



รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
ในจังหวัดแพร่



คู่มือฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาบริหารศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้

รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
ในจังหวัดแพร่

นิติกาญจน์ นาคประสม

ดุชนิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาบริหารศาสตร์

พิจารณาเห็นชอบโดย

อาจารย์ที่ปรึกษา

ประธานกรรมการที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)

วันที่ 28 เดือน กันยายน พ.ศ. 2569

กรรมการที่ปรึกษา

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

วันที่ 28 เดือน กันยายน พ.ศ. 2569

กรรมการที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช)

วันที่ 28 เดือน กันยายน พ.ศ. 2569

กรรมการที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.นำชัย ทนผล)

วันที่ 28 เดือน กันยายน พ.ศ. 2569

ประธานอาจารย์ประจำหลักสูตร

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)

วันที่ 28 เดือน กันยายน พ.ศ. 2569

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เม่งอำพัน)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 28 เดือน กันยายน พ.ศ. 2569

ชื่อเรื่อง	รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่
ชื่อผู้เขียน	นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
ประธานกรรมการที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด 2) เพื่อศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และ 4) เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Approach) ศึกษาหนังสือ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด บทบาท หน้าที่ โครงสร้างและการจัดระบบงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและอาศัยแนวคำถามสัมภาษณ์ผู้บริหารและปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า

1. การเกิดขึ้นของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าต้องการจัดตั้งองค์กรศูนย์กลางการบริหารและการให้บริการประชาชนในระดับภูมิภาคทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและบูรณาการงานของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดในลักษณะเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการและการให้บริการที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการประสานงานและบูรณาการกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด ตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและตามกระบวนการยุติธรรมในระดับจังหวัด โดยเริ่มดำเนินการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ในทุกจังหวัด เป็นต้น ภายใต้อำนาจของระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550)

2. ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ พบว่าขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักทำให้ไม่อาจดำเนินการบูรณาการทั้งในด้านการวางแผนและด้านการบริหารงานด้านอื่นได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นองค์กรที่ขาดเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการจัดองค์การ (organize) ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถกำหนดเป้าหมาย กำกับการดำเนินงานสู่

เป้าหมาย และประเมินผลงานเพื่อนำมาปรับปรุงเป้าหมายหรือการดำเนินงานได้ ดังนั้น ผลการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงาน พบว่าในทางปฏิบัตินโยบายที่เป็นรูปธรรมของผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเกี่ยวกับภารกิจหลักยังไม่ชัดเจน การนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงวัดผลไม่ได้ แสดงว่าโครงสร้างสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทำให้งานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังไม่บรรลุเป้าหมายหรือประสิทธิผลเท่าที่ควร

4. รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงาน คือจัดมีระบบและกลไกในการบริหารงานโดยสร้างข้อกำหนดขึ้นมารองรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน และจัดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก เพื่อให้เกิดการบูรณาการทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน

คำสำคัญ : สำนักงานยุติธรรมจังหวัด, รูปแบบการบริหารงาน, งานยุติธรรม, ประสิทธิภาพ

Title	An Appropriate Model for the Effectiveness of Justice Administration in Phrae Province
Author	Miss Nitikan Nakprasom
Degree of	Doctor of Philosophy in Administrative Science
Advisory Committee Chairperson	Associate Professor Dr. Chalermchai Panyadee

ABSTRACT

The objectives of this qualitative study were to: 1) investigate the arisen process and the existence of the Provincial Justice Office; 2) explore effectiveness of the Phrae Provincial Justice Office; 3) explore factors on structure and implementation process of the Phrae Provincial Justice Office; and 4) Synthesize data to obtain form, system and operational mechanism of the Phrae Provincial Justice Office. Documentary review on policies and purposes of the establishment of the Phrae Provincial Justice office as well as roles, duties, structure, and the management of task system. Also, executives and practitioners were interviewed to obtain data.

1. The establishment of the provincial justice office was due to needs for the establishment of the organization center for administration and task integration of all provinces. Its function was to coordinate and integrate tasks of various agencies under the supervision of the Ministry of justice. This aimed to provide services unity services with efficiency for highest beneficiary to local people. It also included coordination and integration with various government agencies and other organizations in the province. This was in accordance with the system of integrated management and Justice process at the provincial level. The establishment of the provincial justice office was begun in fiscal year 2005 of all provinces. This was under the authority of the Ministry of Justice's rules and regulations on the administration of provincial justice office, 2005 (amendment in 2007)

2. Effectiveness of Phrae Provincial Justice Office implementation Findings showed that it lacked of a main host agency which had a negative effect on the

integration in planning and management of other tasks. This implied that the provincial justice office was an organization lacking of necessary conditions for effective organizing. Therefore, operational outcomes were not as effective as it should be.

3. A relationship between the factors on structure / implementation process and effectiveness of implement. It was found that there was unclear in terms of concrete practice policy of the provincial justice office administration. This was related to unclear main tasks and successful implementation could not be evaluated. This implied the structure of the provincial justice office caused the office could not achieve the goal as set.

4. An appropriate form of task management It should have the preparation of system and mechanism of task management. This can be done by formulating laws to cope with an authority in implantation. Besides, it should have a main host agency for the occurrence of integration in terms of structure and implementation process.

Key Words: provincial justice office, task management form, justice tasks effectiveness

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี ประธานกรรมการที่ปรึกษา ที่กรุณาให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่มีคุณค่าแก่ผู้วิจัย และเป็นบุคคลที่คอยให้กำลังใจในการทำงานครั้งนี้มาโดยตลอด ทำให้ผู้วิจัยมีความสามารถในการทำวิจัยในครั้งนี้ได้สำเร็จเป็นอย่างดี ผู้วิจัยจึงกราบขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง อีกทั้ง อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์ รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช และ ศาสตราจารย์ ดร.นำชัย ทนุผล กรรมการที่ปรึกษา พร้อมกันนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บงกชมาศ เอกเอี่ยม และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่มีคุณค่าทำให้ผู้วิจัยเกิดสติและปัญญาจนกระทั่งสำเร็จเป็นงานวิจัยอย่างสมบูรณ์

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยแม่โจ้ และคณะบริหารศาสตร์ที่ให้โอกาสผู้วิจัยได้เข้ามาศึกษาหาความรู้ และที่ขาดไม่ได้ ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช ผู้ริเริ่มโครงการศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกและมหาวิทยาลัยแม่โจ้ที่ให้ทุนแก่ผู้วิจัยเพื่อเป็นการขยายโอกาสในการศึกษาตลอดหลักสูตรในครั้งนี้ ตลอดจนเหล่าคณาจารย์จากวิทยาลัยบริหารศาสตร์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ และคุณมรรค คงดี นักวิชาการศึกษาคณะวิทยาลัยบริหารศาสตร์ ที่คอยช่วยเหลือและเอื้ออำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เป็นอย่างดีทุกครั้งเสมอมา

ขอขอบคุณสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทั้ง 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย และรวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทุกแห่งในจังหวัดแพร่ ในการให้ความสะดวกและเอื้อเพื่อข้อมูลในการทำการวิจัยในครั้งนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณนายสำเร็จ นาคประสม นางนงนุช นาคประสมผู้บุพการีของผู้วิจัย และนายสิงห์ นาคประสม ผู้มีพระคุณของผู้วิจัยสำหรับความเชื่อมั่นที่มีในตัวผู้วิจัย อีกทั้งกำลังใจ และความรักที่ไม่เคยหวังสิ่งตอบแทนใดๆ เป็นเหมือนกำลังใจที่ยิ่งใหญ่ที่คอยผลักดันทำให้ผู้วิจัยมีพลังใจอันใหญ่ยิ่ง ขอขอบคุณญาติพี่น้อง และมหาวิทยาลัย แม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติทุกท่านที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้หมด สำหรับความรักและความห่วงใย ที่ในการเรียนรู้ จนสามารถสำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์ รุ่นที่ 4 ทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยเสมอมา

นิติกาญจน์ นาคประสม

กันยายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
สารบัญภาพผนวก	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
คำถามการวิจัย	8
วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	8
ประโยชน์ที่จะได้รับ	9
ขอบเขตของการวิจัย	9
นิยามศัพท์เฉพาะการ	11
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	13
แนวคิดเกี่ยวกับระบบงานยุติธรรมและการบริหารงานยุติธรรม	13
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปรับเปลี่ยนส่วนราชการ	34
แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมทางเลือกและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์	46
แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน	51
แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด	63
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ	74
แนวคิดการทำงานแบบเครือข่าย	82
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล	89
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ	103
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	108
กรอบแนวความคิดในการวิจัย	110

	หน้า
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	114
ระยะที่ 1 การศึกษาก่อนลงภาคสนาม	116
ระยะที่ 2 การศึกษาภาคสนาม	118
ระยะที่ 3 การตรวจสอบ วิเคราะห์ และสรุปรูปแบบ ระบบและกลไก การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ	123
บทที่ 4 ผลการวิจัย	126
ตอนที่ 1 การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด	127
ตอนที่ 2 ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่	137
ตอนที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน กับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่	167
ตอนที่ 4 เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงาน ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่	178
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	190
สรุปผลการวิจัย	190
อภิปรายผล	194
ข้อเสนอแนะ	199
ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งต่อไป	203
บรรณานุกรม	205
ภาคผนวก	213
ภาคผนวก ก บทสัมภาษณ์	214
ภาคผนวก ข การสัมภาษณ์ผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องกับ สำนักงานยุติธรรมระดับจังหวัด	219
ภาคผนวก ค การสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อบริหารงานยุติธรรม อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่	229
ภาคผนวก ง หัวข้อเสวนากลุ่ม (Focus Group)	237
ภาคผนวก จ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงาน ยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550	240
ภาคผนวก ฉ ภาพการจัดเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อ การบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่	247
ภาคผนวก ช ประวัติผู้วิจัย	249

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	การปฏิรูประบบราชการสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1905-1993	38
2	ลักษณะของวิธีการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่	41
3	การให้ข้อมูลและคำปรึกษา ทั้ง 21 งาน ของ 8 ส่วนราชการ	67
4	กรณีที่ 2 การรับเรื่องขออนุมัติและขออนุญาต มี 4 งานบริการ ของ 1 ส่วนราชการ	68
5	กรณีที่ 3 การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และรับแจ้งเบาะแสข้อมูล มี 3 งาน ของ 3 ส่วนราชการ	69

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แบบจำลองยุติธรรมชุมชน	54
2	การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ระบบการบริหารจัดการ และบทบาทต่อการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน	66
3	โครงสร้างและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด	72
4	กรอบกระบวนการความร่วมมือ	76
5	รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ	80
6	องค์ประกอบหลักที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ	94
7	กรอบแนวคิดการวิจัย	113
8	แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และผลลัพธ์	125
9	สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่	139
10	กลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่	180

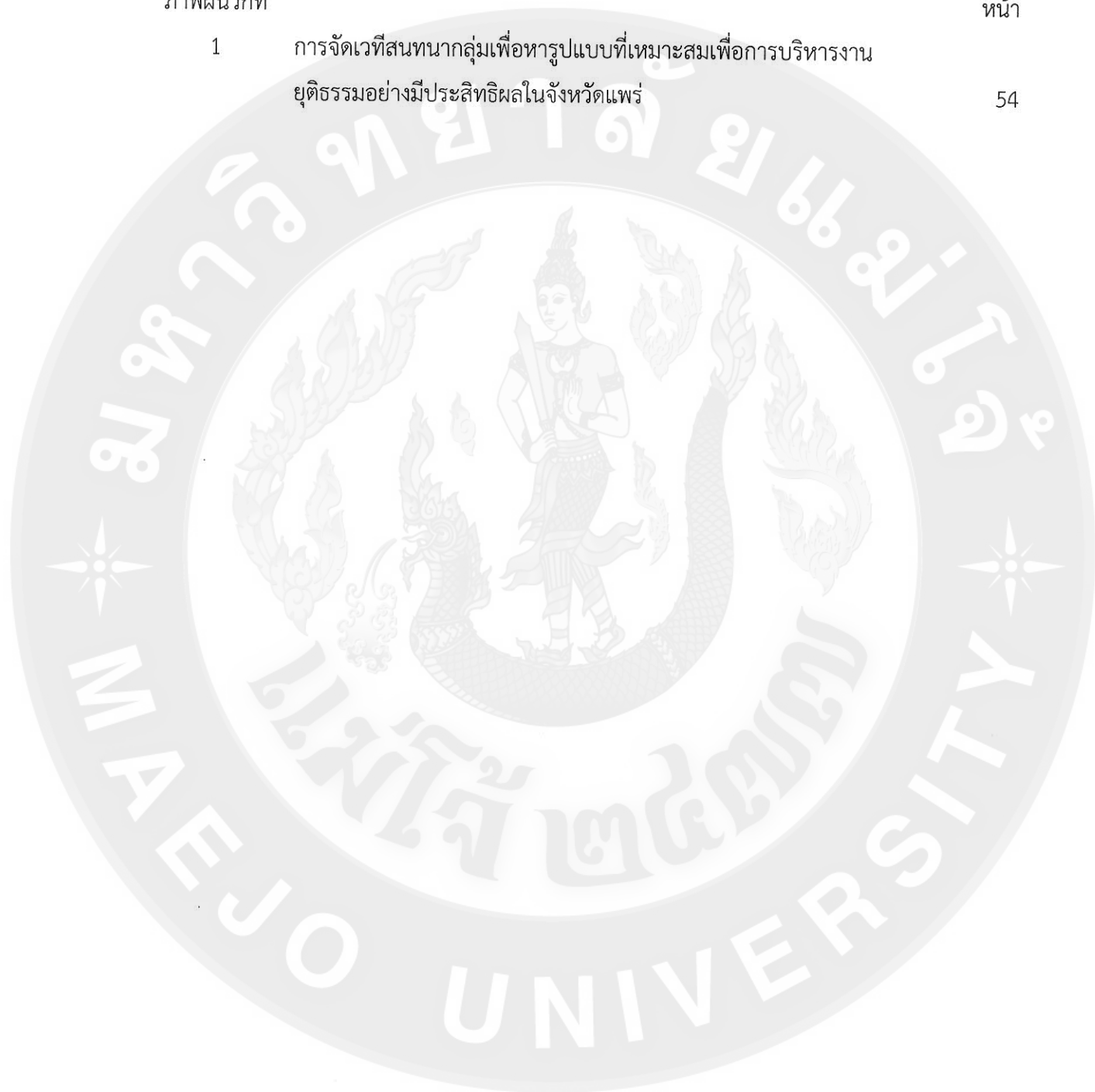
สารบัญภาพผนวก

ภาพผนวกที่

หน้า

- 1 การจัดเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

54



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยก็ได้เริ่มเห็นผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น ด้วยการปรับโครงสร้างของศาลยุติธรรม การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง องค์การอิสระต่างๆ รวมถึงการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการทำงานมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเรียนรู้และตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทำให้อัตราแรงในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม ในความพยายามเช่นนั้นกลับพบว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะในแต่ละเรื่องแบบแยกส่วน โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายมิได้มีการแก้ปัญหาในระดับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยเฉพาะในส่วนทัศนคติของบุคลากรที่อยู่ในของกระทรวงยุติธรรม ทางอาญาสาเหตุที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นระบบ อาจด้วยความที่โครงสร้างระบบราชการของไทยนั้นได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน การมองปัญหาจึงเป็นการมองถึงการให้ “อำนาจ” ขององค์กรเป็นสำคัญยิ่งกว่าเป้าหมายที่แท้จริงของกระบวนการยุติธรรม การขาดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในภาพรวมทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบายและปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความร่วมมือกันระหว่างองค์กร ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี ขาดการเรียนรู้ร่วมกัน และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล การปฏิบัติงานระหว่างองค์กรยังไม่สามารถเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยที่กระบวนการยุติธรรมมีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน มีองค์กรและบุคลากรหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม การผลักดันให้ประสบความสำเร็จจึงต้องอาศัยความเข้าใจภาพความเชื่อมโยงของระบบยุติธรรม และเข้าใจถึงปรัชญาแนวทางที่เกี่ยวข้อง แต่ด้วยปรากฏในปัจจุบันความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะทางอาญาได้รับผลกระทบในเชิงลบจากผลการดำเนินคดีที่สำคัญต่อเนื่องกันหลายคดีก่อให้เกิดความสงสัยในหมู่ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย นับตั้งแต่กระบวนการสืบสวนและสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด จนถึงขั้นบังคับตามคำพิพากษาและคำสั่ง (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ, 2548)

ระบบงานของกระบวนการยุติธรรมสามารถแบ่งขั้นตอนที่สำคัญออกได้ เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้คือ กระบวนการก่อนการพิจารณาคดี (หรือชั้นเจ้าพนักงาน) กระบวนการพิจารณาคดี (หรือชั้นศาล) และกระบวนการบังคับตามคำพิพากษาและคำสั่ง (หรือชั้นบังคับคดี) โดยเป็นระบบงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ประกอบไปด้วย การดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาคดี การให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชน ผู้ต้องหา และจำเลย การเยียวยาผู้เสียหาย การแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และกิจกรรมอื่นๆ เพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างบุคคล ทั้งนี้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างเสมอภาค รวดเร็ว โปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ ซึ่งมีหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานหลักๆ ดังนี้ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ กรมคุ้มครองสิทธิฯ สถานพินิจฯ กรมคุมประพฤติฯ และกรมบังคับคดีฯ การดำเนินงานในระบบงานยุติธรรมดังกล่าวมีลักษณะสืบเนื่องต่อกันไปอย่างเป็นภาพรวมอย่างเป็นระบบประจักษ์ (system approach) เมื่อพิจารณาอย่างครบวงจรจะมีความเชื่อมโยงกับระบบของสังคมที่เป็นสภาพแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยด้านวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและด้านการเมือง และหากพิจารณาปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ของระบบย่อย (subsystems) หน่วยงานแต่ละหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมก็มีปฏิสัมพันธ์ด้วยกันเอง กล่าวคือหน่วยงานแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ของตนเองภายใต้โครงสร้างใหม่ของกระบวนการยุติธรรม ตามแนวทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ (Structural-Functional Theory) โดยกล่าวได้ว่าหน่วยงานตำรวจมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด หน่วยงานอัยการมีหน้าที่พิจารณาว่าผู้กระทำความผิดมีความผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่จะฟ้องหรือไม่ หน่วยงานศาลมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดว่ามีการกระทำความผิดจริงหรือไม่ และหน่วยงานราชทัณฑ์และคุมประพฤติมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อนำผู้กระทำความผิดกลับเข้าสู่สังคมได้ดังเดิม ผลที่ได้คือการคุ้มครองป้องกันสังคมจากอาชญากรรมและอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่สังคม เพื่อให้ประชาชนมีความสงบสุขด้วยการลดอาชญากรรม แต่ควรพึงระมัดระวังไม่ให้ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังคมไม่ได้และกลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอีก จะเห็นว่าแนวคิดการบริหารงานยุติธรรมที่มุ่งที่จะสร้างให้เกิดความยุติธรรมแก่สังคมนั้นไม่เพียงแต่จะมีความยึดโยงกับระบบกฎหมายและระบบการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวแต่มีความยึดโยงผูกพันกับทุกบริบทในสังคมและประชาชนเข้าเป็นภาพเดียวกันด้วย (พงษ์ธร ธัญญสิริ, 2552)

ปัญหาอีกอย่างที่ถือว่ากำลังจุกอกของกระบวนการยุติธรรมไทยในตอนนี้คือการที่คดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นคุกสืบเนื่องมาจากแนวคิดการลงโทษผู้กระทำความผิดของไทยตั้งอยู่บนทฤษฎีที่ว่า “การกระทำความผิดทางอาญาเป็นการกระทำความผิดต่อรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยหวังว่าการลงโทษจะนำไปสู่การปรับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้กลับมาเป็นคนดีของสังคม” ซึ่งแนวคิดนี้อาจไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดของการแก้ปัญหาสังคมเสียแล้ว (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550)

ดังนั้น การจัดการกับปัญหาการกระทำผิดทางอาญาจึงไม่สามารถมองในมิติของการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมองถึงมิติของการเยียวยาทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมทั้งผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด ครอบครัว และชุมชน การแก้ปัญหาที่เหมาะสมหรือดีที่สุดที่ต้องเกิดจากการที่ทุกฝ่ายร่วมมือกันหาทางออกในการแก้ปัญหา อันจะเป็นวิธีการที่ท้ายที่สุดน่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาและสร้างความสมานฉันท์สงบสันติได้ดีกว่าวิธีการลงโทษที่มีรูปแบบเป็นทางการและดึงทุกคดีไม่ว่าจะเป็น คดีเล็กๆ น้อยๆ ไปไว้ในระบบทั้งหมดอย่างที่เป็นอยู่

แนวคิดเรื่องการเยียวยาทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมเพื่อสร้างความสมานฉันท์สงบสันติในสังคมนี้ได้มีมาตั้งแต่ช่วงหลังร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้วเสร็จซึ่งในตอนนั้นเอง การปฏิรูประบบกฎหมายไทยถือเป็นเรื่องใหญ่ที่จะต้องดำเนินการ โดยเฉพาะด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประเด็นของกระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างมีปัญหาตรงที่ไม่มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและประชาชนไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร ไม่ว่าจะคดีเล็กน้อยต่างถูกเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ ทำให้คดีล้นระบบผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ก็มีเวลาให้กับคดีน้อย เพราะคดีเล็ก คดีใหญ่ไม่ได้แยกจากกัน บางคดีที่ควรจะจบได้โดยไม่ต้องเข้าสู่ระบบ ก็ต้องเข้าไปสู่ระบบที่เป็นทางการ ดังนั้น แนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ประเทศไทยจะต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้มากขึ้นและต้องปรับแนวคิดด้านการอำนวยความยุติธรรมที่เดิมเป็นแนวคิดเชิงแก้แค้นทดแทน (retributive justice) มาเป็นแนวคิดในการเยียวยาทุกฝ่าย กล่าวคือ ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน หรือที่เรียกว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ให้กลับมาดีดังเดิม

รูปแบบของงานยุติธรรมทางเลือกแบบใหม่ในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่ระบบยุติธรรม (alternative dispute resolutions) นี้เป็นปรากฏการณ์ที่สังคมตะวันตกได้ให้ความสนใจอย่างมาก ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาที่เป็นสังคมแห่งคดีความ (litigious society) ทางเลือกใหม่ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความหรือระบบอนุญาโตตุลาการนอกศาลล้วนได้รับความนิยมอย่างยิ่ง แม้ในคดีอาญาอัยการก็เริ่มนิยมที่จะใช้การเบี่ยงเบนคดี (diversion) ออกจากกระบวนการหรือการชะลอการฟ้อง (suspension of prosecution) ในคดีที่เห็นว่าการฟ้องผู้ต้องหาไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น ในคดีที่เป็นการกระทำโดยประมาท ผู้กระทำผิดเป็นเด็ก หรือเป็นความผิดที่กระทำโดยบุคคลในครอบครัว เป็นต้น โดยอัยการอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ให้ทำประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมความประพฤติในระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาด (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550) กระบวนการยุติธรรมในรูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ สามารถสร้างความพอใจต่อทุกฝ่าย ทั้งผู้กระทำ ความผิด ผู้เสียหาย และผู้ที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าการดำเนินคดีในรูปแบบปกติ อีกทั้งประหยัด

งบประมาณมากกว่า ทำให้องค์กรในระบบยุติธรรมสามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจัดการกับเรื่องอื่นๆ

ดังนั้น รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เป็น informal justice ในความเข้าใจของประเทศทางตะวันตกนั้น เป็นเรื่องที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมตะวันตกรวมทั้งสังคมไทยอยู่แล้ว แต่หลังจากที่เราได้มีการจัดตั้งระบบยุติธรรมแบบสากล มีการจัดตั้งโรงพักในท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีศูนย์รวมอำนาจอยู่ในส่วนกลาง แนวคิดที่เคยให้ท้องถิ่นและชุมชนเป็นผู้จัดการกับปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็เริ่มหายไป กลายเป็นระบบที่ดึงข้อพิพาททุกประเภทเข้าสู่กระบวนการโดยไม่แยกแยะและไม่มีควมยืดหยุ่น แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะรื้อฟื้นแนวทางการระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาใหม่จากหน่วยงานของทางราชการในช่วง 10 กว่าปี ที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่เป็นมรรคเป็นผลอย่างจริงจัง สาเหตุเนื่องมาจากงานยังมีความซ้ำซ้อนในระหว่างส่วนราชการหลายแห่ง และที่สำคัญท้องถิ่นและชุมชนไทยอ่อนแอเกินกว่าที่จะพัฒนาระบบเหล่านี้ขึ้นมาได้ ประกอบกับการที่จะปฏิรูปกฎหมายไทยนั้นเป็นไปได้ยากเพราะว่าไม่มีนโยบายระดับชาติสนับสนุน กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงกระจุกกระจายยังไม่มีนโยบายในลักษณะบูรณาการ การที่ไม่มีนโยบายบูรณาการทำให้การปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมต้องนำภาคประชาสังคมเข้ามาขับเคลื่อนด้วยและมืองค์ความรู้ควบคู่กันไป (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550) แต่อย่างไรก็ตามกระแสสังคมในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งมากขึ้น มีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิดความหวังว่าจะสามารถพัฒนาการสร้างทางเลือกใหม่ที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยที่ไม่ต้องนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมและระบบศาลโดยไม่จำเป็นให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพราะนอกจากเป็นการสร้างสรรค์สังคมให้น่าอยู่แล้วยังเป็นการช่วยลดภาระต่างๆ ให้กับรัฐอีกด้วย

ปัจจุบันการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนระบบราชการได้เกิดขึ้นกับทุกกระทรวง ทบวง กรม และภาคส่วนต่างๆ โดยยังคงมีเป้าหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) การเข้าถึงเข้าใจและพัฒนาอยู่ อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการบ้านเรือนที่ดี (Good Governance) มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีคิด วิธีปฏิบัติและวัฒนธรรมองค์การราชการเป็นอย่างมาก กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน การแข่งขัน และหลักนิติธรรมที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมและความยุติธรรมของสังคมกลายมาเป็นประเด็นหลัก และมีอิทธิพลต่อทิศทางการปฏิรูประบบราชการไทย (ศิริวรรณ กมลสุขสถิต และ ปราชญ์ ปรัชญาพันธ์, 2552)

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นมาจากแนวคิดของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 โดยสืบเนื่องมาจากกระทรวงยุติธรรมได้เปิดมิติใหม่ในการบริหาร

ราชการเพื่อให้บริการแนวใหม่ที่สะดวกรวดเร็วในจุดบริการเดียว กับทั้งคอยส่งเสริมและสนับสนุนงาน ยุติธรรมทางเลือกใหม่โดยคอยเป็นที่เลี้ยงให้กับศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ตนมีหน้าที่ดูแลอยู่นั้น และมีนโยบายในการจัดตั้งองค์กรศูนย์กลางการบริหารและการให้บริการประชาชนขึ้นในระดับภูมิภาค ทุกจังหวัด ในฐานะเป็นส่วนราชการผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และกระทรวง ยุติธรรม เพื่อประสานงานและบูรณาการงานของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ จังหวัด ในลักษณะเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการและการให้บริการที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการประสานงานและบูรณาการกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด ตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และตามกระบวนการยุติธรรมในระดับ จังหวัด ทั้งกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล และราชทัณฑ์ รวมทั้ง การพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (ยุติธรรมชุมชน) และตาม ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2551)

จึงได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์และ แปลงนโยบายของกระทรวงยุติธรรมเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการประจำ ทัวไปของกระทรวงยุติธรรม ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง ยุติธรรม พ.ศ. 2545 เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวงยุติธรรม และภารกิจที่มีความสำคัญและต้องเร่งพัฒนาและปรับปรุงนั้นก็คือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2552: 2) โดยเน้นการให้ หน่วยงานภาคท้องถิ่นและเปิดโอกาสในประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ได้มีการผลักดันให้มีศูนย์ยุติธรรมชุมชนพร้อมทั้งส่งเสริมให้มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อ ประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนโดยชุมชนและเพื่อความสมานฉันท์สงบสันติของคนใน ชุมชนนั่นเอง ตลอดจนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็น ศูนย์การบริหารราชการของกระทรวงยุติธรรม แต่เนื่องจากการแต่งตั้งส่วนราชการผู้แทนกระทรวง ยุติธรรมในราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้มีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในมาตรการจำกัดอัตรากำลังคน ภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรมจึงได้คิดค้นนวัตกรรมในการบริหารราชการใน ภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยงานภายในของ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า สำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะมีระเบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 แต่การบริหารจัดการยังไม่ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรซึ่งอาจเป็นด้วยหลายสาเหตุ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ด้านการจัดการ ขาดความรู้ด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ (Action plan) เจ้าหน้าที่ที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมมีภาระงานประจำล้นมือทำให้ไม่สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขาดภาวะผู้นำ ขาดขวัญกำลังใจการทำงาน

ขาดการคิดเชิงกลยุทธ์ขาดเครื่องมือในการทำงาน การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางทำได้ล่าช้า ขาดการประชาสัมพันธ์ และขาดการบริหารจัดการคุณภาพงานบริการที่ดี ทำให้ประชาชนผู้รับบริการยังเข้าไม่ถึงบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมส่วนกลางยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพที่ขับเคลื่อนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ประสบกับอุปสรรคและปัญหาต่างๆ และยังรวมไปถึงการมีข้อจำกัดอีกหลายประการที่จำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นอุปสรรคและปัญหาต่างๆ รวมถึงข้อจำกัดอีกหลายประการที่สำคัญและจำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วนตามที่ได้ถูกกล่าวไว้ในหนังสือและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2549; สำนักงานยุติธรรมจังหวัด 4 ภาคทั่วประเทศ, 2549 และ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงยุติธรรม, 2553) ซึ่งสอดคล้องกับ ศิริรัตน์ ชุมหคล้าย (2549); พณิชา ไชยวุฒิ (2552); จำเนียร จวงตระกูล และ นันดรศักดิ์ บวรนนท์กุล (2553); อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ (2553) และ รณณ วิริยะประกอบ (2554) ดังนี้

1. ขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ขออนุมัติอัตรากำลังพนักงานราชการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแห่งละ 4 คน และตั้งงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นค่าจ้างรายเดือน ปรากฏว่าได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่ยังไม่ได้รับอนุมัติอัตรากำลังจากคณะกรรมการพนักงานราชการสำนักงาน ก.พ. จึงยังไม่สามารถดำเนินการเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดทำ โครงการพัฒนาระบบงานและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยการจัดจ้างบุคลากรรองรับการปฏิบัติงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ด้วยการจ้างเหมาบริการจากเอกชน วุฒิศึกษาชั้นต่ำระดับปริญญาตรี จำนวนแห่งละ 3 คนๆ ละ 9,160 บาทต่อเดือน มาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2549 เป็นต้นมา โดยใช้วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงาน

2. ส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด มีข้อจำกัดในการส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพราะมีบุคลากรน้อยและมีงานรับผิดชอบมาก ประกอบกับยังไม่มี การสั่งการอย่างชัดเจนจากส่วนราชการต้นสังกัด

3. ขาดงบประมาณสนับสนุนการติดตั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารผ่านระบบวงจรสื่อสารความเร็วสูงให้ครบทุกจังหวัด และทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกับฐานข้อมูลกลางของกระทรวงยุติธรรมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นั่นคือ ระบบ

ศูนย์บริการร่วมของกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) ยังมิได้เกิดขึ้นในมิติของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Network)

4. ระบบกลไกสนับสนุนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในระดับส่วนกลาง (Back Office) ยังไม่เข้มแข็งและเป็นเอกภาพอย่างพอเพียง เนื่องจากขาดหน่วยงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ แต่ได้ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการทรัพยากรร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Information Organization) เป็นสำคัญ

5. กระทรวงยุติธรรม ยังไม่มีแนวทางหรือมาตรการที่ชัดเจนในการให้รางวัลหรือสิ่งจูงใจเป็นกรณีพิเศษแก่บุคลากรที่มาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด นอกจากนี้ส่วนราชการต้นสังกัดยังมีได้มีแนวทางหรือมาตรการที่ชัดเจนในการนำผลงานการปฏิบัติงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดของบุคลากรในสังกัดมาประกอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี (เอกสารการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงยุติธรรม)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ต้องการให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการและองค์กรอื่นๆ ตามกระบวนการยุติธรรมในระดับจังหวัด ทั้งกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือที่นิยมเรียกโดยมากกว่า ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 มาตรา 40 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง อีกทั้งแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2556-2559 ยุทธศาสตร์ที่ 4 กำหนดให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระบบการบริหารงานและจัดการองค์กรที่ทันสมัยตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และรวมตลอดถึง พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 มาตรา 18 ยังได้บัญญัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมีการวางแผนและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมของประเทศให้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของไทยยังประสบปัญหาจนถึงปัจจุบันและยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือพัฒนาซึ่งโดยภาพรวมแล้วปัญหาหลักที่สำคัญคือ การขาดความเข้มแข็งในการประสานงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ขาดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจน ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น “กระบวนการ” และความล่าช้าในการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรม (ฉิมชน โยพิน, 2544: 119) ซึ่งสอดคล้องกับ สัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต (2552: บทนำ) สาเหตุมาจากในปัจจุบันองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมมีอยู่หลายองค์กร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในแต่ละด้านแยกจากกัน จึงมีปัญหาในการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่มีความเชื่อมโยง ฉะนั้นเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการประสานการบริหารงานยุติธรรมของชาติให้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน และมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะทำให้

การอำนวยความสะดวกมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549)

สรุปว่าจากปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ถือได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาอีกรอบด้านทั้งปัญหาเก่าที่ยังคงค้างคาแก้ไม่ตก และยังมีปัญหาใหม่ที่เดินทางมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่ตลอด จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกระบวนการบริหารงาน โดยเฉพาะงานยุติธรรมซึ่งเป็นงานหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และควรส่งเสริมให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมได้ร่วมกันบริหารงานยุติธรรมและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในกระบวนการยุติธรรม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป เพราะงานด้านกระบวนการยุติธรรมนั้นจำเป็นต่อการสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นแก่สังคมทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้น จากสิ่งที่อ้างมาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษากระบวนการการบริหารคุณภาพงานกระบวนการยุติธรรมขององค์กรย่อยที่อยู่ในกระบวนการงานยุติธรรมที่รับผิดชอบโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และกระบวนการบริหารคุณภาพงานกระบวนการยุติธรรมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและเกิดการพัฒนาให้มีคุณภาพทั้งทางด้านนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้บริการประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรมที่แท้จริงและบรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงการบริหารคุณภาพงานของกระบวนการยุติธรรมและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้มีคุณภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

คำถามของงานวิจัย

1. กระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีลักษณะเป็นอย่างไร
2. ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ควรเป็นอย่างไร
3. ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่สัมพันธ์กันหรือไม่
4. รูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ควรมีรูปแบบอย่างไร

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
2. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
4. เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงกระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
2. เพื่อทราบถึงประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
3. เพื่อทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
4. เพื่อทราบถึงรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ขอบเขตของงานวิจัย

1. ศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งประกอบด้วย

1.1 ศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดแพร่ โดยการศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เชื่อมโยงกับการบูรณาการงานยุติธรรมในจังหวัดแพร่ของกระทรวงยุติธรรมระหว่างหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์จังหวัด กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประจำจังหวัด และเรือนจำ/ทัณฑสถานจังหวัด และหน่วยงานในส่วนกลาง คือ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดซึ่งถือเป็นผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัด

1.2 ศึกษารูปแบบ (Model) การบริหารจัดการงานยุติธรรมของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกศึกษาเทียบเคียงโดยให้ความสำคัญกับหลักประเพณี-วัฒนธรรม การบริหารจัดการและสิ่งแวดล้อมด้านกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย เพื่อแสวงหาแนวทางประยุกต์และบูรณาการงานยุติธรรมได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งประกอบด้วย ประเทศอังกฤษและเวลส์ (England and Wales) และประเทศสหรัฐอเมริกา (United States)

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานและระดับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย

2.1 สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจำนวน 8 จังหวัด ดังนี้

1) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2) หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย เป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางกล่าวคือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมโดยตรงเพื่อมาดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจำจังหวัดเชียงราย 3) หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่ เป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางกล่าวคือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมโดยตรง เพื่อมาดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจำจังหวัดเชียงใหม่ 4) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่ง จังหวัดลำพูน 5) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งจังหวัดลำปาง 6) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่ง จังหวัดพะเยา 7) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดน่าน และ 8) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่

2.2 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งที่ประจำในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับพื้นที่เฉพาะจังหวัดแพร่ ดังนี้ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ สำนักงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประจำจังหวัดแพร่ และเรือนจำจังหวัดแพร่

2.3 สัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์ยุติธรรมชุมชนจังหวัดแพร่ โดยเลือกสัมภาษณ์เฉพาะอำเภอที่ได้มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนขึ้นแล้ว ดังนี้ 1) อำเภอเมืองแพร่ สัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลบ้านถิ่น ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลเหมืองหม้อ และประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลวังหงส์ 2) อำเภอหนองม่วงไข่ สัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลทุ่งแก้ว ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลวังหลวง และประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลน้ำริด และ 3) อำเภอสูงเม่น สัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลดอนมูล

โดยแบบสัมภาษณ์ใช้เค้าโครงแบบสัมภาษณ์ที่ออกแบบมาเพื่อสอบถามถึงประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงาน กระบวนการดำเนินงาน กฎหมาย กฎระเบียบ และหรือประกาศคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานทั้งที่เกิดขึ้นในอดีตตลอดจนถึงปัจจุบัน

3. ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะทั่วไปและข้อเสนอแนะของการดำเนินงานจากผู้บริหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการระบบงานยุติธรรมในพื้นที่ เพื่อหาแนวทางในการบูรณาการระบบงานยุติธรรมของหน่วยงานในสังกัด กระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่ร่วมกัน อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

โดยแบบสัมภาษณ์ใช้เค้าโครงแบบสัมภาษณ์ที่ออกแบบมาเพื่อสอบถามถึงประเด็นที่เกี่ยวกับ รูปแบบโครงสร้างในการบริหารงาน กระบวนการดำเนินงาน กฎหมาย กฎระเบียบ และหรือประกาศ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานทั้งที่เกิดขึ้นในอดีต ตลอดจนถึงปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

นิยามศัพท์เฉพาะการ

ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถขององค์กรในฐานะเป็นระบบหนึ่งของสังคมในการที่จะ บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจและสมาชิกขององค์กรสามารถที่จะปรับตัวและพัฒนาให้ องค์กรอยู่ต่อไปได้ โดยมีเครื่องบ่งชี้ถึงความสำเร็จ ประสิทธิภาพ ความพึงพอใจ การปรับตัว และการพัฒนา

ประสิทธิผลการบริหารจัดการ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับ สภาพแวดล้อมสามารถดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยการบูรณาการเพื่อความอยู่รอดและดำรงรักษาแบบแผนที่ดีของ องค์กรได้ตลอดไป

ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสำเร็จในการปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรม จังหวัดที่สามารถกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

งานยุติธรรม หมายถึง ระบบงานขององค์กร ดังนี้ องค์กรตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์และ คุมประพฤติ โดยเฉพาะเรื่องหลักการบริหาร การบังคับใช้กฎหมายอาญา การแก้ปัญหาคriminal ความผิดในสังคม

การบริหารงานยุติธรรม หมายถึง การบริหารจัดการงาน ที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรม ได้แก่ องค์กรตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์และคุมประพฤติ โดยเฉพาะเรื่องหลักการบริหาร การบังคับใช้กฎหมายอาญา การแก้ปัญหาคriminal ความผิดในสังคม

สำนักงานยุติธรรมจังหวัด หมายถึง องค์การที่เป็นหน่วยงานภายในของสำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่เป็นส่วนราชการผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด โดยการประสานการทำงานร่วมกันของส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ รวมทั้งการประสานการทำงานร่วมกับส่วนราชการและองค์กรอื่นๆ ตามกระบวนการยุติธรรมในระดับจังหวัด ทั้งกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก (ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล และราชทัณฑ์ รวมทั้งการพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (ยุติธรรมชุมชน)

งานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หมายถึง งานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ไม่ได้รับความยุติธรรม และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ภายใต้การประสานงานหรือดำเนินการแก้ไขปัญหาเองของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เอง หรือในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาจนประสบความสำเร็จเป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้มาขอความช่วยเหลือ

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่นี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี ตำรา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาสรุปสาระสำคัญในประเด็นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบงานยุติธรรมและการบริหารงานยุติธรรม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปรับเปลี่ยนส่วนราชการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมทางเลือกและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
4. แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน
5. แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
6. แนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ
7. แนวคิดการทำงานแบบเครือข่าย
8. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
9. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
11. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับระบบงานยุติธรรม และการบริหารงานยุติธรรม

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบงานยุติธรรม

สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์ (2546: 36) กล่าวว่า การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยที่ผ่านมา มีลักษณะการแบ่งความรับผิดชอบเป็นตอนๆ แต่ละองค์การมีเป้าหมายของตนเอง เช่น ตำรวจมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อัยการมีหน้าที่คัดกรองคดีที่ส่งผ่านพนักงานสอบสวนเข้าสู่ศาล ศาลเป็นผู้ตัดสินโดยคำพิพากษาให้ควบคุมตัว จำคุก หรือกรมราชทัณฑ์ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หากพิพากษาให้ไม่ควบคุมตัวแต่แก้ไขฟื้นฟู คือกรมคุมประพฤติ และเมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการจนไหลออกนอกสายพาน ก็จะไม่มียุติธรรมใดรับผิดชอบที่แท้จริง กระบวนการยุติธรรมในสังคม สามารถเปรียบได้กับโรงงานผลิตสินค้า คือผู้กระทำผิด และลูกค้า คือ

ชุมชน กระบวนการยุติธรรมต้องรับผิดชอบต่อชุมชนที่เป็นลูกค้า หากผู้กระทำผิดไปกระทำผิดซ้ำอีก หรือหากสังคมมีอาชญากรรมเพิ่มขึ้น แปลว่า ระบบยุติธรรมทั้งระบบมีปัญหาการทำงานระบบยุติธรรม ถึงเวลาที่ต้องทบทวน ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ที่เป็นทางเลือกใหม่ ได้ถูกนำเสนอจากนักวิชาการกลุ่มต่างๆ ที่เรียกร้องให้มีการพัฒนาระบบยุติธรรมที่เน้นการประสานเป้าหมายขององค์กรต่างๆ ในระบบยุติธรรมให้มุ่งไปสู่ชุมชน ยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางมากกว่ายึดผู้กระทำผิดเป็นศูนย์กลาง การยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อฝึกกำลัง ความสามารถของทุกหน่วยงานและชุมชนให้ทำงานร่วมกันเพื่อสร้างความยุติธรรม สร้างความปลอดภัยในชุมชน เยียวยาจิตใจความเสียหายให้เหยื่ออาชญากรรมและสร้างทางเลือกให้ผู้กระทำผิดไม่ให้กลับไปทำผิดอีก ดังนั้น การปรับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สู่กระบวนการยุติธรรมชุมชนในการพัฒนารูปแบบการปรับกลไกของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมนั้น จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและหน่วยงานภาครัฐ ในการที่จะช่วยกันดูแลรักษาสังคมให้มีความสุข

คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2525: 354) ได้กล่าวถึงระบบงานยุติธรรมว่ามีวิวัฒนาการมาตั้งแต่โบราณกาล ในสมัยสุโขทัย พ่อเมืองหรือพระเจ้าแผ่นดินทางวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาทด้วยพระองค์เอง ประชาชนผู้มีทุกข์ร้อนในเรื่องอรรถคดีหรือเรื่องอื่นๆ ก็ไปร้องทุกข์ต่อพ่อเมืองได้ และลักษณะของตุลาการในสมัยนั้นจะต้องตัดสินคดีด้วยความยุติธรรม ดังที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ด้าน 1 ซึ่งอ่านเป็นภาษาปัจจุบันว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนมิแลผิดแผกแสกกว้าง สวนดูแท้แล้วจึงแล่งความแก่เขาด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลักบ่มีผู้ซ่อน”

ต่อมาในสมัยอยุธยา มีการจัดทำกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นหมวดหมู่มากยิ่งขึ้น และกระบวนการยุติธรรมก็ได้พัฒนาไปอีกขั้นตอนหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องมาจากมีประชาชนเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีหัวเมืองเอกโทตรีเพิ่มมากขึ้นด้วย กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีที่มาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์ ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ผู้พิพากษาศาลาการต้องเป็นผู้ปราศจากอคติทั้ง 4 คือ ฉันทาคติ = ความลำเอียงเพราะรักใคร่, โทษาคติ = ความลำเอียงเพราะโกรธ, ภยาคติ = ความลำเอียงเพราะกลัว และโมหาคติ = ความลำเอียงเพราะหลง นอกจากนี้ คัมภีร์นี้ได้อธิบายหลักที่ตุลาการพึงระลึกและปฏิบัติในการพิจารณาพิพากษาคดีรวม 24 ประการ

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ (2525: 360) เกี่ยวกับการพิจารณาคดี เพื่อตัดสินว่าฝ่ายใดเป็นผู้ชนะคดี โดยเฉพาะในคดีที่ผิดแปลกไปจากธรรมดา ในสมัยอยุธยาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับพิสูจน์ดำน้ำ ลุยเพลิง สำหรับกรณีที่จะมีการพิสูจน์ด้วยการดำน้ำ ลุยเพลิงนั้น เป็นกรณีที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในคดีแพ่ง และคดีอาญา การพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของทั้งโจทก์และจำเลยมีอยู่ 7 อย่าง คือ ให้ล้วงตะกั่ว ให้สาบาน ให้ลุยเพลิงด้วยกัน ให้ดำน้ำด้วยกัน ให้ว่ายน้ำทวนน้ำแข่งกัน ให้ว่ายน้ำ

ข้ามพากแข้งกัน และให้ตามเทียนคนละเล่มเท่ากันแข้งกัน ถ้าฝ่ายใดแพ้พิสูจน์ให้ใหม่ผู้แพ้เป็นทวิคุณ ยกทรัพย์สินคืนให้เจ้าของ และที่เหลือแบ่งเป็นสินไหมครึ่งหนึ่งและของหลวงครึ่งหนึ่ง

ต่อมาสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงโปรดให้มีการชำระกฎหมายที่มีมาแต่เดิมให้ถูกต้องและจัดไว้เป็นหมวดหมู่ และเมื่อชำระเสร็จแล้วได้โปรดให้อาลักษณ์เขียนไว้ 3 ฉบับ แยกเก็บไว้ที่ศาลหลวงฉบับหนึ่ง หอหลวงฉบับหนึ่ง และที่ห้องเครื่องฉบับหนึ่ง กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ให้ประทับตราราชสีห์ คชสีห์ และบัวแก้ว อย่างละตราตามลำดับ รวมเรียกว่า กฎหมายตราสามดวง

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระเจ้าแผ่นดินทรงมีอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน และทรงมีอำนาจในการออกและใช้กฎหมาย แต่เมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้นและมีหัวเมืองต่างๆ มากขึ้น พระเจ้าแผ่นดินพระองค์เดียวไม่อาจทรงรับเรื่องราวร้องทุกข์และพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ ด้วยพระองค์เองได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงทรงมอบหมายให้คณะขุนนางผู้ใหญ่รับปฏิบัติงานวินิจฉัยชี้ขาดคดีของประชาชนแทนพระเจ้าแผ่นดิน ในการพิจารณาคดีดังกล่าวโจทก์และจำเลยต้องไปศาลตามลำพัง โดยไม่มีทนายความหรือผู้รู้กฎหมายให้คำปรึกษาแนะนำ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนตั้งกระทรวงยุติธรรม ศาลยุติธรรมมีอยู่ทั้งในกรุงเทพมหานคร และในหัวเมือง แบ่งออกเป็น 6 ศาล คือ ศาลนครบาล ศาลมหาดไทย (ประกอบด้วยศาลย่อยอีก 3 คือ ศาลหลวง ศาลราษฎร์ และศาลตำรวจ) ศาลกระทรวงกลาโหม ศาลกรมท่า ศาลแพ่งกลางและศาลแพ่งเกษม ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาและคดีแพ่งที่ตกอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาล ตามปกติกรมรับฟ้องเป็นผู้รับฟ้องคดี และมีกรมอีกกรมหนึ่งเป็นผู้พิจารณาคำฟ้อง และจ่ายสำนวนไปยังศาลต่างๆ ดังกล่าว ส่วนการพิจารณาคดีในศาล เป็นวิธีการพิจารณาแบบไต่สวน คือ ศาลเป็นผู้ไต่สวนหาความจริงด้วยวิธีการต่างๆ

เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายและงานศาลในสมัยรัชกาลที่ 5 และที่ 6 เพื่อให้ระบบกฎหมายระบบการพิจารณาคดีและระบบการลงโทษทันสมัยเป็นแบบแผนเดียวกับประเทศตะวันตก จึงได้มีการนำเอาระบบกฎหมายและระบบการพิจารณาคดีของประเทศในยุโรปมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย และมีการรวมศาลต่างๆ เข้าเป็นศาลเดียวกัน และให้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2434

ระบบการพิจารณาคดีในศาลได้เปลี่ยนแปลงจากระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหา เช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ถึงแม้ว่ารูปแบบของกฎหมายจะเป็นแบบประมวลกฎหมายตามตัวอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรปก็ตาม (สุรินทร์ ถั่วทอง, 2525: 166-167) สำหรับผู้มีอำนาจฟ้องคดีนั้น นอกจากจะให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีได้แล้ว เนื่องจากประเพณีแต่โบราณที่ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อพระเจ้าแผ่นดินได้โดยตรง กฎหมายไทยจึงให้สิทธิผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีอาญาได้ด้วย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มี

พระมหากษัตริย์เป็นประมุข อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อย่าง แยกแยกจากกันและถ่วงดุลกัน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารโดยทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการโดยทางศาล สำหรับในทางตุลาการนั้นจะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งผู้พิพากษาให้เข้ารับราชการจะต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตามความในมาตรา 186 แห่ง รัฐธรรมนูญราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538 อนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจทั้ง 3 ถ่วงดุลกันอยู่นี้ การบริหารงานยุติธรรมก็ถูกควบคุมโดยองค์กร ทั้ง 3 นี้ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้กฎหมาย (บัญญัติ สุชีวะ, 2523: 4-8) และฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรณีที่ถูกกฎหมายที่บัญญัติออกมาจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นองค์กรที่จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยศาลซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายจะเป็นผู้เสนอปัญหาต่อองค์กรดังกล่าว (จรัญ ภักดีธนากุล, 2523: 72-88) วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดระบบงานยุติธรรมในประเทศไทยได้มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว” จากนโยบายนี้จะเห็นวัตถุประสงค์ของระบบงานยุติธรรมอยู่ 2 ประการ คือ ให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และให้เป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

ระบบงานยุติธรรมของเราในปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันโดยเด็ดขาด คือ การสืบสวน สอบสวน และจับกุม เป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ การฟ้องคดี และการดำเนินคดีในศาลเป็นหน้าที่ของอัยการและทนายความ การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหน้าที่ของศาล และการปฏิบัติตามคำพิพากษาคดีเป็นหน้าที่ของศาล และการปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นหน้าที่ของกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์ ซึ่งรวมเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Corrections

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมในปัจจุบัน น่าจะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือลักษณะที่เป็นระบบงานควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Establishment) และลักษณะซึ่งถือว่าระบบงานยุติธรรมเป็นระบบย่อยของชุมชน (Criminal Justice as a Community Subsystem) ซึ่งรวมเอาระบบแรกเข้าไว้ด้วย (Elmer, 1973: 257-260)

2. ระบบงานควบคุมอาชญากรรม

ระบบงานควบคุมอาชญากรรม ได้แก่ระบบงานที่ว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมาย การฟ้องร้องดำเนินคดี การต่อสู้คดี การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษ และการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษให้กลับตนเป็นพลเมืองดีงานต่างๆ ดังกล่าวมานี้ส่วนใหญ่ที่สุดเป็นงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งต่อการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ ดังนั้น ระบบงานควบคุมอาชญากรรมนี้พอจะแยกออกให้เห็นว่า (1) เป็นระบบงานที่ประกอบด้วยงานมากมายหลายอย่างที่จะต้องทำ (2) งานต่างๆ ดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย (สืบสวน

สอบสวนและจับกุม) การฟ้องร้องดำเนินคดี และการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นต้น (3) การปฏิบัติงานต่างๆ ดังกล่าว ยกเว้นทนายความ จะต้องทำโดยหน่วยงานของรัฐ (4) การปฏิบัติงานต่างๆ ดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการลงโทษ

เจ้าหน้าที่ของระบบงานต่างๆ ดังกล่าวมานี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ พนักงานอัยการ ทนายความ ผู้พิพากษา พนักงานคุมประพฤติเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ และพนักงานพักการลงโทษ ระบบงานยุติธรรมที่เป็นระบบงานควบคุมอาชญากรรมนี้ เป็นระบบงานที่เห็นได้ชัด และเป็นระบบงานที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำวัน

ลักษณะของระบบงานควบคุมอาชญากรรมที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

1. การควบคุมอาชญากรรม โดยส่วนใหญ่หมายถึงการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและการต่อสู้กับอาชญากร ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ ตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ เป็นเครื่องมือของการควบคุมอาชญากรรมอย่างเป็นทางการ

2. การควบคุมอาชญากรรม โดยใช้เทคนิคของการลงโทษ ปรามปราม และการควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งโดยสามัญสำนึกดูจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ทำได้โดยง่ายและตรงตามเป้าหมาย นอกจากนี้ในกรณีเกิดความจำเป็นรีบด่วนมักจะมีผลทำให้ตำรวจและศาลทำงานอย่างรวดเร็วเป็นพิเศษ คือ ตามจับกุมผู้กระทำความผิดได้เกือบจะทันที และศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีภายในสัปดาห์ที่เกิดเหตุการณ์ขึ้น และลงโทษจำเลย

3. การจัดรูปงานไปตามโครงสร้างของระบบข้าราชการประจำ คือ กิจกรรมของระบบงานยุติธรรมแต่ละระบบจะดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขา และประสานงานกันโดยแบ่งเขตอำนาจและความรับผิดชอบของแต่ละระบบ ด้วยระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละหน่วยงานก็จะพยายามทำงานให้ประสานกันเพื่อจุดหมายปลายทางร่วมกัน

4. ความห่างเหินจากชุมชนและประชาชน เป็นลักษณะของระบบงานยุติธรรม ระบบนี้โดยทั่วไปประชาชนจะมองเห็นอาชญากรรมเป็นสิ่งที่ผิดปกติ และงานของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญต่างๆ มักจะได้รับการประเมินผล โดยเฉพาะจากงานที่ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ดำเนินการกับอาชญากร ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะยังอยู่ห่างออกไปจากชุมชนยิ่งขึ้น เพราะประชาชนรู้สึกไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ เพราะความเกรงกลัวต่ออำนาจที่กฎหมายให้ไว้ หรือเพราะความลับในระบบงานราชการ (Elmer, 1973: 226-228)

3. ระบบงานยุติธรรมที่เป็นระบบย่อยของชุมชน

ระบบงานยุติธรรมที่เป็นระบบย่อยของชุมชน หมายความว่า หน่วยงานต่างๆ ในชุมชนทั้งภาครัฐและเอกชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของระบบงานยุติธรรม คือ การป้องกันอาชญากรรม และการลดอาชญากรรม ยกตัวอย่างเช่น สถานิติบัญญัติ เมื่อพิจารณาออกกฎหมายถึงแม้กฎหมาย

นั้นจะไม่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมโดยตรง ก็จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานยุติธรรมโดยทางอ้อม หน่วยงานทางบริหารอื่นๆ เช่น การศึกษา การสังคม สงเคราะห์ การบันเทิง และการเยาวชน เป็นต้น มีส่วนสนับสนุนและเป็นส่วนหนึ่งของระบบงานนี้ วัตถุประสงค์ของระบบงานนี้ คือ การสนับสนุนให้ทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง

ระบบงานนี้มีลักษณะสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การยอมรับว่าการบริหารงานยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่ควบคุมสังคมของสถาบันต่างๆ ในชุมชนทั้งหมด แนวความคิดนี้ตรงข้ามกับระบบงานยุติธรรมที่ทำหน้าที่ควบคุมอาชญากรรมที่แยกตัวออกมาเป็นเอกเทศ ในแง่ที่ว่ามองเห็นระบบงานควบคุมอาชญากรรมเป็นส่วนสนับสนุนการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการที่ทำโดยครอบครัว โรงเรียน และสถาบันทางศาสนา และทางสังคมอื่นๆ ซึ่งเมื่อรวมกับสถาบันทางกฎหมายต่างๆ แล้วก็จะประกอบเข้าเป็นโครงสร้างทางสังคมทั้งหมด และในฐานะเป็นระบบย่อย หน่วยงานยุติธรรมต่างๆ จะร่วมกันกับหน่วยงานย่อยอื่นๆ ที่ควบคุมสังคมรับผิดชอบในการที่จะทำให้บุคคลทุกคนหันมาเอาใจใส่กับผลประโยชน์ของชุมชน

2. เป้าหมายของระบบงานนี้ ไม่ใช่แต่เพียงการควบคุมอาชญากรรมอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ทว่าเป็นการส่งเสริมให้ทุกคนปฏิบัติตามกฎหมาย ระบบงานนี้จะถือว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นหนทางสุดท้าย และใช้เฉพาะกับรูปแบบของพฤติกรรมที่ไม่อาจควบคุมโดยการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการได้ นอกจากนี้แนวความคิดของระบบนี้ยังชี้แนะว่า การบริหารงานยุติธรรมอาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอาชญากรรม เมื่อมาตรการควบคุมอาชญากรรมก่อให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม หรือขัดต่ออุดมการณ์ทางวัฒนธรรมของสังคม เช่น เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมประกอบอาชญากรรมเสียเอง

3. การรับรู้ขอบเขตของการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย และของเทคนิคที่ใช้ในการควบคุมอาชญากรรม เป็นอีกลักษณะหนึ่งของระบบงานนี้ การบริหารงานยุติธรรมไม่อาจแก้ไขความยุ่งยากต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยพฤติกรรมเบี่ยงเบนทั้งหมดได้ในระยะยาว แนวความคิดของระบบนี้ คือ พยายามใช้การควบคุมทางกฎหมายให้น้อยที่สุด ในเมื่อการควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการภายในชุมชนแสดงให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพพอ (Elmer, 1973: 228-230)

จากระบบงานยุติธรรม 2 ระบบ ที่กล่าวมานี้ ระบบงานยุติธรรมของไทยเราจัดอยู่ในระบบงานควบคุมอาชญากรรม และก็มีแนวโน้มจะก้าวเข้าไปสู่ระบบงานยุติธรรมระบบที่ 2 มากขึ้น

อีกประการหนึ่ง เมื่อระบบงานยุติธรรมเราได้ยอมรับเอาแนวความคิดในการจัดทำกฎหมายและนิติประเพณีในการดำเนินคดี และในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทางอาญาจากประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น มาประยุกต์ใช้ การบริหารงานยุติธรรมของเราตั้งแต่การสืบสวน สอบสวน และจับกุมผู้ต้องหา มาจนถึงการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล จึงได้นำเอาปรัชญาที่มีใช้อยู่ในประเทศดังกล่าวมานั้นมาใช้ด้วย ปรัชญาต่างๆ

ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบงานยุติธรรมทุกระบบ และมีอยู่ 4 ประชญาด้วยกัน คือ 1) ประชญาที่มุ่งต่อการลงโทษ 2) ประชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด 3) ประชญาที่มุ่งต่อการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และ 4) ประชญาที่มุ่งต่อการป้องกันอาชญากรรม

1. ประชญาที่มุ่งต่อการลงโทษ

ในสมัยโบราณ การลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทำกันอย่างโหดร้ายทารุณอย่างเช่น ในประเทศไทยเคยมีการลงโทษด้วยการเผาไฟทั้งเป็น การถ่วงน้ำ การทุบด้วยท่อนจันทน์ การใส่ชื่อคาตรเวรบกตรเวรเรือ แล้วนำไปตัดหัวเสียบประจาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การลงโทษผู้กระทำความผิดในปัจจุบันมีมนุษยธรรมยิ่งขึ้น และยังเป็นนโยