไปดำเนินการในชุมชน ประกอบด้วย 1) การเสริมพลัง (Empowerment) หมายถึง การดำเนินบทบาทหรือกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้ชุมชนมีทุนทางสังคม มีความรู้ มีศักยภาพ และประสบการณ์ ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้นำสิ่งเหล่านี้มาสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนโดยร่วมกันจัดการกับปัญหาอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน การเสริมพลังอาจหมายถึง กิจกรรมในการค้นหาทุนทางสังคม การกระตุ้นให้ชุมชนสามารถรวมตัวกันหรือกิจกรรมในการเสริมทักษะบางเรื่องที่จำเป็นในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน 2) การป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม หมายถึง การดำเนินบทบาทหรือกิจกรรมใด ๆ ที่เป็นการป้องกันอาชญากรรมและการกระทำความผิด ซึ่งรวมถึงการนำไปสู่การ ลด ละ เลิก หรือหยุดยั้งพฤติกรรมเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การกระทำความผิดหรืออาชญากรรมต่าง ๆ ที่แม้ยังไม่ถึงขั้นเป็นอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดด้วย เช่น การดื่มสุราและการทำความเสียหาย การมั่วสุมของวัยรุ่น ฯลฯ 3) การเยียวยา (Restoration) หมายถึง การชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม หรือการกระทำผิดกฎเกณฑ์ กติกาของสังคม การบรรเทาผลร้ายจากอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย ได้แก่ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชนเอง และรวมถึงการช่วยเหลือสนับสนุนให้ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดมีโอกาสกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) 4) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution) หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่ทำให้ข้อขัดแย้ง การทะเลาะวิวาท การไม่เข้าใจกันและพฤติกรรมที่นำพาไปสู่ความรุนแรง ได้ลดน้อยลงและหายไปในที่สุด โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่าย มีความเข้าใจกัน ได้มีการชดใช้หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2550 : 58) อธิบายว่า ยุติธรรมชุมชน หมายถึง ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการป้องกัน ควบคุมจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด ตลอดจนรับผู้กระทำ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ผิดกลับคืนสู่ชุมชนด้วยการฟื้นฟูระบบยุติธรรมเชิงจารีตและหรือพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ และเพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพ มีความสมานฉันท์ และมีกลไกการทำงานตามระบบยุติธรรมชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมหลักผ่านการประสานงานของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ยุติธรรมชุมชนจึงมีลักษณะเป็นกลไกเชิงระบบและโครงสร้างหน้าที่ในการรักษาดุลภาพด้านความยุติธรรมของชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมกันสร้างและพัฒนาขึ้นภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมรวมทั้งจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของ การป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน ให้ความรู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ประสานงานหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประนอมข้อพิพาทโดยรูปแบบจารีตประเพณี รูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์ รูปแบบขนบธรรมเนียนท้องถิ่น หรือรูปแบบต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์ (2550 : 58 ; อ้างถึงใน Karp and Clear (2000 : 324) ได้ให้ความหมายของยุติธรรมชุมชนว่า หมายถึง การป้องกันอาชญากรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวกับความยุติธรรมในรูปแบบต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหน่วยใดหน่วยหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันหรือในกิจกรรมนั้น ๆ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชน

ประธาน วัฒนวาณิชย์ (2550 : 112) อธิบายว่า ยุติธรรมชุมชนควรมีหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการป้องกันอาชญากรรม แก้ไขผู้กระทำผิด การระงับข้อพิพาทหรือความขัดแย้งในชุมชน และการแก้ไขปัญหาสังคมของชุมชนนั้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้อาจกล่าวได้ว่าเป็น “การทำให้ชุมชนมีความปลอดภัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”

เดชา สังขวรรณ (2550 : 166) อธิบายว่า ปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนายุติธรรมชุมชนในสังคมไทยเท่าที่ปรากฏในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานเท่าที่รวบรวมได้ประการสำคัญ ได้แก่ ปัญหาการติดอยู่ในกรอบหรือกระบวนทัศน์เดิมของงานยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมที่ยึดแนวทางองค์การที่ได้มีการปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จนบางครั้งทำให้งานยุติธรรมทางอาญาไม่สามารถบรรลุประสงค์ในการอำนวยความเป็นธรรมและความยุติธรรมให้แก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง งานยุติธรรมชุมชนได้รับการพัฒนาขึ้นมาด้วยเหตุผลประการหนึ่งก็คือ ความพยายามแก้ไขและปรับกรอบความคิดและหลักการในงานยุติธรรมในแบบที่เป็น

ทางการให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับเป้าหมายที่แท้จริงของงานการอำนวยความเป็นธรรม

วันชัย รุจนวงศ์ (2550 : 202) อธิบายว่า การดำเนินการจัดให้มียุติธรรมชุมชนนั้นต้องเป็นเรื่องของความสมัครใจของชุมชนที่จะร่วมทำงานร่วมกันกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ของชุมชนนั่นเอง โดยการทำให้ชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่นั้นสงบสุข ปลอดภัยน่าอยู่ โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ไม่มีใครรัก ห่วงใยชุมชนมากไปกว่าคนที่อยู่ในชุมชนนั้นเอง รัฐจะต้องเฟ้นหากลุ่ม ผู้แทนในชุมชนที่อาสาสมัครเข้าทำงานเพราะมีความห่วงใย พร้อมที่จะดูแลชุมชนของตนมาจัดฝึกอบรมให้ความรู้ จัดสร้างเครือข่ายการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัญหาและข้อคิดต่าง ๆ ที่ได้จากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า "ความล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรม" เนื่องจากความยุติธรรมต้องได้รับและมีอยู่อย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นชนชั้นในระดับใด ๆ ก็ตาม

5. แนวคิดเกี่ยวกับหลักบริหารทศธรรม

5.1 หลักนิติธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (พ.ศ. 2545) ได้ให้นิยาม หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ว่า เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ตามความเห็นของ Maunz (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2544) เห็นว่าหลักดังต่อไปนี้เป็นหลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ "หลักนิติธรรม" กล่าวคือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 6) หลัก "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย" และ 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมจึงพิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักการข้างต้น

5.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะหลักการนิติธรรม ไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง เกิดการ

แบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน วิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใด อำนาจหนึ่งหรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในการทำภารกิจขององค์การนั้นและการตรวจสอบของตัวบุคคล ความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติธรรม

5.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของ "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่องกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภาเท่านั้น โดยกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กฎหมายนั้นจะต้องระบุบทบัญญัตินั้นจะจำกัดให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการบัญญัติหลักประการการใช้สิทธิในทางศาล

5.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

"หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง" หรือที่เรียกว่า "หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง" หมายความว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของการใช้กฎหมาย โดยองค์กรตุลาการซึ่งศาลมีความผูกพัน 3 รูปแบบ ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ

2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน

3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจ

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ "หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง" ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ

4) หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายย่อมมาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย และฝ่ายปกครอง การกระทำของรัฐหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจการทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึง หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วย หลักย่อย 2 หลัก คือ

1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย หมายความว่าการบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียงเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายเรื่องนั้น ๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) หลักคุ้มครองความสุจริต หลักนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวกับการยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบ กรณีนี้จะต้องคุ้มครองบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว โดยหลักแล้วห้ามมิให้ออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษต่อบุคคล

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกชื่อว่า หลักความได้สัดส่วน ถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย

หลักความพอสมควรแก่เหตุมีสาระสำคัญอยู่ 3 หลักย่อย กล่าวคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

3) หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้นั้นอาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้

4) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดนั้นจะต้องและเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐเลือกใช้ ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

5) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่าเมื่อพิจารณาผลที่ได้จากมาตรการดังกล่าวกับผลกระทบที่เกิดจากมาตรการดังกล่าวแล้วอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน หากผลเสียมาก ผลดีน้อย กรณีนี้ย่อมไม่สมดุลกัน

5.1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา

หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยมุ่งหมายให้ผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาภายใต้มโนธรรมของตนเท่านั้น

ความอิสระของผู้พิพากษามี 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐและความอิสระจากสังคม ความไม่เป็นอิสระดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา ความอิสระของผู้พิพากษามีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

หลักความอิสระของผู้พิพากษายังแบ่งออกได้เป็นอีก 3 ประการ คือ

1) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ เป็นการคุ้มครองการทำภาระหน้าที่จากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย

2) ความอิสระในทางองค์กรหรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล นั่นคือ อำนาจตุลาการจะต้องไม่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น

3) ความอิสระในทางส่วนบุคคลซึ่งเป็นการให้หลักประกันในกรณีที่มีการถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษานั้นไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล

5.1.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลักนี้เป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญา และยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและโทษในทางวิชาชีพด้วย หลักนี้วางอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการคือ (1) หลักการกระทำ (2) หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย (3) หลักความแน่นอนชัดเจน และ (4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

1) หลักการกระทำ (ซึ่งหมายความรวมถึงการละเว้นไม่กระทำการด้วย) กฎหมายอาญาตามหลักนิติธรรมนั้น ย่อมผูกพันอยู่กับการกระทำ แต่มิได้ผูกพันอยู่กับความคิดซึ่งหมายความว่าการจะกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความผิดนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการกระทำไม่ใช่อยู่บนพื้นฐานในเรื่องของความคิด

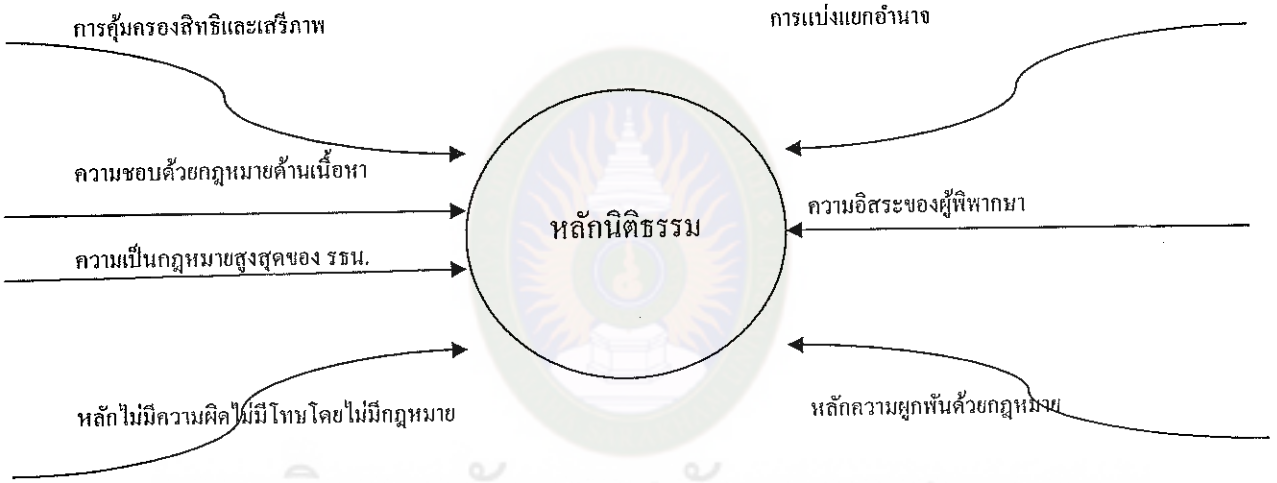
2) หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย หมายถึงกฎหมายที่จะบัญญัติว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งนั้นเป็นความผิดและจะกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หลักดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก เพื่อให้บุคคลได้ทราบล่วงหน้าว่า การกระทำเช่นใดที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำและกำหนดโทษไว้ ประการที่สอง เพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่าเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น (ไม่หมายรวมถึงอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ) ที่มีอำนาจกำหนดโทษทางอาญา หลักนี้ห้ามมิให้ใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นกฎหมายที่ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล นอกจากนี้ยังห้ามใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogie) ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล

3) หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักนี้เรียกว่า บุคคลควรจะรู้ตั้งแต่เบื้องต้นว่า กฎหมายอาญาห้ามกระทำการใดบ้างและหากบุคคลละเมิดการกระทำดังกล่าวจะได้รับโทษเพียงใด

4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ในกฎหมายอาญานั้นเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ในการไปบัญญัติให้เป็นความผิดสำหรับการกระทำอันหนึ่งที่ผ่านพ้นมาแล้วนั้น และห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง เพื่อกำหนดโทษที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น

5.1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติธรรม หมายความว่า หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องให้อำนาจทั้งหลายนั้นผูกพันกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมหมายความว่า การทำให้หลักที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 1 แนวคิดและหลักการเรื่องหลักนิติธรรม
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.2 หลักคุณธรรม

นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

1) ความหมายของวิชาชีพนิยมและการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม (สถาบันพระปกเกล้า , 2545)

ความหมายของวิชาชีพนิยม (Professionalism) หรือคตินิยมวิชาชีพมาจากภาษาลาติน “Profiteria” (Pro + fateri) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือว่าองค์ความรู้ ความรอบรู้ และวิธีปฏิบัติของพวกตนมีคุณค่าทั้งต่อตนเองและต่อสังคม และพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพวิชาชีพของตน กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ได้ชื่อว่า

เป็นมืออาชีพ (Professional) ซึ่งมีความรอบรู้ (Expertise) หรือ "ปฏิเสธ" ที่รู้แจ้งเกี่ยวกับวิชาชีพของตน มืออาชีพจึงมีความแตกต่างจากผู้ที่ไม่ใช่ หรือที่รู้จักกันในนามของ "Diletante (l)" หรือ "minion" Dilettante (l) หรือ minion เป็นผู้ที่ไม่ใช่มืออาชีพ ไม่มีความรอบรู้ในศาสตร์ และมักจะใช้สามัญสำนึกเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะใช้ทฤษฎีหรือมาตรฐานวิชาชีพ (ดิน ปรัชญพฤทธิ์. 2536 : 11-12)

2) ความหมายของจรรยาบรรณและการกระทำผิดจรรยาบรรณ (Ethics) ได้แก่

จรรยาบรรณ มีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ไป ได้แก่ มาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมว่า ถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร (Wright P. et al, 1994 : 65) หมายถึง การศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือการศึกษาดูว่ามีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ "ถูก" หรือ "ดี" สมควรหรือไม่สมควร เมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ (Bovee C.L. et al, 1993) หมายถึงศาสตร์และหลักการเกี่ยวกับศีลธรรม (The Indian journal of Public Administration, 1992)

จรรยาบรรณ หรือ Ethics มาจากคำภาษา "กรีก" ว่า "ethos" พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2524 : 136) ซึ่งหมายถึง อัตลักษณ์/ลักษณภาพ (character)

Green R.M. (1994 : 47) อธิบายว่า จรรยาบรรณยังหมายถึงชุดของความเชื่อทั่วไป กฎเกณฑ์ความประพฤติเชิงปทัสถาน หรือมาตรฐานแห่งความประพฤติที่คอยควบคุมจิตใจของบุคคลว่าตนควรจะทำอะไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ความกินดี สิทธิ หรือหน้าที่พึงมีต่อตนเอง บุคคลอื่น หรือสถาบันที่ตนสังกัด หรืออีกนัยหนึ่ง หมายถึง สิ่งที่บุคคลควรจะกระทำเมื่อได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว แทนที่จะเป็นว่าตนจะทำอะไรตามความพอใจ

3) หลักการ และรูปแบบของการจัดทำจรรยาบรรณ

สำนักงาน ก.พ. ถือเป็นแนวทางปฏิบัตินั้น มีดังนี้

- ควรระบุวัตถุประสงค์ และแรงดลใจที่จัดทำจรรยาบรรณเอาไว้ด้วย
- จรรยาบรรณ ต้องจัดทำโดยข้าราชการของวิชาชีพหรือหน่วยงานนั้น ๆ
- เมื่อจัดทำร่างจรรยาบรรณเสร็จ ต้องนำไปทำประชาพิจารณ์
- จรรยาบรรณต้องกระชับ เข้าใจง่าย

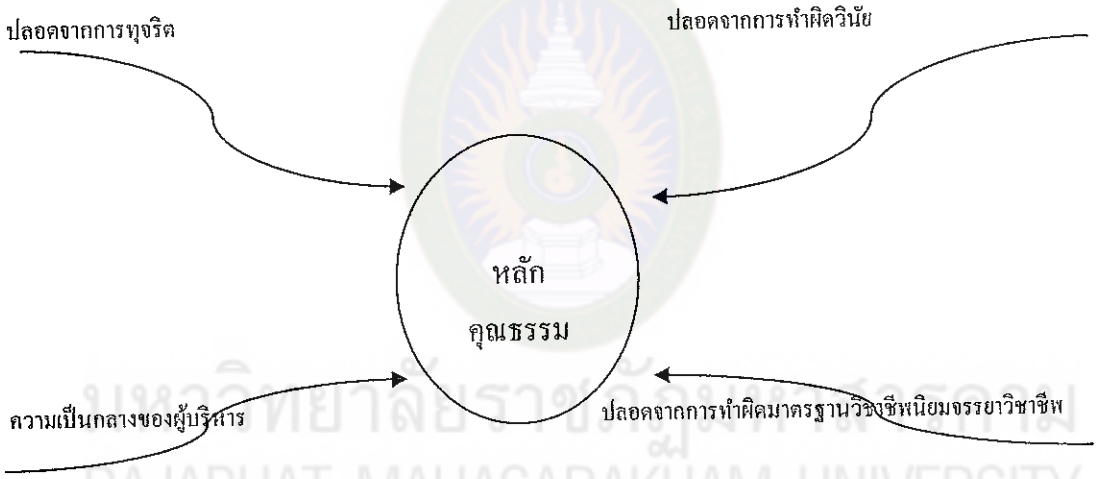
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

- จรรยาบรรณต้องเขียนเป็นเชิงพฤติกรรมสะท้อนให้เห็นการกระทำ

- จรรยาบรรณต้องอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติตามได้ อะไร ทำไม่ได้ควรจะเขียนลงไป

- อะไรที่ระบุไว้ในวินัยข้าราชการพลเรือน คำสั่ง มติ หนังสือเวียน คู่มือปฏิบัติงานและจรรยาบรรณ พ.ศ.2537 แล้วไม่ควรนำมากล่าวซ้ำ

- จรรยาบรรณควรเริ่มต้นด้วยคำว่า "พึง" ไม่ใช่ "ต้อง" และแม้แต่คำว่า "ควร" ก็ควรหลีกเลี่ยง เพราะจรรยาบรรณนั้นเป็นการควบคุมภายใน (Internal control) หรือควบคุมตนเองและด้วยความสมัครใจ การที่บุคคลจะปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณใหม่ที่จัดทำขึ้นเป็นเรื่องมโนธรรม ความสำนึกผิดชั่วดีของบุคคลนั้น ๆ คนอื่น ๆ จะมาบังคับไม่ได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 2 แนวคิดและหลักการคุณธรรม

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.3 หลักความโปร่งใส

นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

โดยนิยามของความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย คือ

1. พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใสหมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 : 550) รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย (เธียรชัย เอี่ยมวรเมธ. 2537)

2. อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับการทุจริตคอรัปชั่น ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอรัปชั่น โดยที่คอรัปชั่นมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะเป็นการซ่อนเร้นเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (Monopoly of authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอรัปชั่น โดยที่การทุจริตคอรัปชั่นให้ความหมายเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่มุมในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอรัปชั่น คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

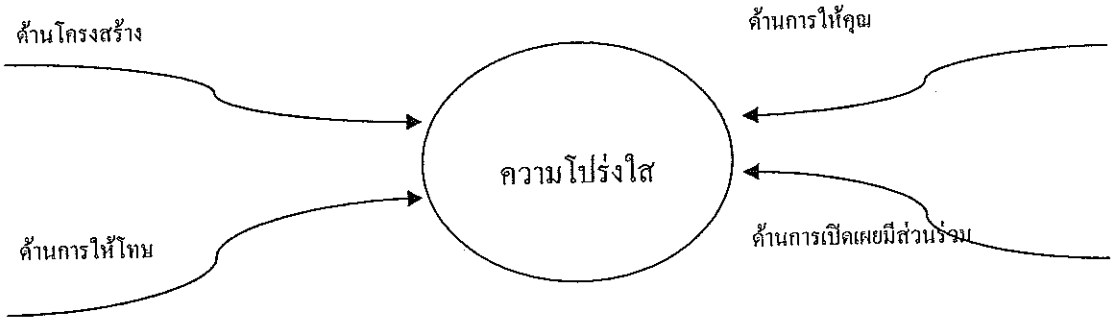
อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอรัปชั่น ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมการคอรัปชั่นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียมในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับเพื่อไม่ให้เกิดความล้าหลัง (Transparency lag) ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ (วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์. 2545) คือ

1. การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในแต่ละช่วงสมัยมาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นดูสมเหตุสมผลตามข้ออ้าง

2. การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่องโดยทุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอรัปชั่นมาปฏิบัติโดยกฎหมาย

3. ทุจริตอย่างแนบเนียม ได้แก่ การพรางตาโดยเทคนิคพัฒนาการพฤติกรรม ทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นต้องการพัฒนาความโปร่งใสที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
BAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 3 แนวคิดและหลักการความโปร่งใส
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, 2549

5.4 หลักการมีส่วนร่วม

1) นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

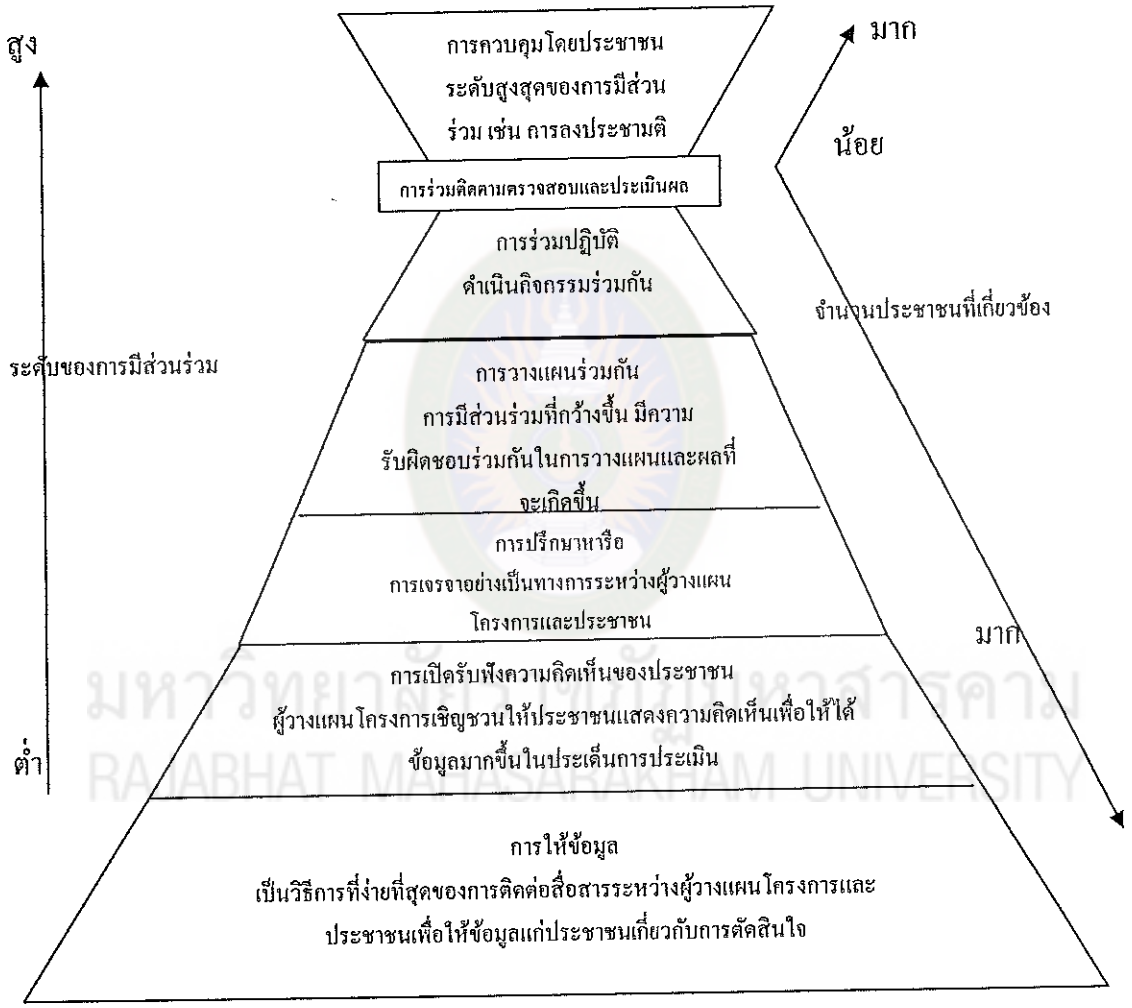
การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และถือเป็นสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในหลาย ๆ มาตราของรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 56

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิดกล่าวคิด เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม (Hillliard & Kemp. 1999)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) ระดับขั้นและเครื่องมือการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษา ร่วมตัดสินใจ การวางแผน การร่วมปฏิบัติและการควบคุมและติดตามผล จึงแสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังรูปต่อไปนี้



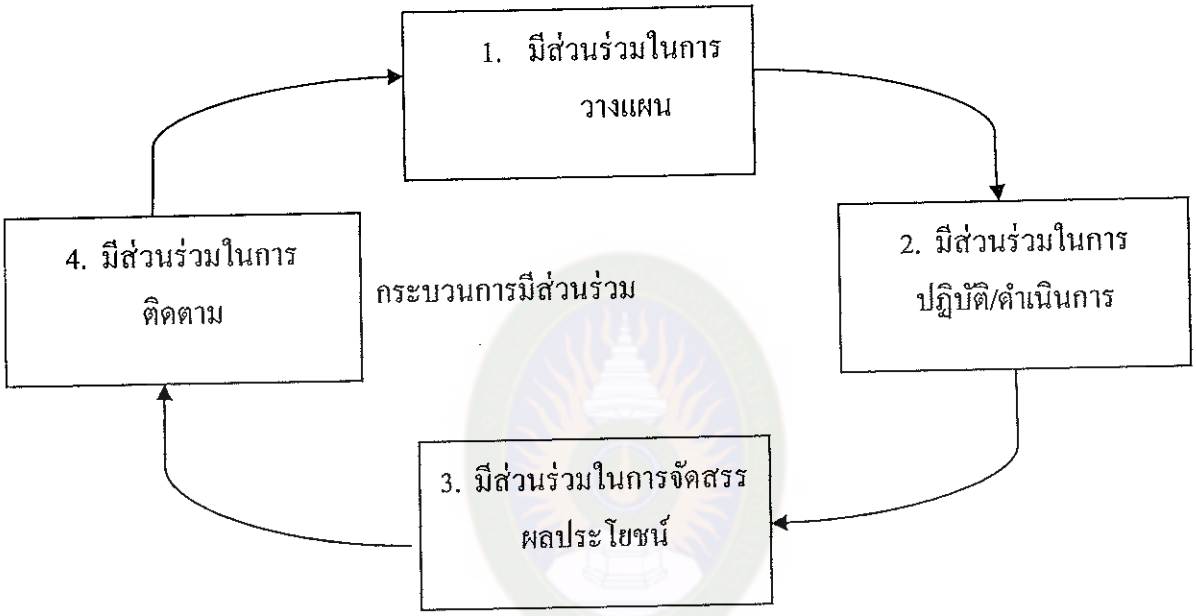
แผนภาพที่ 4 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3) ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นพลวัต เราอาจจะแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ (1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (2) การปฏิบัติการ (3) การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน (4) การติดตามประเมินผล

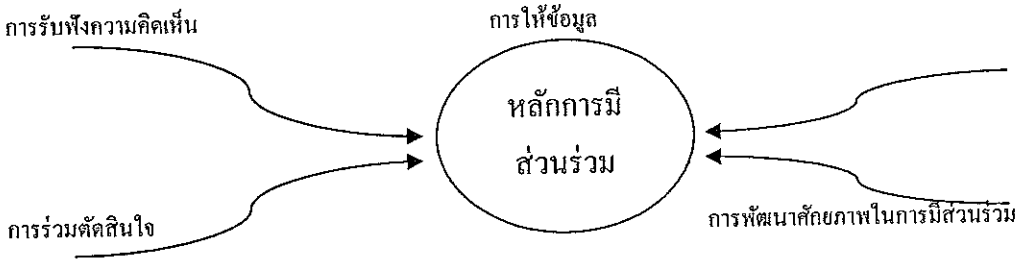


แผนภาพที่ 5 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สถาบันพระปกเกล้า (2545) ได้จัดทำตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมมี 4 หลักการคือ 1) การให้ข้อมูลแก่ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2) การรับฟังความคิดเห็น 3) การร่วมตัดสินใจ 4) การพัฒนาศักยภาพโดยการมีส่วนร่วม



แผนภาพที่ 6 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วม

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.5 หลักสำนึกรับผิดชอบ

1) นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

Accountability เป็นองค์ประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารกิจการสาธารณะ ความเชื่อดังกล่าวและความสนใจ Accountability ในสังคมไทยนั้นมีแรงผลักดันจากทั้งภายในและภายนอก สำหรับปัจจัยภายนอกแนวความคิดธรรมรัฐหรือการบริหารจัดการที่ดีหรือรู้จักกันทั่วไป Good Governance นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อความสนใจใน Accountability องค์ประกอบหนึ่งของ Good Governance ก็คือ Accountability นอกจากนั้นกระแสของการปฏิรูประบบราชการในประเทศตะวันตกภายใต้กรอบความคิดของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญต่อผลงานและความพึงพอใจของผู้รับบริการ Accountability กลายเป็นเป้าหมายในการบริหารควบคู่ไปกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Mulgan, Richard. 1997. Volume 56 Issues 1) สำหรับปัจจัยภายในที่ส่งผลให้เกิดคำถามในสังคมว่าใครคือผู้รับผิดชอบและทำอย่างไรให้รัฐและระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังเน้นการปฏิรูปการเมืองและส่งเสริมให้ระบบราชการมีความสุจริตชอบธรรม โดยเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น

2) แนวคิดและนิยามของ Accountability

สถาบันพระปกเกล้า (2545) อธิบายแนวคิดและนิยามของ Accountability ในบริบทของไทยว่าเป็นเรื่องยาก ประการแรก คือ ความสับสนในคำศัพท์ภาษาไทยที่มีความหมายตรงกับ Accountability ในศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลคำว่า Accountability ว่า "ภาระรับผิดชอบ" (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. 2536 : 2) ในบทความเรื่อง "ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของคนไทย" ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ใช้ "ความรับผิดชอบ" ความหลากหลายของศัพท์ดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดความซับซ้อนของแนวคิด Accountability ประการที่สอง คือ นอกจากไม่มีคำศัพท์ที่แน่นอนชัดเจน การอธิบายความหมายและสาระของ Accountability มีอยู่จำกัด คีสัน กุสลานุภาพ ให้คำอธิบายเกี่ยวกับ Accountability ว่า หมายถึง ความรับผิดชอบ ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ

1) ความรับผิดชอบของข้าราชการในอันที่จะให้บริการต่อสาธารณะตามเป้าหมายที่กำหนด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) ความรับผิดชอบที่มีต่อบุคคล ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มอบหมายงาน เป็นการให้สัญญาทางใจว่า ผู้ปฏิบัติงานยินดีจะกระทำหน้าที่นั้นเพื่อผู้ที่มอบหมาย (คีสัน กุสลานุภาพ. 2536 : 3)

ติณ ปรัชญพฤทธิ์ ในผลงาน "ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์" อธิบายว่า Accountability หรือ ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ หมายถึง ความรับผิดชอบต่องาน โดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง (ติณ ปรัชญพฤทธิ์. 2535 : 4)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ในบทความภาษาอังกฤษเรื่อง "Transforming Bureaucracies for the 21st Century : The New Democratic Governance Paradigm" อธิบายว่า Accountability มีนัยว่า ระบบราชการที่มี Accountability ก็คือระบบราชการที่มีคอรัปชั่นน้อยและมีประสิทธิภาพความเปิดเผย โปร่งใส กระจายอำนาจและสามารถถอดถอนได้

ความหลากหลายและมีขอบเขตที่แตกต่างกันนั้น คีสัน กุสลานุภาพ และติน ปรัชญพฤทธิ์ ให้ความสำคัญที่ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาภายในระบบราชการ แต่ในความหมายของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ Accountability สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับสาธารณะชนหรือประชาชน นอกจากนั้น Accountability ในนิยามของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ของ คีสัน กุสลานุภาพ และ ติน ปรัชญพฤทธิ์ เป็นมิติทางการบริหาร

3) ลักษณะของระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ

ระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ 1) การมีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย (Clear Intention) 2) การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด (Interlocking Ownership) 3) ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์การ เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน/การให้เวลา/การสื่อสาร/การตัดสินใจ (Effective execution) 4) การที่ไม่ปล่อยคนอู้งาน เกี่ยงงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้วจะต้องไม่ลังเลที่จะจัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์การ (Relentless Attack of Dysfunctional Habits) 5) ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน (Responsive Recovery) 6) ต้องมีการนำวิธีการวัด/ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้า หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงาน (Ruthless Measuring of Results)

4) ลักษณะองค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ

องค์การที่มีพฤติกรรมการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบจะมีสาระสำคัญอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1. มีการทำข้อตกลงสองฝ่าย องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการเจรจาพูดคุยระหว่างหน่วยงานและพนักงาน และทำเป็นข้อตกลงที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย

2. แบ่งปันข้อมูล จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรกัน ไม่มีการหวงข้อมูล เพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลข่าวสารกันอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ เพื่อป้องกันการระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

3. มีการแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์การ จะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไปจนมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน และบานปลายจนยากแก่การแก้ไขภายหลัง

4. ให้ความสนับสนุนและแนวทาง การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การจะสามารถทำได้อย่างราบรื่นปราศจากปัญหา หากองค์การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และผู้ปฏิบัติได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่ของทรัพยากรที่จำเป็นแก่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมายและคำแนะนำปรึกษาหารือ คอยเป็นพี่เลี้ยง และให้กำลังใจจากหัวหน้างาน

5. เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีเน้นบรรลุในเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์การฉะนั้นจึงควรมอบหมายงานแก่บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากกว่าดูแค่ตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่ แต่คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานนั้น ๆ

6. สร้างระบบงานและฝึกอบรม องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกันได้อย่างดีมีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงาน และปัดหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการฝึกอบรมบุคลากรในหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงาน ตามภาระงานที่รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมาได้อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

(Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียเวลา และสูญเปล่าทรัพยากรในการทำงานอย่างลองผิดลองถูกหากไม่ได้มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบใหม่

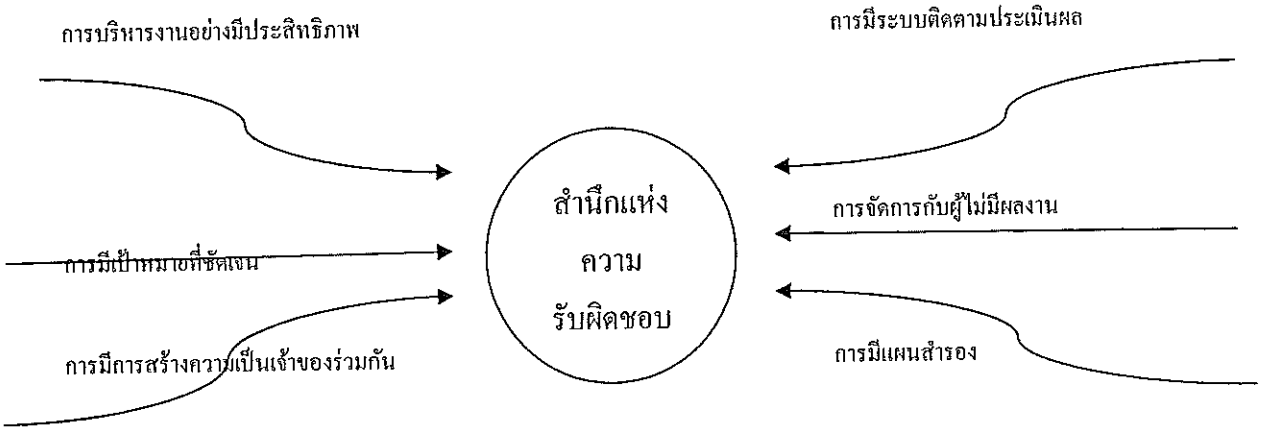
7. มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์การที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายแล้วการที่จะทราบว่า องค์การ บุคลากร หรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์การจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้องค์การจะต้องกำหนดดัชนีชี้วัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีชี้วัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปไปปฏิบัติทั่วกัน ไม่เกิดการต่อต้าน และทราบในทิศทางการปฏิบัติงานในองค์การ หากเป็นไปได้ควรมีการเปิดเผยและประกาศให้ทราบทั่วกัน

8. การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน (Non – Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์การที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ไม่ทำงาน ไม่มีผลงานปรากฏ หลังจากที่หน่วยงานหรือองค์การได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นระยะจะพบว่า มีบุคลากรบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงาน องค์การโดยทั่วไปอาจจะปล่อยบุคคลเหล่านี้โดยไม่มีการดำเนินการใด ๆ แต่สำหรับองค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีมาตรการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน พักงาน หรือให้ออกจากงาน เป็นต้น ทั้งนี้องค์การอาจใช้มาตรการทางสังคมประกอบ เช่น การกดดันจากเพื่อนร่วมงาน (Peer Pressure) เป็นต้น

9. ปฏิบัติตามพันธกิจที่ตกลง องค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ คือ การที่บุคลากรทุกคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายที่ได้ทำการตกลงกันเอาไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป

10. ยอมรับและยกย่องสมาชิก ประการสุดท้ายขององค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ คือ การยอมรับผลงานที่ประสบความสำเร็จและที่สำคัญให้เกียรติและยกย่องทีมงาน (ไม่ใช่ยกย่องตัวบุคคล) ที่นำองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 7 แนวคิดและหลักการสำนึกรับผิดชอบ
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.6 หลักความคุ้มค่า

1) นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

การวัดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด มีผู้เสนอแนวคิดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการผลิตการบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งภาคเอกชนและภาคราชการ คือ Kaplan และ Norton ได้เขียนเรื่อง The Balanced Scorecard ในปี 1996 กล่าวถึงตัวชี้วัดผลสำเร็จ (Key Performance Indicator : KPI_s) (ดนัย เทียนพุฒ. 2542) โดยเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการวัดด้านการเงินเป็นหลัก ซึ่งการวัดด้านการเงิน จะแสดงเพียงว่า อดีตของธุรกิจเป็นเช่นไร แต่ไม่สามารถแสดงถึงอนาคตธุรกิจควรจะเป็นอย่างไร และควรมีกลยุทธ์อย่างไร

2) การประยุกต์ใช้การบริหารจัดการที่ดีในระดับมหาภาค

การพิจารณาดัชนีที่วัดผลสำเร็จธุรกิจสามารถนำมาพัฒนาในเชิงมหภาคได้เช่นกัน จากกลยุทธ์และเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ซึ่งใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพจริงหรือไม่ หรือเกิดความคุ้มค่าหรือไม่

ในหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม 3 ประเด็นคือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร การประหยัด และความสามารถในการแข่งขัน

1) การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม หมายถึง จากทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่อย่างจำกัด จะนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไรจึงจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่หรือผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปใน

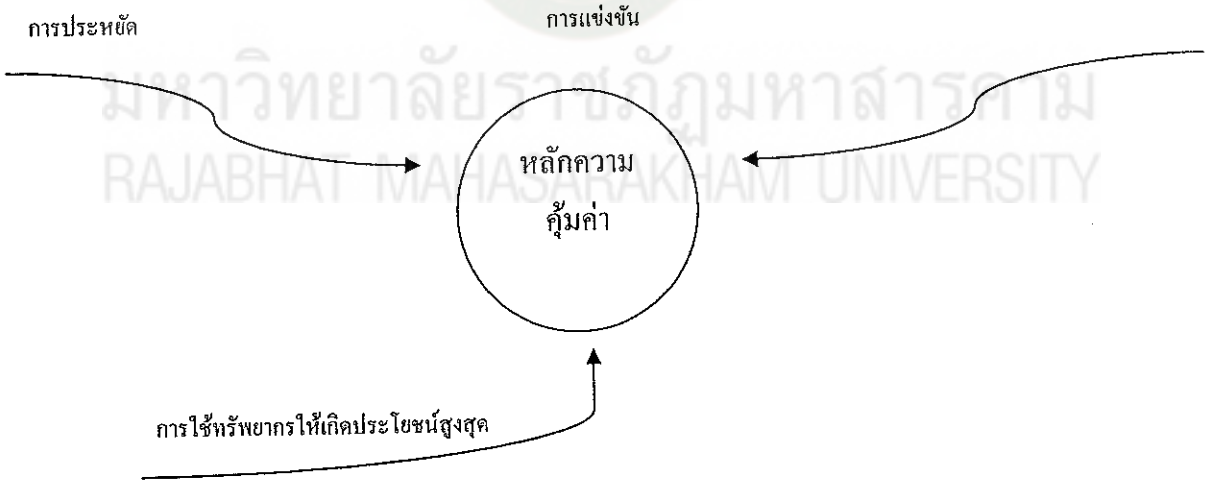
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ ซึ่งก็คือการพิจารณาดัชนีด้านการเงินนั่นเอง การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและการเงินนี้มีข้อแตกต่างกัน (ชูชีพ พิพัฒน์ศิถี. 2540) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจมีทรรศนะเพื่อสังคมเป็นส่วนร่วม ส่วนการวิเคราะห์ด้านการเงินเป็นการประเมินการเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงินของผู้มีส่วนร่วมในโครงการแต่ละรายเท่านั้น โดยจะคำนึงถึงการกระจายรายได้และสภาพความเป็นเจ้าของทุนมากกว่า

2) ด้านการประหยัด คือ การทำให้มูลค่าของผลผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิตหรือการทำกำไรให้เกิดประโยชน์ดังกล่าว การประหยัดคือดัชนีด้านการเงินนั่นเอง

3) ด้านความสามารถในการแข่งขัน (จารุมา อัชกุล. 2541 : 17 – 20) คือ ดัชนีทางด้านเศรษฐกิจมหภาค การพัฒนาทางตลาดการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาล โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจการพัฒนา และการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความสามารถในการบริหารและการจัดการของภาคเอกชน

โดยสรุปการสร้างดัชนีวัดความคุ้มค่า (สถาบันพระปกเกล้า. 2545) ได้ยึดองค์ประกอบสำคัญ 3 องค์ประกอบ ที่อยู่บนพื้นฐานของวรรณกรรมต่าง ๆ คือ ด้านการประหยัด การแข่งขันได้และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 8 แนวคิดและหลักการความคุ้มค่า

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, 2549

5.7 หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องที่สำคัญในการบริหารราชการแนวใหม่ ในการประเมินนโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น Beer. (Beer et. al (1984) อ้างถึงใน

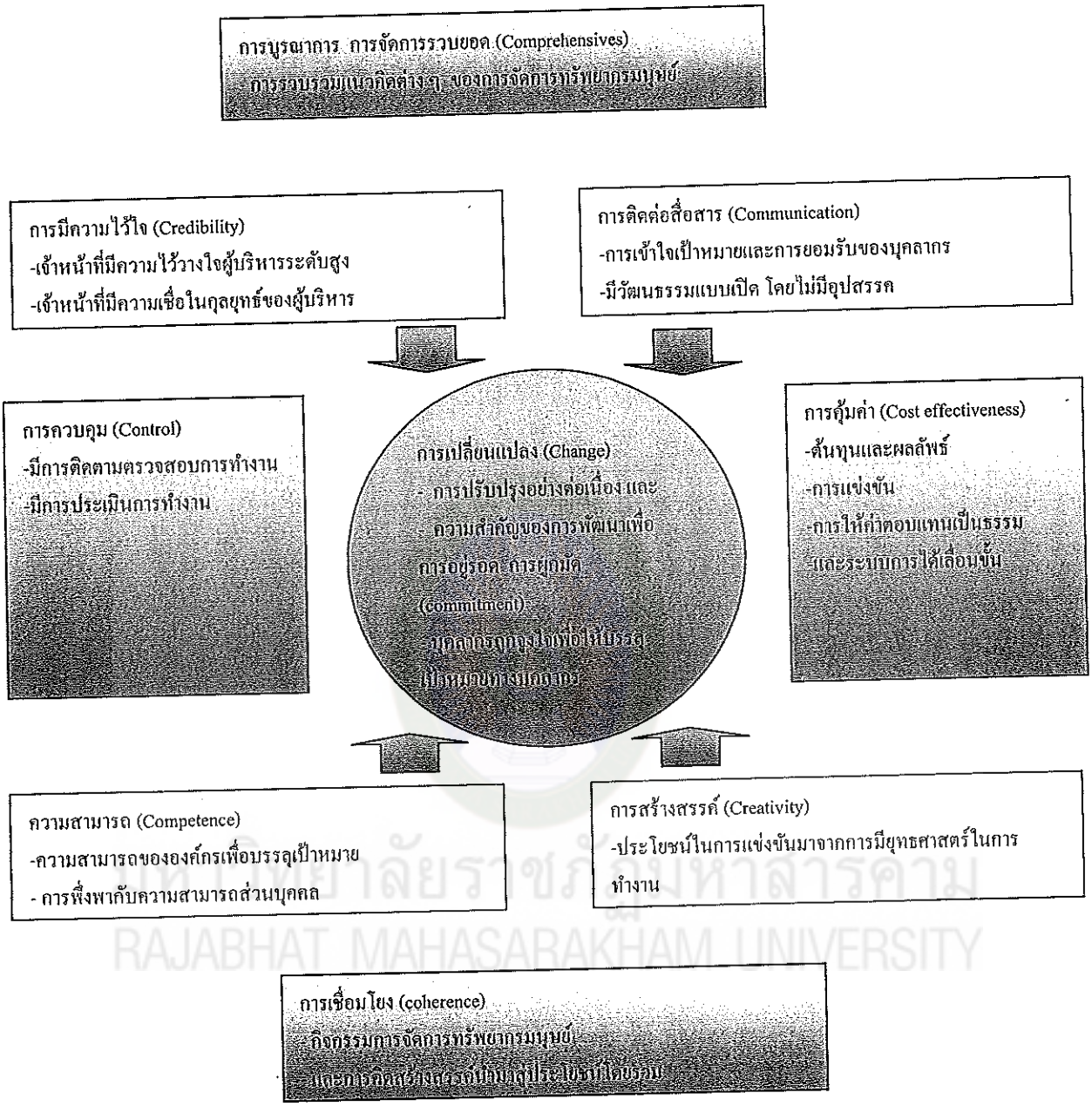
Price. 2004) ให้ความเห็นว่า ต้องมีวิธีการประเมินในเรื่องของความเหมาะสมหรือประสิทธิผลของนโยบายนั้น ๆ โดยเขาจัดทำแผนที่ (Harvard Map) ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยแผนที่หรือตัวแบบนี้ ออกแบบบนพื้นฐานของการวิเคราะห์และศึกษาเชิงเหตุและผลการใช้นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เช่น กฎหมาย ค่านิยมของสังคม สภาพการณ์ด้านตลาดแรงงาน ลักษณะของแรงงาน นโยบายของหน่วยงาน ปรัชญาของการบริหาร และเทคโนโลยีเกี่ยวกับงาน

2. ความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งร่วมถึงผู้บริหาร หน่วยงานรัฐบาลหากเป็นเอกชนก็จะรวมถึงผู้ถือหุ้น ซึ่งนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ควรจะเป็นเรื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องมีอิทธิพลในการกำหนด หรือเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมนั่นเอง ถ้าไม่สามารถกำหนดให้เกิดการมีส่วนร่วมได้องค์กรนั้นจะประสบความความล้มเหลวในอนาคต

แผนที่การจัดการทรัพยากรมนุษย์ จากแนวคิดของ Price. (Price. 1997) ประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ข้างต้นและจะนำไปสู่การนำไปปรับใช้เป็นตัวชี้วัดและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังแสดงตามภาพต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 9 แผนที่การจัดการทรัพยากรมนุษย์

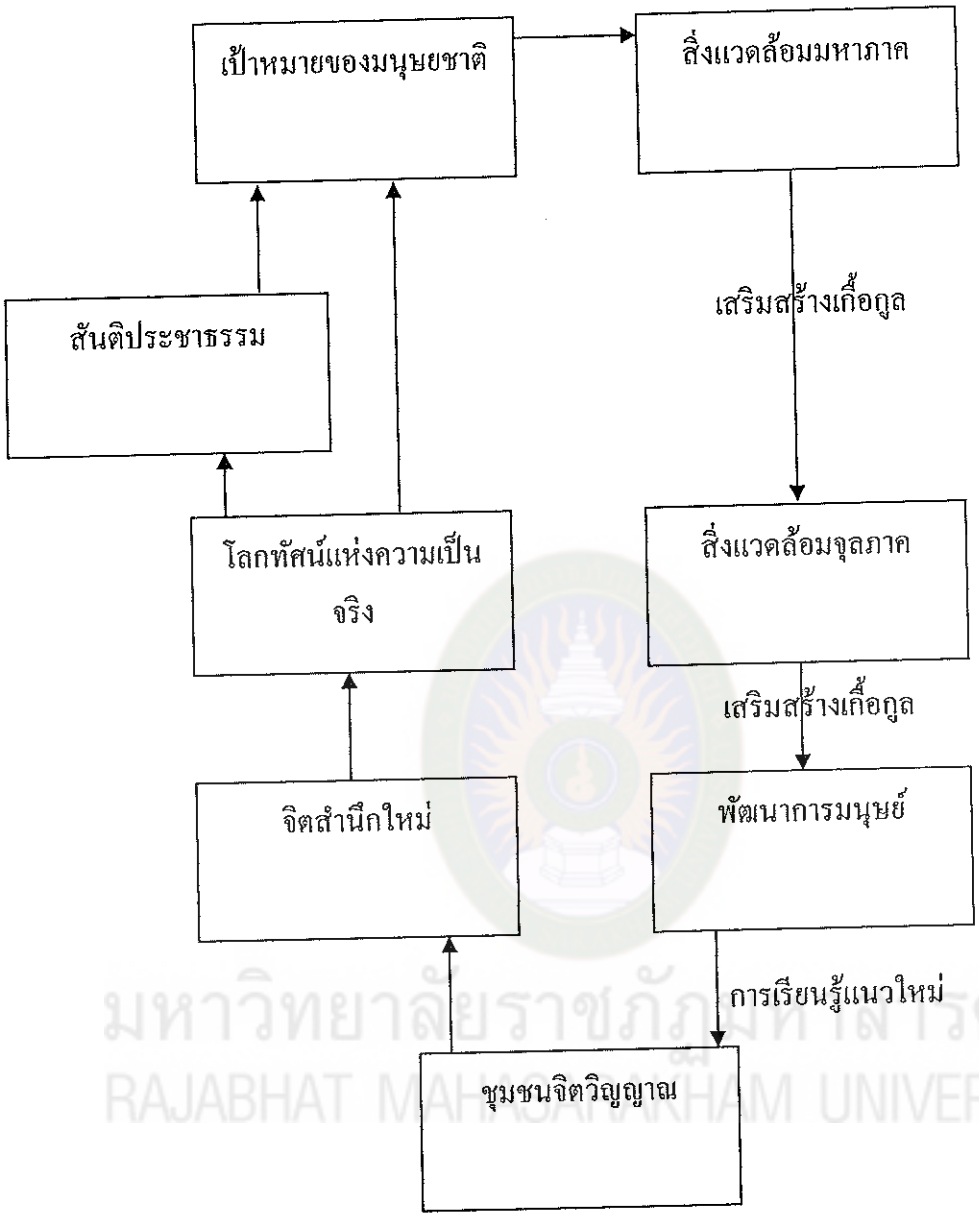
ที่มา : Principle of HRM : the 10 C Model ปรับปรุง จาก Human resource Management in Business Context (Price. 1997)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สำหรับปัจจัยความรู้ความสำคัญของผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR) คือ ความรู้ในวิชาชีพ การจัดการด้านทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งคำว่า "ทุนมนุษย์" เป็นเรื่องใหม่ที่เกี่ยวกับการจัดการความรู้ การสร้างนวัตกรรมในองค์กรโดยอาศัย IT หรือเทคโนโลยีเป็นโครงสร้างพื้นฐานทำให้เปลี่ยนแปลงมิติของการฝึกอบรมและพัฒนาไปอยู่ในรูป WBT (Web Based Training) และจะเชื่อมโยงเข้ากับเรื่องความสามารถของคนในองค์กรและการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพอีกรูปแบบหนึ่ง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจและคนในองค์กรรวมทั้งผู้บริหารต้องเรียนรู้ในเรื่องพฤติกรรมองค์กร วิธีการวิจัย และตรวจสอบวิเคราะห์ด้านผลตอบแทนในการลงทุน รวมถึงการนำระบบใหม่ ๆ มาเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจและคนในองค์กร ดังนั้นองค์กรความรู้ใหม่ของ HR ได้ข้อพิสูจน์การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ความสามารถทั้งคนและธุรกิจ และวัฒนธรรมองค์กรแต่โดยรวมแล้วความสามารถกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการจัดการในระดับมาตรฐานโลก (ดนัย เทียมพุฒ. 2546 : 29-30)

ส่วนวงจรการพัฒนามนุษย์แนวใหม่ที่จะมาทำให้เครือข่ายมนุษย์ยึดโยงกันอย่างมั่งคงเป็นปึกแผ่น เพื่อป้องกันสภาวะวิกฤติและการล่มสลายเป็นธรรมจักรแห่งความเป็นทั้งหมดของมนุษย์ชาติ การหมุนไปแต่ละจังหวะจะช่วยเสริมให้การยึดโยงมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และเยียวยารักษาการป่วยไข้ของสังคม ส่วนทั้งหมดหรือความเป็นทั้งหมดก็จะเสริมสร้างพัฒนาการทางจิตวิญญาณ การผุดบังเกิดของจิตวิญญาณที่เกิดจากความเป็นทั้งหมดของวงจรนี้จะก่อให้เกิดพลังอันยิ่งใหญ่แก่ส่วนประกอบแต่ละส่วน (ประเวศ วะสี. 2545 : 16-19) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังภาพต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 10 วงจรพัฒนามนุษย์แนวใหม่ ที่เสริมสร้างความเข้มแข็งในการยึดโยงกันของเครือข่ายมนุษย์

ที่มา : (ประเวศ วะสี. 2545 : 16-19)

นอกจากนี้ ประเวศ วะสี ยังได้กล่าวถึงวัฏจักรใหม่ในการพัฒนามนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนดแนวการพัฒนามนุษย์ สิ่งแวดล้อมระดับจุลภาคประกอบด้วย ครอบครัวชุมชน สิ่งแวดล้อมทางกายภาพและวัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมระดับจุลภาคหรือโลกใบเล็กนี้มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "ชุมชน" หรือวัฒนธรรมชุมชนคือสายใยรองรับพัฒนาการของมนุษย์สมัยบุพกาลมนุษย์อยู่ร่วมกันในชุมชนเล็ก ๆ เมื่อไม่นานมานี้ ชุมชนเล็ก ๆ ถูกโลกใบใหญ่กระทบกระแทก และทำลายโดยใช้เครื่องมือคือเงิน การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร การศึกษาที่ให้ความรู้แบบแยกส่วนและมุ่งทักษะอาชีพอย่างโดด ๆ ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะเพิ่มพูนสายใยแห่งสังคม แต่จะยิ่งให้สังคมแตกแยกกระจากมากขึ้น ดังนั้น การพัฒนามนุษย์จึงควรทำให้ครบวงจร ไม่ควรทำแบบแยกส่วน เพราะมีจุดเริ่มได้หลายจุด และควรชี้วัดให้ได้ จำเป็นต้องศึกษาขั้นตอนในวงจรให้เข้าใจ ส่งเสริมสนับสนุนและเชื่อมโยงเข้าด้วยกันดังต่อไปนี้

1. เปลี่ยนจุดประสงค์ของมนุษย์จากมุ่งกำไรสูงสุดให้เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ หรือเป็นสังคมสันติประชาธรรม
2. ส่งเสริมจิตสำนึกที่กว้างขวางหรือจิตสำนึกใหม่ที่ถูกต้อง
3. เสริมสร้างสายใยสังคมระดับจุลภาคหรือชีวิตชุมชน
4. พัฒนาเศรษฐกิจระดับมหาภาคให้สนับสนุนการรวมตัวทางสังคม
5. ปฏิรูปการจัดการศึกษาให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมจิตสำนึกแบบใหม่เป็นการเรียนรู้แบบใหม่

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้บุคลากรในองค์การได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน โดยการศึกษาอบรมปฏิบัติทดลองและการพัฒนาเป็นการดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ศักยภาพในการปฏิบัติงานตลอดจนปรับปรุงพฤติกรรมให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การซึ่งส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองและความเจริญก้าวหน้าขององค์การ ซึ่งวัฏจักรใหม่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะต้องเปลี่ยนจุดประสงค์ของมนุษย์จากมุ่งกำไรสูงสุดให้เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ หรือเป็นสังคมสันติประชาธรรม ต้องเสริมสร้างสายใยสังคมระดับจุลภาคหรือชีวิตชุมชนมีการพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคให้สนับสนุนการรวมตัวทางสังคมและต้องปฏิรูปการจัดการศึกษาให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมจิตสำนึกแบบใหม่ เป็นการเรียนรู้แบบใหม่ ตลอดจนนำเทคโนโลยีและสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประสิทธิผลด้วย ดังนั้นจึงได้กำหนดตัวชี้วัดหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ดังนี้

1) การจัดการอย่างบูรณาการ
2) การติดต่อสื่อสารในองค์กร
3) บริหารปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า
4) สร้างสรรค์และสร้างเสริม
5) มีการเชื่อมโยงในการทำงาน
6) มีการพัฒนาความสามารถ
7) มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
8) มีการควบคุมการทำงาน
9) สร้างความไว้วางใจในองค์กร และ
10) มีความผูกพันองค์กร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 11 แนวคิดและหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.8 องค์กรแห่งการเรียนรู้

1) นิยามความหมายของความรู้

ความคิดเรื่อง "ความรู้" ไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะเป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวและเกิดขึ้นตลอดเวลา เพียงแต่การค้นพบและดึงเอาความรู้มาใช้ต่างหากที่ยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

มีผู้พยายามให้นิยามความหมายของความรู้ไว้หลายนัยและหลายมิติ เช่น (วิจารณ์ พานิช. 2547 : 3-4)

- ความรู้คือ สิ่งที่เมื่อนำไปใช้จะไม่หมดหรือสึกหรอแต่จะยิ่งงอกเงยหรืองอกงามขึ้น
- ความรู้คือ สารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ
- ความรู้เป็นสิ่งที่คาดหมายไม่ได้
- ความรู้เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องการให้ความรู้นั้น
- ความรู้เป็นสิ่งที่ขึ้นกับบริบทและกระตุ้นให้เกิดขึ้นโดยความต้องการ

นอกจากนิยามโดยทั่วไปแล้ว ยังมีความพยายามที่จะแบ่งความรู้ออกไปเป็นระดับอีกด้วย เช่น การแบ่งความหมายของ "ความรู้" ในเชิงคุณค่า (วิจารณ์ พานิช. 2547 : 3-4) ซึ่งแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ know-what, know-how. Know-why. และ care-why

Know-what เป็นความรู้เชิงทฤษฎีล้วน ๆ เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญาตรีมาหมาด ๆ เมื่อนำความรู้เหล่านี้ไปใช้งานก็จะได้ผลบ้าง ไม่ได้ผลบ้าง

Know-how เป็นความรู้ที่มีทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงบริบทเปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญาและมีประสบการณ์การทำงานระยะหนึ่ง เช่น 2-3 ปี ก็จะมีความรู้ในลักษณะที่รู้จักปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือบริบท

Know-why เป็นความรู้ในระดับที่อธิบายเหตุผลได้ ว่าทำไมความรู้นั้น ๆ จึงใช้ได้ผลในบริบทหนึ่ง แต่ใช้ไม่ได้ผลในอีกบริบทหนึ่ง

Care-why เป็นความรู้ในระดับคุณค่า ความเชื่อ ซึ่งจะเป็นแรงขับดันมาจากภายในจิตใจ ให้ต้องกระทำสิ่งนั้น ๆ เมื่อเผชิญสถานการณ์

2) หลักการของการจัดการความรู้

เมื่อได้ทราบนิยามความหมายและระดับของความรู้แล้ว ในส่วนหลักของการจัดการความรู้มีหลักการดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แนวคิด "องค์กรแห่งการเรียนรู้" เริ่มจากการทำงานภาคเอกชนบริการใหญ่ ๆ เช่น เชลล์ ซึ่ง Asia de Geus อธิบายว่าการเรียนรู้เป็นวิธีการเดียวที่เป็นประโยชน์ต่อการแข่งขันอย่างยั่งยืน องค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นการสนองต่อการเพิ่มขึ้นของสิ่งแวดล้อมที่คาดการณ์ไม่ได้ และมีความเป็นพลวัต ความสำคัญของการเรียนรู้ในเรื่องขององค์กร เป็นความสามารถในการใช้ความสามารถทางจิตใจของสมาชิกทั้งหมด เพื่อสร้างกระบวนการที่จะปรับปรุงตนเอง (Dixon. 1984)

องค์กรที่สมาชิกมีการพัฒนาความสามารถอยู่อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างผลงานที่พวกเขาต้องการ จะมีรูปแบบของการคิดที่ใหม่และกว้างขวางซึ่งมีแรงบันดาลใจในการทำงานที่อิสระ และสมาชิกจะมีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง (Senge. 1994)

องค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีระบบมาตรการและกระบวนการที่ใช้ในการเสริมสร้างความสามารถของผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กร หรือทำงานเพื่อองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพวกเขาเอง ขององค์กรและชุมชนที่พวกเขามีส่วนร่วมอยู่อย่างยั่งยืน

ประเด็นที่สำคัญขององค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ

1. มีการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก
2. มีการเสริมสร้างความสามารถในการปรับเปลี่ยนและปรับตัวอย่างต่อเนื่อง
3. พัฒนาของการเรียนรู้รายปัจเจกและร่วมกัน
4. มี การใช้ผลของการเรียนรู้เพื่อการบรรลุผลที่ดีขึ้น

ดังนั้นองค์กรต้องพัฒนาความสามารถเพื่อการสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้เพื่อรักที่จะเปลี่ยนแปลง (Senge. 1994)

ประเวศ วะสี (2547 : 53-59) ได้ให้ความหมายของการจัดการความรู้ (Knowledge Management) หมายถึง การจัดการเอาความรู้ที่มีอยู่แล้วในตัวคนออกมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ยกระดับให้เป็นความรู้ที่มีประโยชน์มากขึ้น และนำมาพัฒนาคนและพัฒนางาน นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมาย องค์กรเรียนรู้ คือ องค์กรที่เป็นเครือข่ายการเรียนรู้ ทุกส่วนสัมพันธ์กันด้วยความรู้ คณะกรรมการก็ต้องเรียนรู้ไม่ใช่เอาแต่อำนาจ ประธานก็ต้องเรียนรู้ไม่เอาแต่อำนาจ ผู้ปฏิบัติทุกคนมีความรู้อยู่ในตัว เอาความรู้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เป็นความรู้ที่สูงขึ้น ใช้งานได้ดีขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3) ชนิดของการเรียนรู้

ชนิดของการเรียนรู้ องค์กรแห่งการเรียนรู้ไม่ใช่เพียงการ "ฝึกอบรม" ขณะที่การฝึกอบรมช่วยพัฒนาทักษะ แต่องค์กรแห่งการเรียนรู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะความรู้ในระดับสูงที่ขึ้น ซึ่งมี 4 ระดับ

ระดับที่ 1 การเรียนรู้ความจริง ความรู้ กระบวนการมีการปรับใช้สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องเล็กน้อย

ระดับที่ 2 การเรียนรู้ทักษะในการทำงานใหม่ ๆ ซึ่งปรับตัวเข้ากับสถานการณ์อื่น ๆ โดยใช้ประสบการณ์จากภายนอกด้วย

ระดับที่ 3 การเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโดยใช้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนำไปสู่การพัฒนา การทดลองและการศึกษาบทเรียนจากความสำเร็จและล้มเหลวเป็นแนวทางของการเรียนรู้

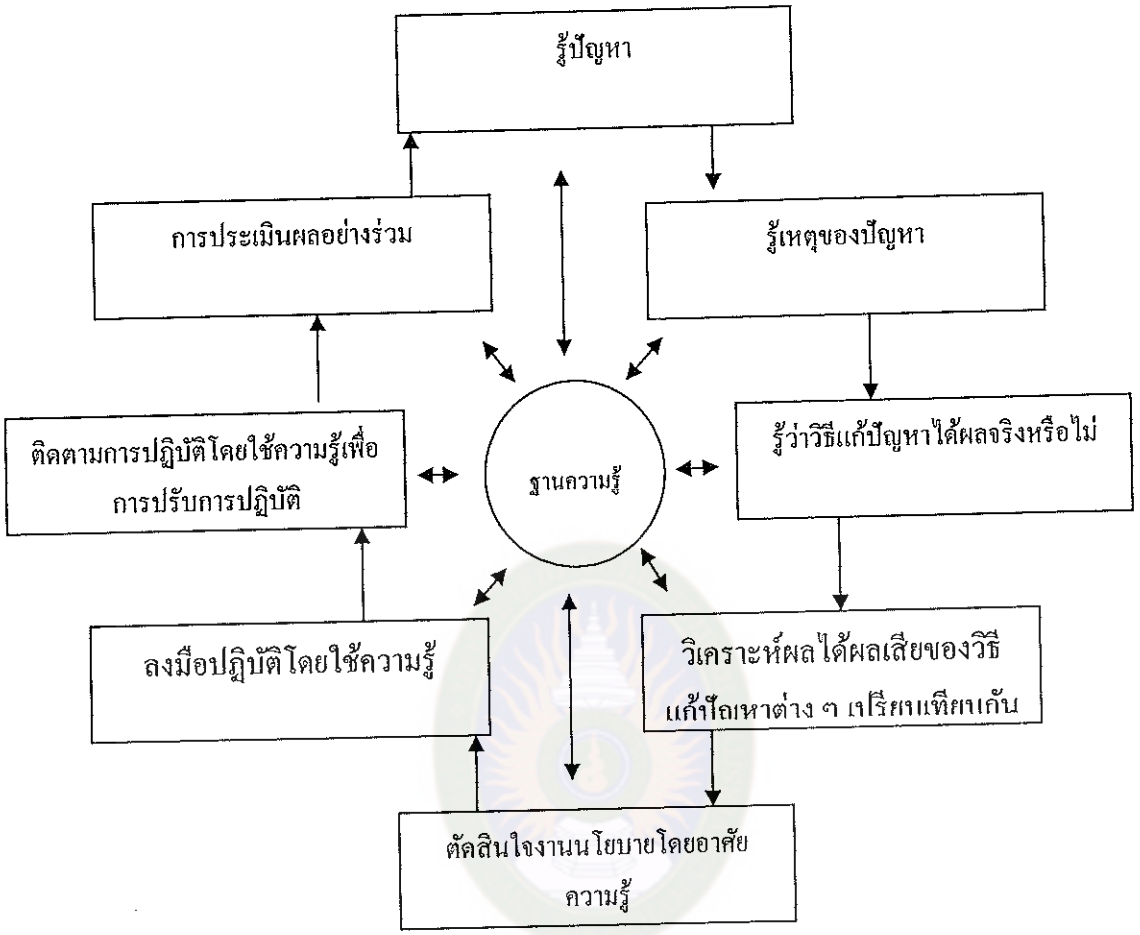
ระดับที่ 4 การเรียนรู้เพื่อที่จะเรียนรู้ เป็นนวัตกรรมและการสร้างสรรค์เป็นการออกแบบวางแผนอนาคตมากกว่าการปรับเข้าหาอนาคต (Senge. 1994)

ลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. มีวัฒนธรรมของการเรียนรู้
2. มีกระบวนการที่จะสนับสนุนการปฏิสัมพันธ์กัน มีสิ่งอำนวยความสะดวก มีการพัฒนาและกระบวนการจัดการ
3. มีเครื่องมือและเทคนิค มีการสร้างสรรค์และเทคนิคในการแก้ปัญหา
4. พัฒนาทักษะและแรงจูงใจเพื่อเรียนรู้และปรับปรุง (Senge. 1994)

จากการศึกษาความหมาย "องค์กรแห่งการเรียนรู้" ของนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พอสรุปได้ว่า "องค์กรแห่งการเรียนรู้" หมายถึง ระบบหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขององค์กรหรือกลุ่มเครือข่าย เป็นความรู้ทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติ การประยุกต์ใช้ตลอดจนการนำระบบสารสนเทศมาใช้เกิดความเชื่อมั่นและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความรู้ หรือเป็นการสร้างความรู้ใหม่เพิ่มขึ้น ประเวศ วะสี (2547 : 54-55) ได้กล่าวถึง เรื่องการจัดการบริหารราชการแผ่นดินให้ได้ผลนั้นต้องใช้ความรู้ 8 ขั้นตอน คือ ตาม "ธรรมจักรความรู้" ในการทำงาน ซึ่งสามารถแสดงเป็นภาพประกอบดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



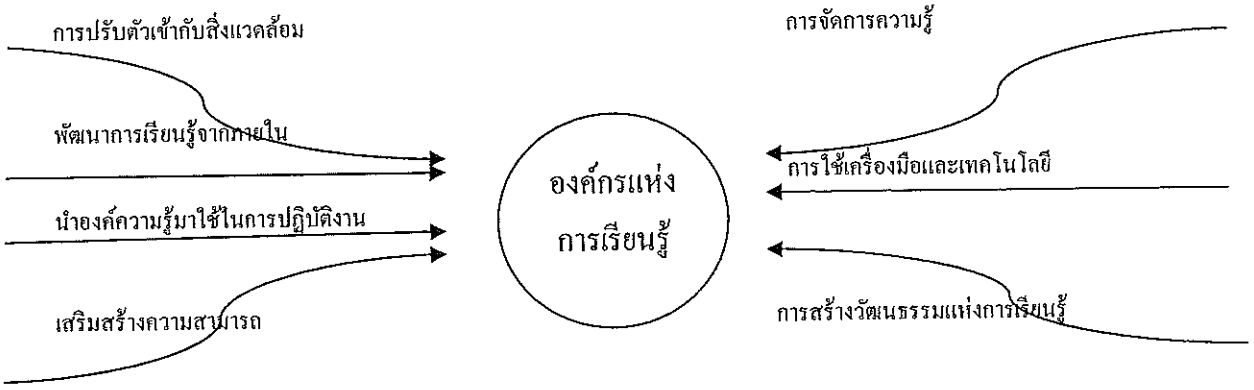
แผนภาพที่ 12 ธรรมจักรความรู้

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กล่าวโดยสรุป ในการศึกษาครั้งนี้ มีการใช้หลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ว่าเป็นเรื่องของ

1) การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม Enabling Environment
2) พัฒนาการเรียนรู้
3) ใช้ผลของการเรียนรู้
4) เสริมสร้างความสามารถ
5) การจัดการความรู้
6) มีเครื่องมือและเทคโนโลยี
7) มีการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้



แผนภาพที่ 13 แนวคิดและหลักการองค์กรแห่งการเรียนรู้
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.9 หลักการบริหารจัดการ

แนวคิดของ "การปกครอง" "การบริหารจัดการ" หรือ Governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้น อาจให้ความหมายของ "การปกครอง" หรือ "การบริหารจัดการ" คือ กระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจจะถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น (ถวิลวดี บุรีกุล. 2546 : 18)

กรอบแนวคิดของหลักการบริหารจัดการ

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบายมีการับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์จาก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกัน และระบุปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันด้วย

กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญของประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้ดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาคราชการ หรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจแต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ (Denhardt and Denhardt. 2003 : 42-43 ; อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล. 2546) อาทิ 1) การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย 2) การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน 3) การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดทำเสมือนเงินหลวงเป็นของตนเอง 4) การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิผลหากมีการทำงานร่วมกัน 5) การตระหนักว่าการมีสำนักรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องของการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและความสนใจสาธารณะด้วย 6) การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย 7) การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

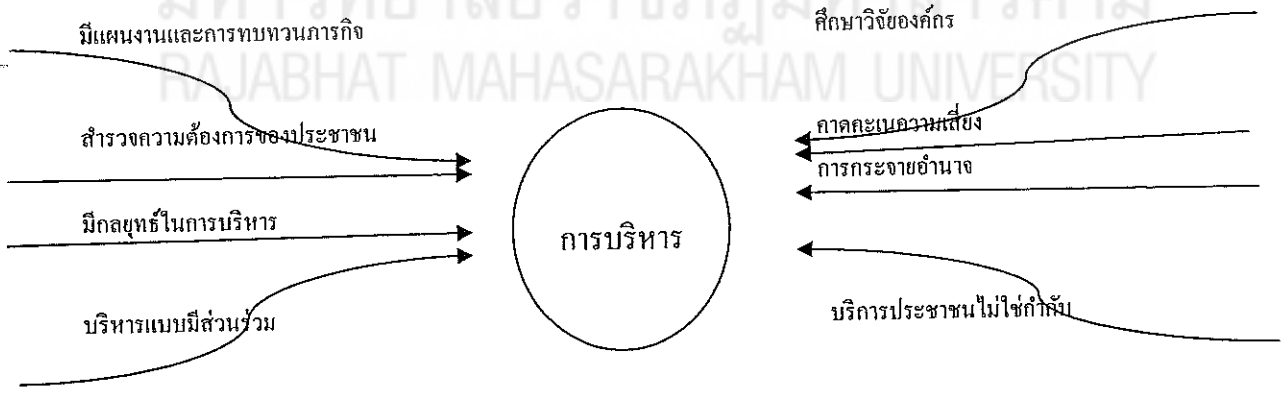
เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวมาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญเมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริการประชาชนให้เป็นที่พึงพอใจเนื่องจากการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น มีหลักการสำคัญ คือ 1) มี

การศึกษาวิจัยที่เป็นการติดตามการทำงาน และรับฟังความเห็นจากประชาชนเพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 2) ข้อมูลที่ทันเหตุการณ์ ดังนั้นการเสนอข้อมูลต่อประชาชนต้องทันสมัย กว้างขวาง เป็นจริง ถูกต้อง เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้นการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอินเตอร์เน็ต หรืออื่น ๆ ก็จัดว่ามีประโยชน์ทั้งสิ้น 3) การรายงานผลการทำงานเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชนผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน 4) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงานของผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป ในการวิจัยครั้งนี้จึงนิยามดัชนีชี้วัดด้านการบริหารจัดการ ด้วยองค์ประกอบดังนี้

1. มีการวางแผนผังการทำงานและทบทวนภารกิจ
2. สำรวจความสนใจ/ศึกษาความต้องการของประชาชน
3. มีกลยุทธ์ในการบริหาร
4. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
5. ศึกษาวิจัยสถาบัน
6. คาดคะเนความเสี่ยงและบริหารความขัดแย้ง
7. การกระจายอำนาจการบริหาร
8. บริการประชาชนไม่ใช่กำกับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 14 แนวคิดและหลักการบริหารจัดการ

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

5.10 เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

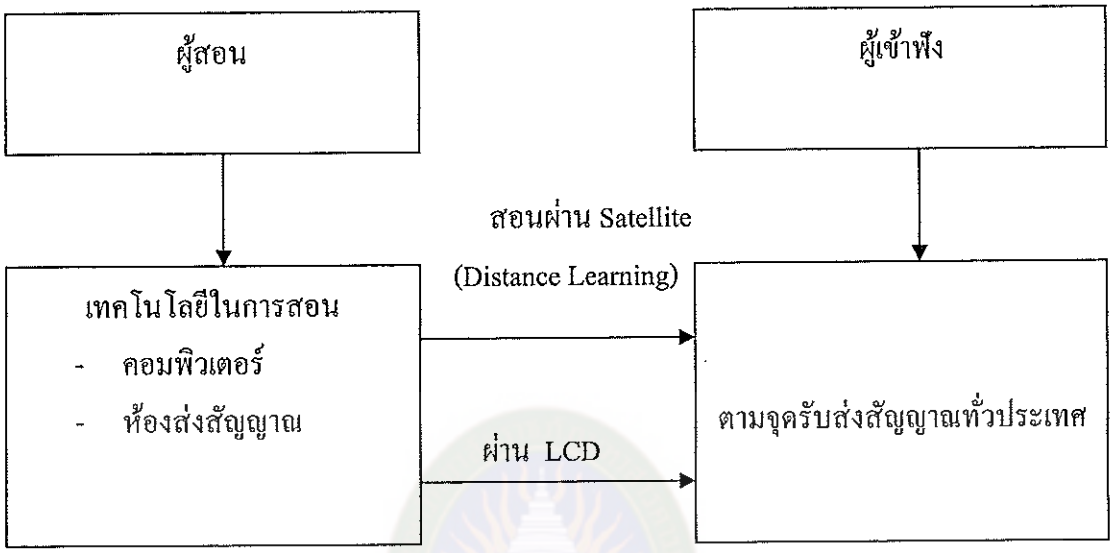
การพัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นไปอย่างรวดเร็วในสังคมปัจจุบันเพื่อให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาโดยเฉพาะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งนำมาใช้ให้เกิดการปฏิวัติเทคโนโลยีอย่างใหญ่หลวงในปัจจุบัน โดยเฉพาะความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นเทคโนโลยีใหม่ที่ใช้ในการประมวลผลสารสนเทศ ได้แก่ ไมโครคอมพิวเตอร์ เครื่องประมวลผลคำและเครื่องที่สามารถประมวลผลได้โดยอัตโนมัติอื่น ๆ เครื่องสมองกลเหล่านี้ เป็นนวัตกรรมที่มนุษย์ชาติสร้างขึ้นมาเพื่อรวบรวม ผลิต สื่อสารบันทึก เรียบเรียงใหม่ และแสดงผลประโยชน์จากสารสนเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมานี้ โลกได้ประสบพบเห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายอย่าง เริ่มต้นจากการผลิตไมโครโพรเซสเซอร์ ซึ่งเป็นวงจรสำคัญที่สุดของเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นวงจรที่ซับซ้อน และมีองค์ประกอบอิเล็กทรอนิกส์ ขนาดจิ๋วร่วมล้านสิ่ง แต่ทั้งหมดนี้ถูกย่อส่วนให้เหลือเพียงขนาดเท่าเล็บมือเท่านั้น ไมโครโพรเซสเซอร์ได้ทำให้เกิดการผลิตเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลและโทรสาร เครื่องเล่นเกมและเล่นนานาชนิด นอกจากนี้ยังมีการนำไปฝังไว้ในอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น เครื่องซักผ้า ตู้เย็น และยานพาหนะด้วย ผลของการคิดค้นเครื่องมือและสิ่งประดิษฐ์เหล่านี้ ทำให้เกิดการแพร่กระจายของอุปกรณ์เหล่านี้ไปทั่วโลก เกิดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องเกิดการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการและความคิดมากขึ้น ในโลกยุคใหม่ที่ได้นำเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ช่วยในการปฏิบัติงานและบริหารจัดการนั้น บุคลากรทุกระดับ และทุกสายงานจะต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่โดยใช้ความรู้มากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน (ครรชิต มาลัยวงศ์. 2546)

เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศเริ่มจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดเก็บ ประมวลผล แสดงผล และเผยแพร่สารสนเทศในรูปของข้อมูล ข้อความหมายและเรื่องโดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีโทรคมนาคม (วศิน ฐูประยูร. 2537)

ในส่วนของการนำไปประยุกต์ใช้องค์กรนั้น ดนัย เทียนพุฒ (2546 : 210-212) ได้ศึกษาการใช้เทคโนโลยีกับการพัฒนา HR พบว่าในด้านของการเป็นผู้นำทางความรู้ความคิดทั้งธุรกิจและ HR เป็นสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายจำเป็นต้องร่วมกันสร้างไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านที่ปรึกษาธุรกิจ ผู้รู้คืออาจารย์จากสถาบันการศึกษาและนักปฏิบัติที่อยู่ในองค์กรจะต้องเรียนรู้และปรับตัวอย่างไรให้เข้าใจในรูปแบบหรือโมเดลของการพัฒนา HR ด้วย

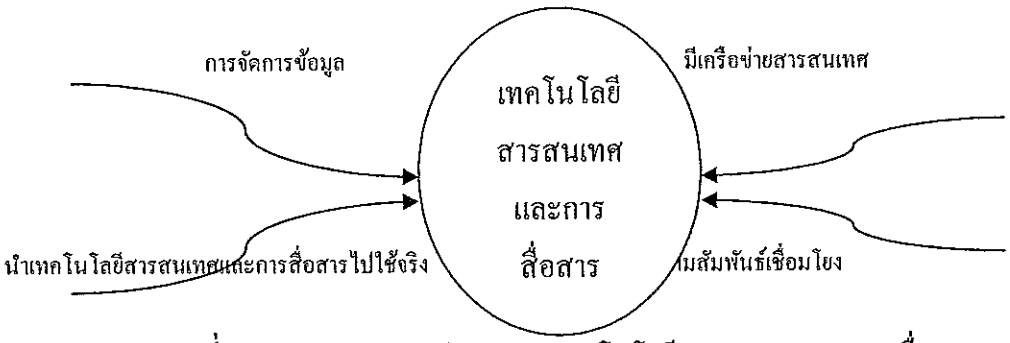
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เทคโนโลยี ซึ่งสามารถสรุปเป็นรูปแบบการเรียนรู้ e-learning ด้วยเทคโนโลยี DL ในการใช้เทคโนโลยีบรรยายหรือการถ่ายทอดการเรียนรู้ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 15 รูปแบบการเรียนรู้ e-learning ด้วยเทคโนโลยี
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า. 2549

กล่าวโดยสรุป ในงานวิจัยชิ้นนี้ จะจำกัดนิยามความหมายเทคโนโลยีสารสนเทศและกรสื่อสาร โดยให้ประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ โดยพิจารณาทั้งในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและการใช้งาน (Robyn. 2001 : 3) ดังนี้คือ 1) การที่องค์กรมีการจัดการข้อมูล 2) องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง 3) องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ 4) มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายในและระหว่างองค์กรอื่น ๆ ด้วยกัน



แผนภาพที่ 16 แนวคิดและหลักการของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, 2549

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6. แนวคิดเกี่ยวกับสันติภาพ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสันติภาพ แต่ละท่านอธิบายความหมายและตีคำว่า "สันติภาพ" ในแง่มุมที่ต่างกันออกไป แง่มุมของสันติภาพที่น่าสนใจแง่มุมหนึ่งก็คือสันติภาพในมุมมองของสังคมศาสตร์ การวิเคราะห์สภาพของสันติภาพและแนวทางในการทำให้บุคคลในสังคมได้ตระหนักถึงแนวทางและเป้าหมายร่วมกันอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความสงบสุขและสันตินั้นย่อมจะเป็นวิธีที่พึงประสงค์ ดังนั้น สันติภาพในมุมมองของนักสังคมวิทยาแท้จริงแล้วก็คือการศึกษาธรรมชาติของมนุษย์และธรรมชาติของสังคมมนุษย์ที่มีความโน้มเอียงไปในการเกื้อกูลกัน พึ่งพากัน พร้อมที่จะยอมรับซึ่งกันและกัน รวมถึงการอยู่ร่วมกันของมนุษย์โดยปราศจากความรุนแรงในทุกรูปแบบซึ่งเราจะเรียกลักษณะของสังคมดังที่กล่าวมานี้ว่าเป็นสังคมที่มีความสันติสุข

1) ปรัชญาสันติภาพในโลกตะวันตก

มีนักวิชาการชาวตะวันตกหลายท่านที่พยายามจะอธิบายปรัชญาของทฤษฎีสันติภาพ อาทิ ศาตราจารย์วิเซนต์ มาติเนส กูสมัน (Vicent Martinez Guzman. อ้างถึงใน เอกพันธุ์ ปิณฑวณิช. 2544) อธิบายว่า สันติภาพนั้นเกิดจากการตื่นตัวของผู้คนในแต่ละชุมชนที่จะสร้างสังคมแห่งสันติสุขในบริบทของแต่ละชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางสังคมอันสันติสุขตั้งแต่ชุมชนขนาดเล็กจนถึงระดับชุมชนโลก

2) การศึกษาปรัชญาสันติภาพร่วมสมัย

การศึกษาปรัชญาสันติภาพร่วมสมัยในโลกตะวันตกนั้นสามารถแบ่งได้เป็นระยะ ๆ ดังต่อไปนี้ (เอกพันธุ์ ปิณฑวณิช. 2544 : 2-6)

ระยะที่หนึ่ง คือการศึกษาสันติภาพเชิงลบและการศึกษาสันติภาพในแง่มุมของการศึกษาสงครามในบริบททางวิทยาศาสตร์ ระยะนี้การศึกษาเรื่องสันติภาพนั้นเกิดขึ้นมาจากสาเหตุหลายประการ แต่ประการที่สำคัญที่สุดคือ ความพยายามที่หลีกเลี่ยงสภาวะที่ผู้คนต้องเจ็บป่วย ล้มตายเนื่องจากผลของสงคราม ซึ่งการศึกษาสันติภาพในระยะนี้ก็มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาที่โลกตะวันตกเพิ่งจะผ่านสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมาหมาดๆ ชาวยุโรปได้รับความทุกข์อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามครั้งนั้นอย่างมาก ดังนั้นการศึกษาทฤษฎีสันติภาพในยุคนั้นจึงเน้นไปที่การศึกษาสงครามและความเกี่ยวเนื่องของสงครามต่อสภาวะที่ก่อให้เกิดความไม่มีสันติภาพ การศึกษาช่วงนี้มีประเด็นทางความคิดที่น่าสนใจอยู่หลายประการ ดังนี้ 1) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพของ (สภาวะ) สงคราม ซึ่งมีการศึกษาถึงสาเหตุของการทำสงครามโดยอิงหลักวิทยาศาสตร์ โดยการวิเคราะห์นำมาซึ่งความเห็นที่ว่าสงครามก่อกำหนด

จากการที่มนุษย์มองพวกเดียวกันเป็น "เรา" และมองผู้อื่นเป็น "เขา" ดังนั้นสงครามก่อกำเนิดโดยความมุ่งหมายที่จะขจัดความเป็นอื่นออกไปจากกลุ่มสังคมที่แสดงความเป็น "เรา" ตามหลักทฤษฎี "Polemology" สงครามต่อต้านผู้ที่แปลกแยกของเรา นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในยุคนี้ก็คือ Kenneth Boulding, Herbert Kelman, และนักคณิตศาสตร์ที่โด่งดัง Anatol Rapoport ผู้คิดค้นทฤษฎีเกมส์ ทฤษฎีโครงข่ายสังคม และอีกหลายทฤษฎี และท่านผู้นี้ได้มีบทบาทที่สำคัญมากในการลดอาวุธนิวเคลียร์ในเวลาต่อมา 2) ความพยายามที่จะอธิบายสันติภาพตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในแบบตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับ "ความทันสมัย" (แบบตะวันตก) "แบบอย่างตะวันตก" "ชาวผิดขาว" และ "ความเป็นชาย" 3) ความต่างระหว่างสงครามต่อ "เขา" (Polemos) และสงครามภายใน "Stasis" 4) ในยุคนี้คำจำกัดความของ "สันติภาพ" ก็คือ สถานะที่ปราศจากสงคราม 5) และในขณะเดียวกันความขัดแย้งถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขด้านลบ ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วย "วิธีการแก้ไขความขัดแย้ง" (Conflict resolution) และ 6) การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่ถูกจำกัดภายใต้ทัศนคติ ในแบบตะวันตกสมัยใหม่ คนขาวและเพศชาย (ซึ่งเป็นผลสะท้อนความคิดในช่วงที่ชาวตะวันตกเป็นเจ้าอาณานิคม)

ระยะที่สอง คือ ระยะที่สันติภาพถูกนำมารวมไว้กับการพัฒนา ในยุคนี้กิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับสันติภาพนั้นดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ การศึกษาเรื่องสันติภาพและทฤษฎีเกี่ยวกับสันติภาพก็มีการพัฒนาขึ้นและมีการอธิบายแนวคิดต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ในยุคนี้การศึกษาปรัชญาสันติภาพได้รับการยอมรับมากขึ้น มีการจัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยสันติภาพ ความรุนแรง ความขัดแย้ง และสันติวิธีขึ้นมากมายในทวีปยุโรป อเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ.1959 โจฮาน เกาว์ตุง ได้ก่อตั้งสถาบันวิจัยสันติภาพขึ้น ณ กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์ นักวิชาการท่านนี้ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของสันติวิธีร่วมสมัย และเป็นผู้ที่ให้คำจำกัดความของสันติภาพเชิงบวก สันติภาพเชิงลบ ความรุนแรงทางโครงสร้างและวัฒนธรรม ฯลฯ ดังนั้นการศึกษาค้นคว้างานวิจัยในยุคนี้มักจะตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในเรื่องสันติภาพเชิงบวกและการวิเคราะห์ความรุนแรงทางโครงสร้างรวมทั้งการสร้างความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน นอกเหนือไปกว่านั้นด้วยแนวคิดที่ว่าการพัฒนา(สังคม) ซึ่งเป็นรากฐานของการตอบสนองความต้องการพื้นฐานนั้นเป็นเครื่องมือที่จะเสริมสร้างศักยภาพของมนุษย์ หลายองค์กร(หรือรัฐ) จึงริเริ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ความรุนแรงทางโครงสร้างถูกนำไปใช้ในการอธิบายความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศโลกที่สาม ซึ่งในทางการเมืองประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศก็ใช้เงื่อนไขนี้ในการแทรกแซงการเมืองในประเทศอื่น ๆ

ภายใต้คำอธิบายของการพัฒนา แนวคิดการพัฒนานำพาสันติภาพ(สุข) จึงทำให้เกิดการก่อตัวขึ้นขององค์กรเอกชน (เพื่อการพัฒนา) ที่เราเรียกว่า Non – Governmental Organization หรือ NGO

ระยะที่สาม คือระยะที่ผู้คนเริ่มให้ความสำคัญกับการลดกำลังอาวุธ ให้ความสำคัญกับเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศ และการดูแลผู้อพยพในระยะนี้สันติศึกษาไม่มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปจากยุคก่อนหน้ามากนัก กิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับสันติภาพและสันติวิธีจะมุ่งเน้นไปที่การร่วมมือกัน(ทางสังคม) ในความพยายามที่จะกดดันให้ประเทศ(รัฐ) ต่าง ๆ ทั่วโลกได้ตระหนักถึงภยันตรายของการแข่งขันกับสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ และการรณรงค์การลดอาวุธประจำการเพื่อลดความตึงเครียดระหว่างรัฐ ในบรรดาอาวุธที่อยู่ในเป้าหมายการจำกัดจำนวนที่สำคัญก็คืออาวุธนิวเคลียร์

ระยะปัจจุบันการพัฒนาของสันติศึกษาได้มีการขยายกรอบการศึกษาไปครอบคลุมแนวความคิดที่หลากหลายมากขึ้นซึ่งในแง่มุมของสังคมวิทยาแล้วความเชื่อมโยงกันของแต่ละอนุภาคของสังคมล้วนเป็นสิ่งที่สำคัญควรค่าแก่การศึกษาทั้งสิ้น แนวคิดของสันติศึกษาในยุคนี้เริ่มจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ซึ่งในทางสัญลักษณ์แล้วเปรียบได้กับการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ในช่วงของการเปลี่ยนถ่ายทางสังคมจากแนวคิดที่ว่าสังคมโลกนั้นมีวิวัฒนาการมาจากวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความรู้ของสงครามและความรุนแรงมาเป็นเวลานานมากแล้ว ถึงเวลาที่มนุษยชาติร่วมกันสร้างวัฒนธรรมที่จะนำมนุษย์ไปสู่สังคมที่มีความสันติสุขและสังคมสันติสุขก็จะสร้างสันติวัฒนธรรมต่อเนื่องกันไป

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ระยะที่จะก้าวไปสู่อนาคต อาจจะกล่าวได้ว่าระยะนี้ก็คือเวลาตั้งแต่ปัจจุบันนี้เป็นต้นไป สิ่งที่นักสันติศึกษาพยายามที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นในสังคมก็คือวัฒนธรรมและวิธีการที่จะนำไปสู่การสร้างสันติภาพ เราต้องการให้การศึกษาทางสันติภาพขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นเพื่อสังคมในวงกว้างจะเข้าใจว่าสันติภาพ (รวมทั้งสันติวิธี ความขัดแย้ง และความรุนแรง) ไม่ใช่เรื่องที่ไกลตัวหรือเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนจนยากที่จะเข้าใจ นักสันติศึกษาต้องแสดงให้เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับสันติภาพ สันติวิธี ความขัดแย้ง และความรุนแรงนั้นเป็นเรื่องที่สามารถจะเข้าใจและวิเคราะห์ได้โดยอาศัยความเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

7. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

1) กระบวนการยุติธรรมไทยกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สุภมาศ พยัฆวิเชียร (2547 : 20-33) ได้อธิบายกระบวนการยุติธรรมไทยกับเสรีภาพของประชาชนไว้ดังนี้

การเมืองการปกครองไทยในอดีตที่ผ่านมายังไม่ถือว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มร้อย จึงมีผลสะท้อนให้กระบวนการยุติธรรมเป็นระบบราชการประจำที่เริ่มต้นตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล และสุดท้ายไปจนที่ราชทัณฑ์ ดังนั้น ภาพของกระบวนการยุติธรรมที่เห็นจึงเป็นกระบวนการที่ใช้อำนาจรัฐเต็มโดยที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิด บทลงโทษ ตลอดจนวิธีการที่จะได้มาซึ่งความยุติธรรมและเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะมีการลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็ยากลำบากต้องมีต้นทุนเป็นตัวเงินมากมาย เนื่องจากมีขั้นตอนต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่ต้องมีรายจ่ายทั้งสิ้น ตั้งแต่ค่าประกันตัว ค่าธรรมเนียมศาล ค่าวิชาชีพ ทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่หรือเกือบจะทั้งหมดจะไม่มีความรู้ในขั้นตอนหรือกระบวนการต่าง ของหน่วยงานของรัฐ ประชาชนจึงเป็นฝ่ายที่ต้องอดทนรอคอยความยุติธรรมอย่างเป็นธรรมและไม่เป็นธรรมและต้องเผชิญกับปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติ รวมถึงปัญหาของระบบกระบวนการยุติธรรมที่มีหลายขั้นตอน ประชาชนขาดการคุ้มครองความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายที่มีอยู่ไม่ชัดเจน เพราะการออกกฎหมายจะเป็นการออกกฎหมายกว้าง ๆ ส่วนใหญ่จะให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกและไม่มีจริยธรรม การใช้ดุลพินิจก็จะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและหนีไม่พ้นการเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นปัญหารุนแรง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกต่อกระบวนการยุติธรรมว่าเป็นเรื่องที่น่าเกรงกลัว คนจนคนด้อยโอกาสมักจะไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและไม่ได้รับความยุติธรรมซึ่งปัญหาเหล่านี้จะอยู่คู่กับกระบวนการยุติธรรมไทยมาช้านาน ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งหวังเพื่อจะแก้ปัญหาดังกล่าวมาบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นการพยายามที่ขาดการบูรณาการเพราะหน่วยงานราชการยังทำงานอย่างไม่เป็นระบบ ยังต่างคนต่าง การทำงานมีความซ้ำซ้อน ขาดการใช้งบประมาณแบบร่วมกัน ขาดความจริงใจในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพราะประชาชนเท่านั้นที่มองเห็นปัญหาที่

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เกิดว่าความบกพร่องอยู่ตรงไหน รัฐควรจะสอบถามตลอดจนรับฟังความคิดเห็นว่าประชาชนต้องการอะไร

การศึกษาวิจัยเพื่อทราบข้อบกพร่องของกฎหมายและการศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนจึงมีความจำเป็นและสำคัญมาก ในประเทศไทยมีการศึกษาวิจัยจำนวนมากมาย แต่ยังขาดการนำผลการวิจัยมาสังเคราะห์ เพื่อนำมาดำเนินการเพื่อแก้ปัญหา หรือนำมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อวางระบบปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การมองปัญหาของประเทศในภาพรวมเป็นภาคใหญ่ลืมนึกถึงความจริงที่ว่าแม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศเล็กแต่ประชาชนมีถึงหกสิบกว่าล้านคน สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ รวมถึงภูมิประเทศในแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกัน ปัญหาการอยู่ร่วมกัน ทัศนคติและความคิดความต้องการย่อมแตกต่างกันด้วย ยกตัวอย่างเช่นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นว่าชุมชนเดียวกันจะมีความหลากหลายของวัฒนธรรมและศาสนาโดยเฉพาะความแตกต่างในทัศนคติซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากเพราะเป็นการยากที่จะให้คนต่างวัฒนธรรมและศาสนามีทัศนคติเหมือนกัน การอยู่ร่วมกันของคนที่มีความแตกต่างย่อมมีปัญหา สาเหตุของความขัดแย้งมีความแตกต่างจากสังคมในภูมิภาคอื่น ดังนั้นรูปแบบของการแก้ปัญหา จึงต้องมีการปฏิบัติที่แตกต่างจากชุมชนในภูมิภาคอื่นไปด้วยเช่นกัน การศึกษาถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนทั้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้ทราบว่าปัญหาที่แท้จริงเกิดจากอะไรและคนส่วนใหญ่มีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาอย่างไรและมีความต้องการอะไร จึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อจะได้นำผลการวิจัยมากำหนดเป็นนโยบาย โดยกำหนดนโยบายต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นแล้วนำไปกำหนดวิธีปฏิบัติต่อไป

การปรับเปลี่ยนกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบันนอกจากเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแล้ว กระแสการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็เป็นกระแสหลักที่สำคัญในยุคโลกไร้พรมแดน เพราะสิทธิของบุคคลหลายฝ่ายที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและอาจถูกกระทบได้ เช่น ผู้ต้องหา จำเลย พยาน และผู้เสียหาย โดยเฉพาะเด็กและสตรี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีบทบัญญัติหลายมาตราในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย เช่น มีการกำหนดให้ศาลยุติธรรมต้องมีความอิสระจากฝ่ายบริหาร กำหนดให้การสอบสวนและดำเนินคดีต้องดำเนินไปโดยรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม ให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับและหมายค้น การลดวันควบคุมตัวผู้ต้องหาที่ตำรวจเคยมีอำนาจอยู่ให้ต้องรีบนำตัวไปสงศาลภายใน 48 ชั่วโมง การให้ประกันตัวที่โปร่งใสและเป็นธรรม เพิ่มบทบาททนายความและผู้ที่ต้องหาไว้วางใจให้สามารถเข้ารับฟังการสอบสวนของผู้ต้องหาได้ สหประชาชาติได้กำหนด

มาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมไว้หลายเรื่อง ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับการรับรองตราสารที่สำคัญไว้หลายฉบับ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความจำเป็นและทิศทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมไทย แต่ก็นับว่าเป็นเรื่องที่ยากลำบากเพราะเนื่องจากจะต้องกระทบระบบและโครงสร้างเดิมที่มีมาแต่อดีต ซึ่งหมายถึงการกระทบต่ออำนาจหน้าที่หลายองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรล้วนแต่มีอำนาจและบทบาทสำคัญเพราะต่างคนต่างคิดว่าองค์กรตนมีความสำคัญกว่าองค์กรอื่น ดังนั้นการที่จะทำการปรับเปลี่ยนให้สำเร็จทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันสร้างการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการแก้ปัญหา จากการให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนมองเห็นปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน มีการแก้ปัญหาในภาพรวม และการแก้ปัญหาต้องเป็นการแก้ปัญหาแบบบูรณาการโดยทำอย่างเป็นระบบไม่ใช่ต่างคนต่างทำ การดำเนินการทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส มีระบบการดำเนินงานที่องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้ ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงการแก้ปัญหาอะไรไม่ราบรื่นมากนัก แต่ก็น่าจะร่วมมือกันหาแนวทางที่จะมาปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะยอมรับความจริงและมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขหรือหรือไม่ ดังนั้นถึงเวลาแล้วที่กระบวนการยุติธรรมไทยควรจะต้องรื้อใหม่ทั้งระบบ โดยทุกภาคส่วนต้องยอมรับและร่วมมือกันพัฒนาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะภาคประชาชนก็ต้องมีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนและสังคมของตนเองให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างฉันท์พี่น้องมีการเอื้ออาทรต่อกัน มิใช่มุ่งหวังแต่จะรอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินการอย่างเดียว ส่วนการพัฒนาจะไปในทิศทางใดต้องขึ้นอยู่กับวิธีใดถูกต้องตรงกับสังคมไทยมากที่สุด

ประธาน วัฒนวานิชย์ (2520 : 152) อธิบายว่า กระบวนการยุติธรรมคือการใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบและมีเหตุผล โดยจะเน้นหนักไปทางการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน มากกว่าที่จะพยายามป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยการดำเนินคดีอาญาจะต้องมีความเป็นธรรมตามรูปแบบและขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยจะเน้นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้ ชอบด้วยขั้นตอนของกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินไปตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้ว ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจหรือปล่อยตัวจำเลยไปหรืออาจให้พิจารณาคดีใหม่ได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) หลักพื้นฐานตามกฎหมายสากลในการคุ้มครองสิทธิในคดีอาญา

หลักพื้นฐานอีกประการหนึ่งที่ใช้เป็นหลักสนับสนุนในการให้ความคุ้มครองสิทธิการมีทนายความของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา คือ การยึดหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งถือเป็นหลักสากลที่ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติทั้งโลกยึดถือและปฏิบัติตามประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2489 เท่ากับผูกพันตามกฎบัตรสหประชาชาติและพันธะที่จะเคารพต่อสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน (วิษณุ เครืองาม. 2522 : 35)

สิทธิมนุษย์ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ซึ่งขั้นแรกนี้เรียกว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 48 เสียง โดยไม่มีผู้แทนจากประเทศใดออกเสียงคัดค้านเว้นแต่ผู้แทนประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ ผู้แทน ซาอุดิอารเบีย และผู้แทนสหภาพอาฟริกาใต้เท่านั้นที่งดไม่ออกเสียง สำหรับผู้แทนประเทศไทยได้ร่วมลงมติยอมรับปฏิญญาสากลดังกล่าวด้วยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้มีข้อความ 30 ข้อ รับรองสิทธิมนุษยชนไว้สองประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประการแรก เรียกว่า สิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง สิทธิประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เรารู้จักกันมาเก่าแก่ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา เราถือว่าสิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิทางลบ คือจำกัดอำนาจรัฐมิให้กระทำการใด ๆ แก่พลเมืองตามอำเภอใจ

ประการที่สอง เรียกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม นับได้ว่าเป็นสิทธิชนิดใหม่ที่รู้จักกันแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้เอง เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธ์กรรมกร สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัวสิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานตามสมควรและวันหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับสินจ้าง สิทธิของแม่และเด็ก เป็นต้น

เราถือว่าสิทธิประเภทที่สองนี้เป็นสิทธิทางบวก คือ บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐต้องจัดบริการต่าง ๆ แก่พลเมือง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิได้มีฐานะเป็นกฎหมายไม่ว่าในทางกฎหมายภายใน หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติซึ่งลงมติรับรู้และรับรองปฏิญญานี้ก็ลงมติโดยเข้าใจว่าเอกสารฉบับนี้มิใช่สนธิสัญญา และไม่ก่อให้เกิดพันธะในทางกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหากรัฐใดจะรับรู้และรับรองสิทธิ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

มนุษยชนข้อใดโดยนำไปบัญญัติซ้ำลงในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรของตน หรือศาลยุติธรรมของรัฐใดจะตีความหมายนั้นให้สอดคล้องกับปฏิญญา หรือนานารัฐจะยอมรับนับถือและปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย จนทำให้สิทธิมนุษยชนตามปฏิญญากลายเป็นสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังอยู่นอกเหนือขอบเขตของปฏิญญาดังกล่าว (กุลพล พลวัน. 2538 : 620)

มีข้อที่น่าสังเกตว่า สิทธิมนุษย์ชนบางสิทธิที่ระบุไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองซ้ำกันกับสิทธิในกติการะหว่างประเทศ ซึ่งว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมและการเมืองเช่นสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้สมดังสิทธิของตน ที่เป็นเช่นนี้เพราะสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิสำคัญ ผู้จัดทำกติกาดังกล่าวคงเกรงว่าหากระบุไว้ในกติกาฉบับใดเพียงฉบับเดียวอาจเป็นช่องทางให้ประเทศที่ให้สัตยาบันฉบับอื่นปฏิเสธไม่ยอมรับรู้ได้นอกจากนั้นสิทธิเหล่านั้นยังเป็นสิทธิแม่บทนำไปสู่สิทธิอื่น ๆ ในกติกานั้น ๆ อีกด้วย เช่น ถ้าจะให้ราษฎรมีสิทธิในสวัสดิการสังคมก็ต้องให้ราษฎรมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเสมอภาคด้วย เป็นต้น

นักกฎหมายฝ่ายนิยมสิทธิมนุษยชนอ้างว่า สิทธิที่ระบุไว้ในกติกาสองฉบับนี้เกิดจากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เอง ใช่ว่าเพิ่งจะปรากฏขึ้นตามกติกานี้ก็หาไม่ ฉะนั้นรัฐที่ให้สัตยาบันจึงมีข้อผูกพันว่าต้องไปจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายของตนให้สอดคล้องกับกติกาดังกล่าว ไม่ว่ากฎหมายนั้นเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับศักดิ์ต่ำลงมา หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ก็ตาม ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นรัฐที่จะให้สัตยาบันมักจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายภายในของตนก่อนแล้วเสมอ ส่วนวิธีปฏิบัตินั้นก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากจะจับไม่ค่อยได้ไล่ไม่ค่อยทัน เพราะอาจยักย้ายถ่ายเทเปลี่ยนแปลงอยู่ได้เสมอทั้งที่ในบางครั้งก็เป็นเรื่องลึกลับหาพยานหลักฐานมายืนยันกันแน่นอนมิได้ (วิษณุ เครืองาม. 2522 : 27)

3) หลักพื้นฐานตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิในคดีอาญา

สิทธิการมีทนายความของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง ฉะนั้นรัฐที่ให้สัตยาบันจึงมีข้อผูกพันว่าต้องไปจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลและกติกาดังกล่าว กฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายหนึ่งซึ่งประเทศที่อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ได้จัดทำขึ้นมาโดยส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา PHRANAKHON SI AYUTTHAYA RAJABHAT UNIVERSITY

จำเลยในคดีอาญา ซึ่งสิทธิการมีทนายความในการดำเนินคดีอาญาเป็นสิทธิขั้นมูลฐานอย่างหนึ่งของประชาชน อันควรได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่าเป็นการที่รัฐให้หลักประกันสิทธิในการต่อสู้คดีขั้นมูลฐานแก่ประชาชนตามกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การคุ้มครองสิทธิการที่ทนายความของผู้ต้องหาและจำเลย ในคดีอาญาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ไทย ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เป็นการยอมรับ การใช้หลักประกันสิทธิขั้นมูลฐานในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติไว้ใน Sixth Amendment ส่วนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่บัญญัติหลักการคุ้มครองสิทธิการมีทนายความของจำเลยในคดีอาญาไว้ในมาตรา 83 133 ทวิ 133 ตรี 134/1 134/2 134/3 134/4 และ 173

ดังนั้น การศึกษากระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เนื่องจากในการอำนวยความเป็นธรรมสิทธิของประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครองบุคคลใด ๆ จะละเมิดมิได้

8. แนวคิดพฤติกรรม

1) พฤติกรรมนิยม (Behaviorism)

สุเทพ สุนทรเภสัช (2540 : 188-191) อธิบายว่า สิ่งที่จะเป็นเครื่องยืนยันการตีความของลูอิสและสมิธต่อแนวคิดของมีด ก็คือ ความจริงที่ว่า สมิธเองก็ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีพฤติกรรมนิยมแนวจิตวิทยา อันเป็นแนวความคิดที่ได้นำมีดไปสู่แนวความคิดสัจจนิยมและเชิงประจักษ์

วัตสัน (อ้างถึงใน สุเทพ สุนทรเภสัช. 2540 : 189) อธิบายว่า แนวความคิดของนักทฤษฎีพฤติกรรมนิยมแนวก้าวหน้าให้ความสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่สังเกตได้ นักคิดพวกนี้พุ่งความสนใจไปที่ตัวกระตุ้นที่ก่อให้เกิดการตอบโต้ หรือพฤติกรรมที่เราให้ความสนใจศึกษา นักคิดแนวพฤติกรรมนิยมพวกนี้ได้ปฏิเสธหรือไม่ให้ความสนใจต่อความสำคัญของกระบวนการทางจิตใจที่ซ้อนเร้น ที่นักทฤษฎีพฤติกรรมนิยมแนวก้าวหน้าได้ละเลยไม่ได้ให้ความสนใจ แต่เนื่องจากมีดยอมรับทฤษฎีประจักษ์นิยม อันเป็นพื้นฐานของทฤษฎีพฤติกรรมนิยม ดังนั้นแทนที่เขาจะเพียงแต่ทำให้ปรากฏการณ์ที่มีลักษณะแอบแฝงดังกล่าวเป็นเพียงปรัชญา มีดกลับพยายามขยายขอบเขตของวิทยาศาสตร์เชิงประจักษ์ทางพฤติกรรมนิยมให้ครอบคลุมไปถึงปรากฏการณ์

สกีนเนอร์ (อ้างถึงใน สุเทพ สุนทรเภสัช. 2540 : 242) ให้ความเห็นว่า พฤติกรรมทางสังคม จะให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สภาพแวดล้อมของเขา ซึ่งจะประกอบด้วยวัตถุทั้งที่มีลักษณะทางสังคมและไม่ใช่ลักษณะทางสังคม (Social object) มีลักษณะอย่างเดียวกันกับหลักการต่าง ๆ ที่ควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับวัตถุที่ไม่ได้มีลักษณะทางสังคม (Non-Social object)

คอน บูเชลล์และรอเบอร์ต เบอร์เกสส์ (อ้างถึงใน สุเทพ สุนทรเภสัช. 2540 : 242) ได้ให้คำนิยามสิ่งที่นักพฤติกรรมศึกษาว่า เป็น "พฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่ดำเนินไปในสภาพแวดล้อมหนึ่ง ในวิถีทางที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมนั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในการแสดงออกของพฤติกรรมนั้น" ดังนั้น จึงเห็นได้ว่านักพฤติกรรมนิยมมีจุดสนใจอยู่ที่ "ความสัมพันธ์ในหน้าที่" ระหว่างพฤติกรรมและการเปลี่ยนสภาพแวดล้อมของผู้กระทำ

จึงสรุปได้ว่า พฤติกรรม เป็นเรื่องของการแสดงออกของปัจเจกบุคคลทั้งการแสดงออกภายนอกและ/หรือภายใน ในสภาพแวดล้อมขณะใดขณะหนึ่ง

2) สังคมวิทยาเชิงพฤติกรรม (Behavioral sociology)

บอลวิน และ มอลวิน (อ้างถึงใน สุเทพ สุนทรเภสัช. 2540 : 243) อธิบายว่า สังคมวิทยาเชิงพฤติกรรม หรือเรียกว่า "วิทยาศาสตร์เชิงพฤติกรรม" (Behavior socience) เป็นตัวแทนของความเพียรพยายามที่จะประยุกต์ใช้หลักการทางด้านทฤษฎีจิตวิทยาเชิงพฤติกรรม (Psychological behavior) กับปัญหาทางสังคมวิทยา นักสังคมวิทยาเชิงพฤติกรรม ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบต่าง ๆ ของพฤติกรรมของตัวผู้กระทำที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของตัวผู้กระทำเองในภายหลัง ปัญหาของ "การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการ" (Operant conditioning) หรือกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งทำให้ "พฤติกรรมถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยผลที่เกิดตามมาของพฤติกรรม" หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้กระทำจะแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่งออกมา เราอาจจะคิดถึงเรื่องดังกล่าวอย่างน้อยในตอนเริ่มต้นว่าพฤติกรรมที่เกิดขึ้นมาโดยมิได้จงใจ (Random behavior) สิ่งแวดล้อมที่เกิดพฤติกรรมนั้น ๆ ขึ้นมา ไม่ว่าจะมีลักษณะทางสังคมหรือกายภาพจะได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมและขณะเดียวกันก็จะตอบโต้ในวิถีทางต่าง ๆ การตอบโต้ไม่ว่าจะมีลักษณะทางบวกหรือลบหรือเป็นกลาง ๆ จะมีผลกระทบหรืออิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้กระทำในระยะต่อมา ถ้าการตอบโต้ได้ให้ประโยชน์แก่ตัวผู้กระทำ ก็จะมีการกระทำหรือพฤติกรรมอย่างเดียวกันเกิดขึ้นในอนาคตในสถานการณ์อย่างเดียว แต่ถ้าการโต้ตอบสร้างความเจ็บปวดหรือเป็นการลงโทษต่อผู้กระทำพฤติกรรมอย่างนั้นก็คงจะไม่เกิดในอนาคต นักสังคมวิทยาเชิงพฤติกรรมให้ความสนใจต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลที่เกิดตามมาต่าง ๆ และลักษณะของพฤติกรรมในปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

นักสังคมวิทยาเชิงพฤติกรรมต้องการจะบอกว่าผลที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาของพฤติกรรมอย่างหนึ่ง มีผลในการควบคุมพฤติกรรมในปัจจุบัน ถ้าเรารู้ว่าอะไรก่อให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่งในอดีตกาล เราก็จะสามารถคาดการณ์ได้ว่าผู้กระทำคนหนึ่งจะมีพฤติกรรมอย่างเดียวกันในปัจจุบันหรือไม่

สุเทพ สุนทรเภสัช (2540 : 244-245) อธิบายว่า แนวความคิดที่สำคัญในสังคมวิทยาเชิงพฤติกรรม ก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับ "การไม่สนับสนุน" (Reinforceenment) ซึ่งอาจจะนิยามได้ว่าเป็นการตอบแทนในรูปของรางวัล สิ่งที่จะใช้เป็นรางวัลไม่ได้มีอะไรที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะอยู่ภายใน สิ่งที่จะให้การสนับสนุนเป็นสิ่งที่เราจะนิยามล่วงหน้าแยกต่างหากจากผลกระทบของมันที่มีต่อพฤติกรรมไม่ได้ ดังนั้น "รางวัล" ที่มิได้มีผลกระทบต่อตัวผู้กระทำ ไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่สนับสนุน (Reinforcer) ในสังคมเรา อาหารอาจจะถือได้ว่าเป็นรางวัลประเภทหนึ่ง แต่สำหรับปัจเจกบุคคลคนหนึ่งซึ่งไม่มีความหิวอาหารก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนเขาได้ ตัวกำหนดที่สำคัญที่ทำให้รางวัลที่ให้เป็นสิ่งสนับสนุนหรือไม่ก็คือ ระดับการที่ตัวผู้กระทำถือว่าเขาถูกตัดขาดหรือหมดโอกาสที่จะได้รับก็จะเกิดความหิว และอาหารก็จะกลายเป็นสิ่งที่เสริมสร้างหรือสนับสนุนเขา แต่ถ้าเขาเพิ่มรับประทานเสร็จความรู้สึกขาดอาหารก็จะมีน้อย และอาหารก็จะกลายเป็นสิ่งสนับสนุนที่มีประสิทธิผลน้อย สิ่งที่เป็นเครื่องส่งเสริมสนับสนุน อาจจะมีลักษณะทางบวกหรือลบก็ได้ สิ่งที่สนับสนุนในทางบวกจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ปรากฏออกมาในรูปของรางวัลต่าง ๆ "อันจะทำให้โอกาสที่จะเกิดพฤติกรรมในอนาคตมีเพิ่มมากขึ้น" ในสถานการณ์ดังกล่าวตัวผู้กระทำจะรับรางวัลเป็นการตอบแทน และในการพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นเครื่องสนับสนุน เราก็ควรพิจารณาถึงการลงโทษ (Punishment) ควบคู่ไปด้วย "ผลอันจะก่อให้เกิดการทดลองของความถี่ของการตอบโต้ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นก็คือ สิ่งที่เป็นการลงโทษ (Punishment) ดังนั้นในการที่จะถือว่าสิ่งหนึ่งที่จะเป็นรางวัลหรือการลงโทษ เราก็จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับประวัติส่วนบุคคล และคุณลักษณะทางจิตวิทยาของปัจเจกบุคคลของผู้ที่เกี่ยวข้อง

3) **การเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรม**

Bushell and Burgess (1969 : 40 อ้างถึงใน สุเทพ สุนทรเภสัช. 2540 : 248) อธิบายว่า เมื่อการตอบโต้อย่างหนึ่งได้รับการส่งเสริมสนับสนุน การตอบโต้อื่น ๆ ทั้งหมดซึ่งเป็นชนิดเดียวกันที่ได้รับการตอบแทน ก็มักจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนในขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้นักสังคมวิทยาเชิงพฤติกรรม สามารถพูดได้เกี่ยวกับ "การหล่อหลอม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ทางพฤติกรรมอย่างเป็นระบบ" (Systematic shaping behavior) หรือ "การแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรม" (Behavior modification) บอลวินและมอลวินได้ให้คำนิยามปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้ว่า : การหล่อหลอมอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนพฤติกรรมตามลำดับขั้นให้ใกล้เคียงกับการกระทำในตอนสุดท้ายที่เป็นที่ยอมรับอยู่ก่อนแล้ว" ในการดำเนินแต่ละขั้นจะมีการส่งเสริมสนับสนุนพฤติกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการกระทำในตอนสุดท้ายมากที่สุด"

4) พฤติกรรมองค์การ (Organizational behavior)

ความหมายพฤติกรรมองค์การ มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายดังนี้

สมยศ นาวีการ (2543 ; อ้างถึงใน วิเชียร วิทยอุดม. 2549) ให้ความหมายของพฤติกรรมองค์การว่า เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของบุคคล กลุ่มและโครงสร้างที่มีต่อพฤติกรรมภายในองค์การ

มิดเดิลมิสท์ และฮิทท์ (Middlemist and Hitt. 1988 : 5) ให้ความหมายว่า พฤติกรรมองค์การเป็น การศึกษาพฤติกรรมของบุคคลละกลุ่มภายในองค์การ ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวจะนำไปใช้ในการเพิ่มความพึงพอใจให้แก่พนักงาน เพิ่มผลผลิตและประสิทธิผลขององค์การนั้น ๆ

บารอนและกรีนเบิร์ก (Baron and Greengerg. 1989 : 4) กล่าวว่า พฤติกรรมองค์การหมายถึง การศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การโดยศึกษากระบวนการของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์การอย่างเป็นระบบ เพื่อนำความรู้ดังกล่าวไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิผลขององค์การและทำให้บุคคลที่ทำงนในองค์การมีความสุข

มัวร์เฮด และ กริฟฟิน (Modrhead and Criffin. 1995 : 4) ให้ความหมายของพฤติกรรมองค์การว่า เป็นการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมมนุษย์กับองค์การ และตัวองค์การเอง ซึ่งการศึกษาทั้ง 3 ด้านดังกล่าว จะทำให้เกิดความเข้าใจพฤติกรรมองค์การในภาพรวม

สรุปได้ว่า พฤติกรรมองค์การเป็นการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การอย่างเป็นระบบ ทั้งพฤติกรรมระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ โดยใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งความรู้ที่ได้สามารถนำไปใช้กับการเพิ่มผลผลิตและความพึงพอใจของบุคลากรอันนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลขององค์การในภาพรวม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5) ความสำคัญของพฤติกรรมองค์การ

เนื่องจากการบริหารงานเป็นกระบวนการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น และการบริหารเป็นกระบวนการวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่ความต้องการ มีความรู้สึกและอารมณ์ ดังนั้น การที่จะบริหารจัดการให้มนุษย์ทำงานได้สำเร็จ เกิดประสิทธิผลตามจุดมุ่งหมายขององค์การตลอดจนสามารถแข่งขันและทำให้องค์การอยู่รอดได้นั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องทำการศึกษาพฤติกรรมภายในองค์การ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถทำนายพฤติกรรมในองค์การได้ตลอดจนสามารถควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ทั้งนี้ การศึกษาพฤติกรรมองค์การมีความสำคัญต่อผู้บริหารดังต่อไปนี้ (วิเชียร วิทยอุดม. 2549)

1) ทำให้เกิดความเข้าใจและสามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของตนเอง การศึกษาพฤติกรรมองค์การจะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจพฤติกรรมและความรู้สึกของตนเอง เช่น มีความเข้าใจในความรู้สึก ความต้องการและแรงจูงใจของตนเอง ทำให้ทราบธรรมชาติจุดอ่อนและจุดแข็งของพฤติกรรมของตนเอง ตลอดจนปัจจัยที่เป็นเหตุ ทำให้สามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของตนเองให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ เช่น นำความรู้ที่ได้มาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาพฤติกรรมและความสามารถในการตัดสินใจ การตอบสนอง การควบคุมอารมณ์และความเครียดต่าง ๆ การพัฒนาการสื่อสารกับผู้อื่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการบริหารงานในอาชีพของตน

2) ทำให้เกิดความเข้าใจและสามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากผู้บริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบในการวางแผน การจัดองค์การและการควบคุมให้มีการทำงานที่นำไปสู่ผลสำเร็จขององค์การ การศึกษาพฤติกรรมองค์การจะทำให้ผู้บริหารเข้าใจธรรมชาติและความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน เข้าใจปัจจัยสาเหตุของพฤติกรรม จึงทำให้ผู้บริหารเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องสามารถทำนายได้ว่า ถ้าใส่ปัจจัยหรือตัวแปรใดเข้าไป จะส่งผลให้เกิดพฤติกรรมอะไรขึ้น ซึ่งนำมาสู่การแก้ไขปัญหาพฤติกรรมในองค์การด้วยการควบคุมตัวแปรต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เช่น ใช้การจูงใจบุคลากรให้ทำงานอย่างทุ่มเทมากขึ้น มีการจัดออกแบบงานได้อย่างเหมาะสมกับธรรมชาติของคนทำงานการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในองค์การ การสนับสนุนให้บุคลากรทำงานได้บรรลุตามเป้าหมายและได้รับรางวัล เป็นต้น

3) ทำให้เกิดความเข้าใจและสามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงาน เนื่องจากผู้บริหารจำเป็นต้องทำงานและมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานในองค์การ

มหาวิทยาลัยบูรพา BURAPHA UNIVERSITY

การเข้าใจกระบวนการเกิดทัศนคติของบุคคล การเข้าใจความแตกต่างของแต่ละบุคคล กระบวนการกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกัน และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม วัฒนธรรมภายในองค์การพฤติกรรมที่เกี่ยวกับอำนาจและการเมืองภายในองค์การ จะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจกระบวนการ ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมต่าง ๆ ในองค์การ ทำให้สามารถทำนายและนำมาใช้ในการสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี

4) ทำให้เกิดความเข้าใจ และสามารถทำนายพฤติกรรมของผู้บริหาร บุคคลอื่นและสภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายขององค์การ เนื่องจากผู้บริหารมีหลายระดับ ผู้บริหารในระดับที่อยู่เหนือขึ้นไปจะมีอิทธิพลต่อผู้บริหารในระดับรองลงมา และบุคคลอื่นและสภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการบริหารจะมีอิทธิพลต่อผู้บริหารระดับสูง เช่น ผู้บริหารจากส่วนกลาง ผู้ตรวจราชการ ผู้ถือหุ้น รวมทั้งคู่แข่ง (Competitors) ผู้ส่งวัตถุดิบให้ (Suppliers) และลูกค้าขององค์การ ตลอดจนสภาพแวดล้อม เทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อองค์การ ฯลฯ พฤติกรรมองค์การจึงเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารมีความเข้าใจพฤติกรรมและความต้องการของผู้บริหารที่อยู่เหนือขึ้นไปและบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายขององค์การ และสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อนโยบายขององค์การ ซึ่งนำมาสู่การเจรจาต่อรอง การวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุมให้องค์การมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์การได้

ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมองค์การจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานทำให้ผู้บริหารเข้าใจตนเอง เข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชา เข้าใจเพื่อนร่วมงาน ทำให้สามารถทำนายพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น และสามารถปรับปรุงพฤติกรรมตนเอง จูงใจ สนับสนุนและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่น อันเป็นส่วนสำคัญที่จำทำให้บริหารสามารถบริหารตนเองและบุคคลรอบข้างและทำให้องค์การประสบความสำเร็จได้

6) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมองค์การ (Effective Factor on Organization Behavior)

การศึกษาและทำความเข้าใจในปัจจัยของผลกระทบขององค์การ จะเป็นเหตุผลที่องค์การต้องปฏิบัติการอย่างมีเหตุผลและเติบโตอย่างรวดเร็ว ผลกระทบต่อองค์การนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ค่อนข้างซับซ้อนและล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ยากต่อการควบคุมไม่ให้เกิดขึ้นมาได้ เพราะเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติขององค์การ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ (วิเชียร วิทยอุดม. 2549)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1) การเปลี่ยนแปลงในองค์การ (Chang in Organization) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอตราบใดที่ยังมีองค์การคู่แข่งขันอยู่ เพราะมีการชิงความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจหรือวัดประสิทธิผลความสำเร็จขององค์การ

2) การปรับตัวของบุคคลในองค์การ (Personal Adjustification in Organization) พนักงานที่ทำงานอยู่ในองค์การ ย่อมมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับองค์การได้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของแต่ละคน พฤติกรรมองค์การที่เกิดขึ้นแสดงออกมาดีหรือไม่ดีนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ความสามารถในการคิด ความสามารถในการหาวิธีทำงานอย่างได้ผล การแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

3) อิทธิพลของกลุ่มในองค์การ (Groups Influence in Organization) กลุ่มในองค์การเกิดจากการรวมตัวในสมาชิกขององค์การมีทั้งที่เป็นทางการ ซึ่งเกิดจาการรวมตัวของงานในสายงานเดียวกัน ส่วนกลุ่มที่ไม่เป็นทางการเกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกที่มีความสนใจในความคิดเห็นและความไม่พอใจเหมือน ๆ กัน ทั้งสองกลุ่มนี้เมื่อกิจกรรมจะทำอะไรขึ้นมาสักอย่าง พฤติกรรมองค์การที่แสดงออกมาก็จะสะท้อนถึงความต้องการของกลุ่มและจะเป็นลักษณะเฉพาะของกลุ่มนั้น ๆ

4) ความขัดแย้งในองค์การ (Conflict in Organization) องค์การประกอบด้วยบุคคลที่มีพฤติกรรมที่แตกต่างกัน เมื่อมาอยู่รวมกันในองค์การเดียวกัน ความขัดแย้งในองค์การก็จะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ความขัดแย้งอาจเกิดจากความคิดเห็น ความสนใจที่ไม่เหมือนกัน หรือบางครั้งความขัดแย้งเกิดจากระบบบริหาร ลักษณะของสายงาน ซึ่งเราไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบการทำงานภายในองค์การได้ ทำให้เกิดการต่อต้านระบบทำให้เป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งได้

จึงสรุปได้ว่า พฤติกรรมองค์การคือ พฤติกรรมระดับบุคคล กลุ่มคน โดยบุคลากรฝ่ายปกครองจะถูกคาดหวังเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในการอำนวยความเป็นธรรม โดยใช้การแสดงออกทางพฤติกรรมความรู้ ทักษะ ความสามารถในการทำงานอำนวยความเป็นธรรมภายใต้หลักบริหารทศธรรม

9. แนวคิดเกี่ยวกับการขัดแย้ง

คำว่าความขัดแย้ง (Conflict) และข้อพิพาท (Dispute) เป็นคำที่ใช้สลับกันไปสลับกันมาได้ แต่ในบางกรณีจะมีความหมายเฉพาะลงไปว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องของความเห็นหรือความเชื่อที่ต่างกันแต่คู่กรณียังสามารถทำงานร่วมกันได้ คู่สมรสก็อยู่ด้วยกันได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ปกติสุข แต่เมื่อขยายกลายเป็นข้อพิพาทจะกลายเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องมุ่งหมายที่จะเอาชนะให้ได้เพื่อเป้าหมายสูงสุดของตัวเอง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจต้องไป (วันชัย วัฒนศัพท์. 2550 : 10)

วันชัย วัฒนศัพท์ (2545 : 285) อธิบายว่า พัฒนาการของความขัดแย้ง สามารถแยกได้ 3 ประการดังนี้ ประการแรก ความขัดแย้งแฝง (Latent Conflicts) ระยะนี้เป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะของความมึนตึงที่ซ่อนอยู่ยังไม่พัฒนาเต็มที่และยังไม่ขยายตัวจนเกิดการแบ่งขั้วกันของผู้ที่ขัดแย้ง บ่อยครั้งที่ฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายอาจจะยังไม่ตระหนักว่ามีความขัดแย้งหรือตระหนักถึงความขัดแย้งที่อาจจะมีโอกาสเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น เริ่มมีความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง ความขัดแย้งกำลังเกิด (Emerging Conflicts) มีความขัดแย้งเกิดขึ้นที่ฝ่ายต่าง ๆ สามารถระบุออกมาได้ เขารับรู้ว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้น ประเด็นต่าง ๆ ดูจะชัดเจน แต่ยังไม่มีการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการแก้ปัญหาที่น่าจะดำเนินไปได้เกิดขึ้น ประการที่สาม ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาแล้ว (Manifest Conflicts) เป็นระยะที่มีความขัดแย้งพัฒนาไปเป็นข้อพิพาทซึ่งฝ่ายต่าง ๆ ได้มีบทบาทอย่างเอาเป็นเอาตายในเรื่องที่ดำเนินการอยู่ อาจจะเริ่มมีการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้วหรืออาจจะถึงทางตันแล้วก็ได้

แอลวิน ท๊อฟเลอร์ (อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์. 2550 : 40-42) อธิบายว่า คลื่นสามลูกที่เริ่มจากคลื่นลูกที่หนึ่ง เมื่อ 10,000 ปีที่แล้ว มนุษย์เราเริ่มลงหลักปักฐาน ปลูกพืชผักผลไม้เลี้ยงสัตว์เป็นที่เป็นทาง เกิดการรวมกลุ่มทำการเกษตรแทนที่จะหาของป่าและแทนที่จะล่าสัตว์ตามแต่จะหาได้ ฉะนั้นคลื่นลูกนี้เรียกว่า "คลื่นการปฏิวัติเกษตรกรรม" (Agricultural Revolution) อำนาจในยุคนี้เราก็จะเห็นได้ว่าคนที่มีที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมมากเท่าไรก็แสดงว่ามีอำนาจมากกว่าเพราะสามารถสร้างผลผลิตได้มากกว่า ต่อมาประมาณเมื่อ 350 ปีกว่ามานี้โลกพัฒนามีการคิดค้นพบเครื่องจักรไอน้ำและมีเครื่องจักรเครื่องกลผลิตออกมามากมาย แนวคิดของการผลิตได้เปลี่ยนไปเป็นลักษณะการผลิตจำนวนครั้งละมาก ๆ มีการเคลื่อนย้ายคนเข้าเมืองเพื่อทำงานในโรงงาน อำนาจในยุคนี้จึงเป็นเรื่องของทั้งที่ดิน แรงงานและทุน ใครมีสิ่งเหล่านี้มากก็จะมีอำนาจมากในการผลิต คลื่นลูกนี้เรียกว่าคลื่นลูกที่สองหรือคลื่นการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) และต่อมาเมื่อประมาณช่วงที่ ค.ศ.1956 (พ.ศ. 2499) มีการค้นพบเครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องบินเจท ค้นพบระบบการสื่อสาร เช่น โทรทัศน์ โทรศัพท์ ที่ทำให้ทุกอย่างเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็ว ยุคนี้จึงเป็นยุคที่คลื่นลูกที่สาม หรือ คลื่นการปฏิวัติข้อมูลข่าวสาร (Information Revolution)

Conflict of Interests ตามพจนานุกรมของ Longman Dictionary of Contemporary (Third Edition. 1995 : 281) อธิบายว่า หมายถึง การขัดกันแห่งผลประโยชน์

ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตน หรือ การได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น ส่วน Macmillan English Dictionary for Advanced Learners (2002 : 280) ให้ความหมาย Conflict of Interests ไว้ 2 ความหมายคือ 1) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือ 2) สถานการณ์ ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่นจริยธรรมของข้าราชการ

แคทซ์ และคาน (Katz & Kahn. 1978 : 623) กล่าวว่า "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม" หมายถึง "สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการลูกจ้างหรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง" ส่วน ไมเคิล แม็คโดนัลด์ (Michael McDonald) ให้นิยามความหมายคำว่า "Conflict of Interests" ไปในทิศทางเดียวกันแต่ย้ำว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม นั่น หมายถึงสถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือ ผู้เชี่ยวชาญ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากจนถึงขั้น กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมมีขอบเขตกว้างขวางและมีความเชื่อมโยงกับคอร์รัปชั่นมีองค์ประกอบเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่การดำรงตำแหน่งบทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจความขัดแย้งมีทั้งระดับนโยบายซึ่งบุคคลในฐานะตัดสินใจเชิงนโยบายแล้วมีผลประโยชน์ทับซ้อนแก่ตนเอง กลุ่ม หรือพวกพ้อง และระดับปฏิบัติซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงประโยชน์ ความขัดแย้งจึงมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมการทำงานซึ่งอาจจะเป็นความขัดแย้งได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ

10. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์

ปฏิสัมพันธ์ (Interactionism) คือ การกระทำระหว่างกัน ผู้ถือคติการกระทำระหว่างกันมักมีคำถามต่อนี้นำทางในการสร้างความคิดเชิงทฤษฎีซึ่งจะเป็นพื้นฐาน สำหรับนักการกระทำระหว่างกัน คือ มนุษย์คิดว่ามนุษย์คนอื่นเป็นอย่างไร สังคมหล่อหลอม มนุษย์แต่ละคนอย่างไร หรือมนุษย์ผู้เป็นสมาชิกของสังคมทั้งหลาย สร้างสรรค์สังคมขึ้นมาอย่างไร บำรุงรักษาสังคมไว้ได้อย่างไร หรือเปลี่ยนแปลงสังคมได้อย่างไร สังคมและบุคลิกภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิก ของสังคมทั้งหลายสะท้อนปรากฏการณ์ทางสังคมชั้นเหนือผูกพันกัน แต่ขณะเดียวกันก็มีลักษณะของตนเองได้อย่างไร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
PIBULSONGKRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ดังนั้นผู้วิจัยได้นำรูปแบบปฏิสัมพันธ์นิยม (Interaction Model) เน้นความสัมพันธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางจิตใจของบุคคลกับสถานการณ์ที่เขาประสบอยู่ว่าส่งผลต่อพฤติกรรมมนุษย์ โดยการวิเคราะห์สาเหตุพฤติกรรมตามรูปแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์นิยม ต้องมีการศึกษาใน 2 รูปแบบ (1) ศึกษา จิตลักษณะร่วมกับสถานการณ์ปัจจุบัน หรือที่เรียกว่า ปฏิสัมพันธ์แบบกลไก (Mechanical Interaction) เป็นการวิเคราะห์ทางสถิติร่วมกันระหว่างลักษณะของสถานการณ์และจิตลักษณะเดิมของผู้กระทำ ที่ส่งผลต่อความแปรปรวนของคะแนนพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งของบุคคล โดยใช้ การวิเคราะห์แบบ Two-way ANOVA Three-way ANOVA (2) ศึกษาจิตลักษณะตามสถานการณ์ หรือที่เรียกว่าปฏิสัมพันธ์แบบในตน (Organismicinteraction) เป็นลักษณะทางจิตของบุคคลภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น เจตคติต่อสถานการณ์หรือต่อพฤติกรรมที่จะทำ (Magusson & Endler. 1977 : 18-21)

รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสภาพการณ์แวดล้อม (The Person environment Interactional Model) ถูกคิดค้นและร่วมกันพัฒนารูปแบบขึ้นในช่วง ค.ศ.1960 ถึง 1980 โดยนักจิตวิทยาหลายท่าน (Walsh & Batz. 1985 : 331-332 Citing Wachtel. 1973 ; Endler & Magnusson. 1976 ; Magnusson & Endlor. 1977 : 18-21) รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสถานการณ์แวดล้อมนี้ มีสมมติฐานว่า พฤติกรรมของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะได้รับอิทธิพลจากสาเหตุสองด้านคือ สาเหตุในตัวบุคคล สาเหตุจากสถานการณ์แวดล้อม และให้ข้อเสนอแนะว่า พฤติกรรมของบุคคลเกี่ยวข้องกับ การปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องระหว่างบุคคล (Individuals) และสถานการณ์ (Situations) (Walsh & Batz. 1985 : 332 ; Citing Endler & Magnusson. 1976) จากมุมมองของรูปแบบการปฏิสัมพันธ์นิยมอาจเสนอในรูปของสมการได้ว่า B=f(P,E) โดย B คือพฤติกรรม P คือบุคคล และ E คือสภาพแวดล้อม ปัจจุบันที่บุคคลนั้นเผชิญอยู่ หรืออีกนัยหนึ่งบุคคลและสถานการณ์แวดล้อมคือแหล่งสำคัญที่ก่อกำหนดพฤติกรรมมีทฤษฎีจำนวนหนึ่งสะท้อนให้เห็นทรรศนะของรูปแบบปฏิสัมพันธ์นิยมอย่างชัดเจน เช่น ทฤษฎีประสิทธิผลความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ของฟีดเลอร์ (Fiedler. 1977 : 161-163) ก่อนที่จะตั้งเป็นทฤษฎีฟีดเลอร์และกลุ่มลูกศิษย์หลายท่านได้ทำการวิจัยลักษณะของหัวหน้าและกลุ่มงานประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่า หัวหน้าลักษณะใดจะทำให้กลุ่มทำงานได้มากที่สุด ตามทฤษฎีนี้ ประสิทธิผลของหัวหน้าจะสูงหรือต่ำขึ้นกับองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประการที่หนึ่ง จิตลักษณะของหัวหน้า ซึ่งฟีดเลอร์วัดด้วยแบบวัดแอลพีซี (LPC , The Least Preferred Co-Worker) ซึ่งเป็นตัวย่อของชื่อแบบวัดจิตลักษณะเชิงสะท้อนภาพโดยให้หัวหน้านึกถึงบุคคลหนึ่งที่เคยทำงานร่วมกันแล้วทำงานนั้นล้มเหลวว่าคน ๆ นั้นมีลักษณะอย่างไร เช่น เป็นคนดีหรือเลวเพียงใด น่าคบหรือไม่น่าคบเพียงใด ว่องไว หรือเชื่องช้า เป็นต้น แบบวัดแอลพีซีนี้สามารถจำแนกหัวหน้าออกเป็นพวกมุ่งงาน (คะแนนแอลพีซีต่ำ) และพวกมุ่งสัมพันธ์ (คะแนนแอลพีซีสูง) ลักษณะของหัวหน้าดังกล่าวนี้ จากผลวิจัยพบว่าจะต้องมีความเหมาะสมกับองค์ประกอบส่วนที่สอง

ประการที่สอง สถานการณ์ของกลุ่มงาน สถานการณ์ของกลุ่มงานมีองค์ประกอบ 3 ด้านคือ ปริมาณความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง ความชัดเจนของลักษณะงานของกลุ่ม และอำนาจของหัวหน้า เครื่องมือวัดสถานการณ์ของกลุ่มงานนี้ให้หัวหน้าเป็นผู้ตอบตามการรับรู้เกี่ยวกับกลุ่มงาน สรุปได้ตามทฤษฎีของฟีดเลอร์ประสิทธิผลการทำงานของหัวหน้าจะสูงเพียงใด ขึ้นกับความเหมาะสมสอดคล้องกันระหว่างลักษณะทางจิตใจของหัวหน้า (เป็นหัวหน้าที่มีบุคลิกภาพมุ่งงานหรือมุ่งสัมพันธ์) กับสถานการณ์ของกลุ่มงานที่หัวหน้าปกครองอยู่ทฤษฎีนี้ได้อธิบายพฤติกรรมการทำงานของหัวหน้างาน โดยใช้หลักการจากรูปแบบปฏิสัมพันธ์นิยม นั่นคือ การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างจิตลักษณะของหัวหน้ากับสถานการณ์ของกลุ่มงาน

11. ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม

รูปแบบปฏิสัมพันธ์นิยมได้ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์สาเหตุของพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนไทยมานานกว่า 25 ปี และผลงานวิจัยเหล่านี้ในระยะแรกมีประมาณ 20 เรื่องถูกนำมาสรุปรวมเป็นหลักการทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมตั้งแต่ปี 2527 (ดวงเดือน พันธุมนาวิน. 2543 : 7-8) ทฤษฎีนี้สรุปจากผลวิจัยหลายเรื่อง เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนไทยวัยต่าง ๆ จำนวนมาก จนได้ข้อสรุปที่สอดคล้องตรงกันว่า การไม่เบียดเบียนผู้อื่นรับผิดชอบต่อหน้าที่ และอาสาพัฒนาสังคม และเปรียบพฤติกรรมได้กับดอกและผลของต้นไม้นั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญทางจิตใจ 2 ส่วน คือ จิตลักษณะส่วนที่เป็นรากของต้นไม้ 3 ประการ ได้แก่ การเป็นบุคคลที่มีสติปัญญาดี สุขภาพจิตดี และประสบการณ์ทางสังคมสูง และส่วนที่เป็นลำต้นของต้นไม้ คือ จิตลักษณะ 4 ประการ ได้แก่ การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรม ความเชื่ออำนาจในตน แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เจตคติ คุณธรรมและจริยธรรม ในการวิจัยครั้งนี้พฤติกรรมการทำงานงานอย่างมีจริยธรรม เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงถึงการประพฤติ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ปฏิบัติในการทำงานอย่างตั้งใจและรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งได้ประมวลจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างงานวิจัยที่สำคัญ ๆ ในอดีตที่ศึกษาพฤติกรรมโดยอาศัยหลักการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุภายในหรือลักษณะทางจิตใจของบุคคลกับสาเหตุภายนอกหรือสถานการณ์ทางสังคมที่บุคคลเผชิญอยู่เข้ามาประกอบกัน ได้แก่ การวิจัยเชิงทดลองที่ใช้หลักการปฏิสัมพันธ์เชิงสถิติวิเคราะห์ (Machanical Interaction) ในการศึกษาพฤติกรรมซื่อสัตย์ของเยาวชนไทยที่มีลักษณะจิตใจบางประการ เช่น การมีเหตุผลเชิงจริยธรรม และลักษณะมุ่งอนาคต ในปริมาณต่างกันในสถานการณ์ที่มีตัวแบบที่ดีและในสถานการณ์ยั่วยุและในการวิจัยภาคสนาม ก็มีการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางจิตใจที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ (Organismic Interaction)

ในบทความของนิโคลสัน (Nicholson. 1996 : 189-205) ซึ่งได้รับเชิญเป็นผู้เขียนบทความแรก นำเสนอในวารสาร "Applied Psychology : An International Review" ฉบับประเด็นพิเศษเรื่อง "การทำงานและบุคลิกภาพ" (Work and Personality) ได้กล่าวว่า การศึกษาด้านจิตวิทยาการทำงาน (Work Psychology) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกบุคลากรและกำหนดตำแหน่งงาน ได้ถูกวิจารณ์ในเรื่องความขาดความเที่ยงตรงในการทำงานพฤติกรรมการทำงานของบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากเครื่องมือวัดลักษณะจิตใจมีความเที่ยงตรงเชิงการทำงานต่ำและความไม่คงเส้นคงวาของพฤติกรรมที่แฝงไว้ด้วยอารมณ์ความรู้สึก นักจิตวิทยาจึงควรเริ่มให้ความสนใจกับความแปรปรวนด้านสถานการณ์ (Situational Variation) ด้วย ทั้งนี้เพราะการที่บุคคลจะปรับตัวเข้ากับทีมงานหรือวัฒนธรรมหนึ่งได้อย่างกลมกลืนเป็นเรื่องที่มีซับซ้อนและต้องการพื้นฐานความรู้ที่มีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่งมากกว่าการตอบคำถามเกี่ยวกับการแปรเปลี่ยนของลักษณะที่คู่กัน เช่น พนักงานขายสินค้าที่มีลักษณะแสดงตนดีกว่าพนักงานที่มีลักษณะเก็บตัวหรือไม่จากหลักฐานทางวิชาการดังกล่าวข้างต้น ทั้งในรูปของทฤษฎีประสิทธิผลในการทำงานของหัวหน้า ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมซึ่งสรุปสาเหตุของการเป็นคนดีและคนเก่งในคนไทยตลอดจนบทความทางวิชาการด้านการทำงานและบุคลิกภาพที่เป็นปัจจุบัน ต่างมีทรรศนะที่สอดคล้องตรงกันว่าควรทำการศึกษาการแปรเปลี่ยนทั้งในส่วนของบุคคลและสถานการณ์แวดล้อมและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสองส่วน

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงใช้แนวการวิเคราะห์สาเหตุของพฤติกรรมแบบปฏิสัมพันธ์นิยม (Interactionism Model) เป็นแนวทางในการประมวลเอกสารประกอบด้วยเหตุผลเชิงจริยธรรม ใช้ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมเป็นกรอบในการกำหนดปัจจัยเชิงเหตุ ดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยพฤติกรรมการทำงานอำนวยความเป็นธรรม ภายใต้หลักบริหารทศธรรม เป็นแนวคิดที่ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิตและผลลัพธ์และความคุ้มค่า รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารตามหลักทศธรรม (10 Principles of Good Governance) มีหลักเกณฑ์ในการศึกษาและวัดการปฏิบัติงานจัดเป็น Good Governance Balance Score Card ที่ประกอบไปด้วยหลัก "ทศธรรม" หรือการสำคัญ 10 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการสึกนึกแห่งความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ และ หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ดังนั้น ตัวแปรบางประการที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานอำนวยความเป็นธรรมของบุคลากรฝ่ายปกครอง ต้องเกิดจากแนวคิดในการวิเคราะห์สาเหตุของพฤติกรรมที่พบว่าพฤติกรรมแบบปฏิสัมพันธ์นิยม (Interactionism Model) ที่กล่าวถึงสาเหตุสำคัญในการเกิดพฤติกรรมของมนุษย์ไว้ 4 กลุ่มสาเหตุ ได้แก่ สาเหตุที่หนึ่ง ลักษณะสถานการณ์ทางสังคม (การสนับสนุนทางสังคมจากหัวหน้า การเห็นแบบอย่างที่ดีจากหัวหน้าและเพื่อนร่วมงาน สถานการณ์ยั่วยุในการทำงานและการรับรู้ปทัสถานทางสังคม) สาเหตุที่สอง จิตลักษณะเดิม (แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เหตุผลเชิงจริยธรรม และวิถีแบบพุทธ) สาเหตุที่สาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างลักษณะสถานการณ์กับจิตลักษณะเดิม (การสนับสนุนทางสังคมจากหัวหน้างานกับแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์) และสาเหตุที่สี่ จิตลักษณะตามสถานการณ์ (ความเชื่ออำนาจในตนด้านการทำงาน ทัศนคติต่อพฤติกรรมการทำงานอย่างมีจริยธรรม)

2. ใช้ทฤษฎีต้นไม้เป็นกรอบในการกำหนดปัจจัยเชิงเหตุด้านจิตใจที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานอย่างมีจริยธรรม โดยทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม สรุปว่าการที่บุคคลจะมีพฤติกรรมคนดีและคนเก่ง ซึ่งหมายถึง การไม่เบียดเบียนตนเอง การไม่เบียดเบียนผู้อื่น รับผิดชอบต่อหน้าที่ และอาสาพัฒนาสังคม และเปรียบพฤติกรรมได้กับดอกผลของต้นไม้นั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญทางจิตใจ 2 ส่วน คือ จิตลักษณะส่วนที่เป็นรากของต้นไม้ 3 ประการ ได้แก่ การเป็นบุคคลที่มีสติปัญญาดี สุขภาพจิตดี และประสบการณ์ทางสังคมสูง และส่วนที่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เป็นลำดับ คือ จิตลักษณะ 4 ประการ ได้แก่ การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรม ความเชื่ออำนาจในตน แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เจตคติ คุณธรรมและค่านิยม

สรุปเป็น 3 กลุ่มใหม่ ๆ รวมทั้งหมด 8 ปัจจัย คือ โดยการวิเคราะห์สาเหตุพฤติกรรมตามรูปแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์นิยม นำมาเป็นกรอบกำหนดปัจจัยเชิงสาเหตุใน 2 กลุ่มคือ กลุ่มสถานการณ์ทางสังคมและกลุ่มจิตลักษณะตามสถานการณ์ ในส่วนทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมนำมาเป็นกรอบกำหนดปัจจัยเชิงสาเหตุกลุ่มจิตลักษณะเดิม ดังมีตัวแปรปัจจัยดังนี้

1. กลุ่มสถานการณ์ทางสังคม หมายถึง สถานการณ์ปัจจุบันหรือสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่บุคคลกำลังประสบอยู่ เป็นสิ่งที่เอื้อหรือขัดขวางการเกิดพฤติกรรมหนึ่ง ๆ ได้แก่ การสนับสนุนทางสังคมจากหัวหน้า การเห็นแบบอย่างที่ดีจากหัวหน้าและเพื่อนร่วมงานและสถานการณ์ยั่วยุในการทำงาน

2. กลุ่มจิตลักษณะตามสถานการณ์ หรือ เรียกว่า ปฏิสัมพันธ์แบบในตน หมายถึง การศึกษาลักษณะทางจิตใจของบุคคลที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ปัจจุบันมีความไวต่อ การแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่บุคคลเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมการทำงานอำนวยความเป็นธรรมภายใต้หลักบริหารทศธรรม และความเชื่อในอำนาจในตนด้านการทำงาน

3. กลุ่มจิตลักษณะเดิม หมายถึง ลักษณะจิตใจที่ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมหนึ่ง ๆ เป็นลักษณะที่สะสมมาในตัวบุคคลจากอดีตถึงปัจจุบัน มีลักษณะค่อนข้างคงที่ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบด้วย แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เหตุผลเชิงจริยธรรม และค่านิยมทางวัตถุ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บริบทเกี่ยวกับการอำนวยความเป็นธรรมในหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายปกครอง

1. การอำนวยความเป็นธรรมทางอาญา

ในการอำนวยความเป็นธรรมไม่ว่าในหน้าที่ของฝ่ายใด ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักโดยกำหนดว่า บุคลากรฝ่ายปกครอง หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนรวมทั้งพัสดี เจ้าพนักงานสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

1.2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการอำนวยความเป็นธรรม

"ผู้ต้องหา" หมายความถึงบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดแต่ยังมิได้ถูก

ฟ้องต่อศาล

"จำเลย" หมายความถึงบุคคลซึ่งถูกฟ้องต่อศาลแล้วโดยข้อหาว่าได้กระทำผิด

"ผู้เสียหาย" หมายความถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4 5 และ 6 มี 2 ประเภท คือ 1) ผู้เสียหายแท้จริง 2) ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายได้

"พนักงานสอบสวน" หมายความถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

ปลัดอำเภอมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจหรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 18 และ 19)

"คำกล่าวโทษ" หมายความถึง การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหาได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ดีได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

"คำร้องทุกข์" หมายความรวมถึง การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่ามีผู้กระทำผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ

"คำร้องทุกข์" เป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีความคิดต่อส่วนตัว "พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นความผิดต่อส่วนตัวห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ" ดังนั้นคำร้องทุกข์ตามระเบียบที่จะทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีความผิดส่วนตันนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง ใช้คำว่า คำร้องทุกข์ตามระเบียบ แสดงว่าต้องเป็นคำร้องทุกข์ที่กระทำโดยถูกต้องตามหลักของกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ 1) ผู้ร้องมีอำนาจร้องทุกข์ 2) ต้องร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ 3) ต้องร้องทุกข์โดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ 4) แบบวิธีการร้องทุกข์ 5) อายุความร้องทุกข์

"การสอบสวน" หมายความถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการอำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษโดยที่ 1) การสอบสวนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญแห่งอำนาจฟ้องคดีอาญา

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ของพนักงานอัยการ และ 2) การสอบสวนซึ่งจะมีผลทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องตามมาตรา 120 นั้น ต้องเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

1.2.1 หลักเกณฑ์ของการสอบสวน

1) ต้องเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

2) ต้องเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจ

3) ต้องสรุปสำนวนและทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาตามมาตรา 140 และ 141 โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

4) คดีความผิดส่วนตัว ต้องมี "คำร้องทุกข์ตามระเบียบ"

5) วิธีการสอบสวนต้องไม่บกพร่อง ผิดพลาดในสาระสำคัญ

หลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการดังกล่าว ล้วนเป็นสาระของการสอบสวน หากผิดพลาด บกพร่องไปแม้เพียงประการหนึ่งประการใด มีผลทำให้การสอบสวนเสียไปทั้งคดี ทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดีนั้น

1.2.2 กระบวนการสอบสวน

1) เมื่อมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามกฎหมาย

คำร้องทุกข์ หมายถึง การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่า มีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้นจะรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ ถ้าผู้เสียหายไปแจ้งความโดยไม่มีเจตนาที่จะให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษก็ย่อมไม่เป็นคำร้องทุกข์ตามกฎหมาย (คำพิพากษาฎีกา ที่ 214/2487)

คำกล่าวโทษ เป็นการที่บุคคลอื่น ถ้ามิใช่ผู้เสียหาย ได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ดีได้กระทำความผิดอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้กล่าวโทษจะต้องเป็นบุคคลอื่น มิใช่ผู้เสียหายซึ่งอาจจะเป็นราษฎรหรือเจ้าพนักงานไม่ว่าจะเป็นบุคลากรฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็สามารถเป็นผู้กล่าวหาได้แต่ไม่ควรเป็นพนักงานสอบสวนในคดีนั้นเอง แม้ว่าจะมีสิทธิทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม (คำพิพากษาฎีกา ที่ 292/2482)

2) ผู้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ

2.1) พนักงานสอบสวน (ฝ่ายตำรวจหรือฝ่ายปกครอง)

2.2) บุคลากรฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งรองหรือเหนือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

พนักงานสอบสวนและเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย

3) การบันทึกคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ

3.1) การจดบันทึกคำร้องทุกข์ในคดีอาญาทั่วไปไม่เคร่งครัดมากนัก ยกเว้น การจดบันทึกคำร้องทุกข์ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ตามมาตรา 124 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญาให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมในการจดบันทึกคำร้องทุกข์ด้วย

2) การร้องทุกข์คำกล่าวโทษ ให้กระทำตามระเบียบวิธีเช่นเดียวกับคำร้องทุกข์โดยอนุโลมและเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะต้องจัดการให้เป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ อนึ่งการกล่าวโทษนั้นเมื่อกระทำไปแล้วจะถอนเสียหรือแก้ไขก็สามารถกระทำได้เช่นเดียวเป็นคำร้องทุกข์

1.2.3 การจัดทำบันทึก

พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดีเพื่อประโยชน์ในการที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องดำเนินคดี ในการดำเนินคดีจะต้องปรากฏหลักฐานเป็นหนังสือใดที่บุคลากรฝ่ายปกครองหรือตำรวจจดไว้เป็นหลักฐานในการสอบสวนความผิดอาญารวมทั้งบันทึกคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษด้วย รายละเอียดบันทึกของพนักงานสอบสวนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 9 ที่ว่าบันทึกต้องระบุสถานที่ วันเดือนปีที่ทำ นามและตำแหน่งของเจ้าพนักงานผู้ทำ เมื่อเจ้าพนักงานทำบันทึกโดยรับคำสั่งจากศาลหรือโดยคำสั่งหรือคำขอของเจ้าพนักงานอื่นให้เจ้าพนักงานนั้น กล่าวไว้ด้วยว่าได้รับคำสั่งหรือคำขอเช่นนั้น และแสดงด้วยว่าได้ทำไปอย่างใดให้เจ้าพนักงานผู้ทำบันทึกลงลายมือชื่อของตนในบันทึกนั้น หลักการทำบันทึกของพนักงานสอบสวนแยกพิจารณาเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

1) วิธีปฏิบัติในการทำบันทึกการสอบสวนของพนักงานสอบสวน มีสาระสำคัญดังนี้

1.1) บันทึกการตรวจที่เกิดเหตุ ประกอบด้วย สภาพลักษณะทั่วไปของสถานที่เกิดเหตุ ผู้ต้องหาผู้เสียหาย ประจักษ์พยาน (ผู้รู้เห็นเหตุการณ์โดยตรง) ร่องรอยในการกระทำผิด การทำแผนที่หรือถ่ายภาพเป็นต้น

1.2) บันทึกการตรวจค้น ประกอบด้วย หมายค้นของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ ชื่อ เจ้าบ้าน สถานที่ เวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดแห่งการตรวจค้นการตรวจพบการกระทำความผิด การตรวจพบของกลาง การยึดของกลาง และการแสดงความบริสุทธิ์ในการ

ตรวจค้น

1.3) บันทึกการปฏิบัติการสอบสวนที่เจ้าพนักงานสอบสวนจัดทำขึ้น ประกอบด้วยการเริ่มต้นแห่งคดีอาญา การปฏิบัติการสอบสวน การสอบสวนผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยาน ตลอดจนหลักฐานข้อเท็จจริงอื่นใดที่เกี่ยวกับคดีด้วย

1.4) บันทึกการนำชี้ที่เกิดเหตุ ในกรณีที่ผู้ต้องหา หรือผู้กระทำผิดใดนำเจ้าพนักงานไปชี้ที่เกิดเหตุเพื่อประกอบคำรับสารภาพ ตลอดจนการจัดทำแผนที่ประกอบการนำชี้ที่เกิดเหตุที่ทำคู่กับบันทึกดังกล่าวด้วย

1.5) บันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหา เป็นบันทึกที่พนักงานสอบสวน จะต้องจัดทำขึ้น ในเมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาหรือผู้ที่สงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดได้ เพื่อให้ผู้เสียหายหรือพยานบุคคลได้ชี้ตัวผู้ที่ถูกจับมาว่าเป็นผู้กระทำผิดในคดีนั้น ๆ ใช่หรือไม่ การบันทึกกรณีนี้อาจทำหลายครั้ง หรือหลายหนก็ได้ถ้ามีการชี้ตัวในครั้งหนึ่งก็ต้องทำบันทึกใหม่ทุกครั้งไป หรือจะเขียนให้ชัดว่าเป็นบันทึกการชี้วัดผู้กระทำผิดครั้งที่เท่าใดด้วยก็ได้หากจัดทำบันทึกวันใดต้องลง วัน เดือน ปี ให้ตรงกับวันที่มีการชี้ตัวนั้นเสมอไป

1.6) บันทึกการควบคุมผู้ต้องหาเป็นบันทึกที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้นในเมื่อมีตัวผู้ต้องหาและจะเริ่มดำเนินการทันทีเมื่อได้รับตัวผู้ต้องหาไว้ในควบคุมแล้ว บันทึกการควบคุม ผู้ต้องหานี้กำหนดให้พนักงานสอบสวนกรอกรายการควบคุมไปจนถึงวันที่มีการปล่อยชั่วคราวจึงยุติ แต่ถ้าหากนำผู้ต้องหาไปขอให้ศาลสั่งควบคุมจะมีประกันจากศาลหรือไม่ก็ตามต้องลงรายการไปทุกครั้งที่มีการขอให้สั่งควบคุม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมคดีที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

2) หลักการบันทึกคำให้การและบันทึกต่าง ๆ ในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักไว้ในมาตรา 11 ถึง มาตรา 13 ดังนี้

2.1) มาตรา 11 บันทึกหรือถ้อยคำสำนวนนั้น ให้เจ้าพนักงาน อ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟังถ้ามีข้อความแก้ไข ทักท้วงหรือเพิ่มเติม ให้แก้ไขให้ถูกต้องหรือมิฉะนั้นก็ให้บันทึกไว้ และให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อรับรองว่าถูกต้องแล้ว ถ้าบุคคลที่ต้องลงลายมือชื่อในบันทึกหรือถ้อยคำสำนวน ไม่สามารถหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อให้บันทึกหรือรายงานเหตุนั้นไว้

2.2) มาตรา 12 เอกสารซึ่งเจ้าพนักงานเป็นผู้ทำคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ คำให้การจำเลย หรือคำร้องซึ่งยื่นต่อเจ้าพนักงาน จักต้องเขียนด้วยน้ำหมึกหรือพิมพ์ดีดหรือพิมพ์ ถ้ามีผิดที่ใดมิให้ลบออกให้เพียงแต่ขีดฆ่าคำผิดนั้น แล้วเขียนใหม่ เจ้าพนักงานหรือบุคคลผู้แก้ไข เช่นนั้นต้องลงนามรับรองไว้ที่ข้างกระดาษ ถ้อยคำตกเติมใน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เอกสารดังบรรยายในมาตรานี้ต้องลงนามย่อของเจ้าพนักงานหรือบุคคลผู้ซึ่งตกเติมนั้นกำกับไว้

2.3) มาตรา 13 การสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาให้ใช้ภาษาไทย แต่ถ้ามีการจำเป็นต้องแปลภาษาไทยเป็นภาษาต่างประเทศหรือภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทยก็ให้ใช้ล่ามแปล เมื่อล่ามแปลคำให้การคำพยานหรืออื่น ๆ ล่ามต้องแปลให้ถูกต้อง ล่ามต้องสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะทำหน้าที่โดยสุจริตใจ จะไม่เพิ่มเติมหรือตัดทอนสิ่งที่แปล ให้ล่ามลงลายมือชื่อในคำแปลนั้น ทั้งนี้การรวบรวมการสอบสวนเข้าสำนวนและทำความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 139 ได้วางหลักในการรวบรวมพยานหลักฐาน ไว้ว่าถ้าเป็นพยานเอกสารให้ให้รวมเข้าสำนวน แต่ถ้าเป็นพยานวัตถุให้ทำบัญชีแสดงรายละเอียดแล้วเอาบัญชีรวมเข้าสำนวน (ไม่ต้องเอาวัตถุพยานรวมเข้าสำนวน) โดยให้รวบรวมบันทึกและเอกสารต่าง ๆ ในการสอบสวนเข้าสำนวนไว้ ถ้าเป็นสิ่งของอย่างอื่นให้ทำบัญชีรายละเอียดรวมเข้าสำนวนไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสรุปผลประกอบความเห็นของการสอบสวนเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการ หรือพิจารณาจัดส่งพนักงานอัยการ ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึง มาตรา 142 ซึ่งได้แก่ การสั่งงดการสอบสวนสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้องหรือสั่งเห็นชอบ ในคดีที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบไปตามพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญาแล้ว

1.2.4 การสอบสวน พนักงานสอบสวนมีขั้นตอนจะต้องทำคือ

1) การรวบรวมพยานหลักฐาน

2) การดำเนินการทั้งหลายอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ เช่น มีหมายเรียกบุคคลให้มาพบ การขอออกหมายจับ การขอออกหมายค้น เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ทั้งสองประการที่ดำเนินการเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องศาลลงโทษในความผิดที่กล่าวมา ดังนั้น การสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจต้องมีหลักปฏิบัติดังนี้

2.1) ต้องยึดมั่นความเป็นธรรม

2.2) ให้เริ่มทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า โดยตั้งรูปคดีและประเด็นของเรื่องไว้แล้วดำเนินการสอบสวนไปตามประเด็นที่ตั้งโดยครบถ้วน

2.3) สถานที่ทำการสอบสวน โดยปกติให้ใช้ที่ทำการของพนักงานสอบสวนเป็นที่สอบสวนเว้นแต่มีเหตุจำเป็นจะไปสอบสวนที่อื่นก็ได้

2.4) ผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วยในการสอบสวน

2.5) ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ หลักฐานที่รวบรวมมานี้ไม่จำเป็นเสมอไปที่พนักงานสอบสวนจะต้องลงมือทำด้วยตนเองอาจจะมอบให้พนักงานอื่นดำเนินการแทนก็ได้ดังนี้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 128)

2.5.1) การใดในการสอบสวนอยู่นอกเขตอำนาจ ก็อาจส่งประเด็นไปให้พนักงานสอบสวนอื่นซึ่งมีเขตอำนาจจัดการได้

2.5.2) ถ้าเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการสอบสวน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตนมีอำนาจส่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำการแทนได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายเจาะจงให้ทำด้วยตนเอง กรณีอำเภอท้องที่ที่เกิดเหตุรับสำนวนสอบสวนแล้วขอให้อำเภออื่นสอบสวนก็ถือว่าการสอบสวนถูกต้อง เช่น เหตุเกิดท้องที่อำเภอแหลมสิงห์ ผู้ต้องหาและพยานอยู่อำเภอเมืองจันทบุรี พนักงานสอบสวนอำเภอแหลมสิงห์ขอให้พนักงานสอบสวนอำเภอเมืองจันทบุรีสอบสวนให้แล้วส่งมาที่พนักงานสอบสวนอำเภอแหลมสิงห์ จำเลยว่าการสอบสวนไม่ชอบเพราะพนักงานสอบสวนอำเภอแหลมสิงห์ไม่ได้ทำการสอบสวนอะไรเลยเป็นแต่รวบรวมหลักฐานที่สอบสวนมาศาลฎีกาว่าเป็นการสอบสวนที่ชอบและไม่เป็นการสอบสวนที่ผิดท้องที่ (คำพิพากษาฎีกา ที่ 232/238)

2.6) เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132-138 ดังนี้

2.6.1) ตรวจผู้เสียหาย แต่ต้องได้รับความยินยอม เช่น ตรวจบาดแผล ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ของผู้เสียหาย

2.6.2) ตรวจตัวผู้ต้องหา ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ต้องหายินยอม

2.6.3) ตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้ เช่น อาจเป็นสิ่งของที่มาจากการค้นตัวบุคคล ค้นสถานที่ หมายเรียกมา

2.6.4) ทำภาพถ่าย แผนที่หรือวาดภาพ

2.6.5) จำลองหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะทำให้คดีชัดเจนขึ้น

2.6.6) ค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำผิดหรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิด ซึ่งอาจใช้พยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการค้น คือ ต้องขออนุมัติออกหมายค้นจากศาลในเขตอำเภอ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.6.7) หมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้โดยบุคคลซึ่งถูกหมายเรียก จะนำมาเองหรือส่งมาก็ได้

หมายเรียกผู้เสียหายหรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดีให้มายังพนักงานสอบสวนเพื่อสอบปากคำ โดยจะให้ผู้ให้ถ้อยคำสาบานหรือปฏิญญาณตัวก่อนก็ได้ ในการถามปากคำพยาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยพยาน เช่น ผู้ให้ถ้อยคำจะไม่ให้ถ้อยคำใดโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา เป็นต้น และห้ามตักเตือน พูดให้ท้อใจหรือใช้กลอุบาย เพื่อมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำซึ่งอยากให้ด้วยความเต็มใจ

2.6.8) ยึดสิ่งของที่ค้นพบ (6.6) และ (6.7) มีข้อน่าสังเกตว่า การยึดหมายถึงการนำมาอยู่ ในอำนาจการครอบครองและดูแลของเจ้าพนักงาน แต่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่ารวมถึงอายัดด้วย (คำพิพากษาฎีกา ที่ 1437/2492) ซึ่งหมายถึง การที่ให้เจ้าของหรือผู้ครองครองเป็นผู้ดูแลรักษาไว้โดยถูกจำกัดสิทธิในการใช้หรือจำหน่ายสิ่งของนั้น

2.6.9) ห้ามบุคคลใด ๆ ออกไปจากบ้านเรือน หรือสถานที่ใด ๆ ขณะที่พนักงานสอบสวนกำลังทำการอยู่ชั่วเวลาเท่าที่จำเป็น

2.6.10) ส่งประเด็นไปให้พนักงานสอบสวนอื่น สอบเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติเป็นอาจิณของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งข้อความทุกข้อ ที่ได้มาให้ผู้ต้องหาทราบ

2.6.11) จับหรือจัดการให้จังผู้ต้องหาหรือบุคคลใด ซึ่งระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิด

2.6.12) ควบคุมบุคคลที่จับมาเท่าที่จำเป็นโดยควบคุมตัวไว้ที่สถานที่ตำรวจหรือฝากขังในเรือนจำ

2.6.13) ปล่อยชั่วคราว โดยไม่มีประกันหรือมีประกันหรือมีประกันและหลักประกัน

2.6.14) ปล่อยไป ซึ่งมีหลายกรณี คือ

- เมื่อศาลสั่งปล่อยชั่วคราว
- เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนขอให้ศาลปล่อยโดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ระหว่างการสอบสวนอีก
- ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว ผู้กระทำผิดยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY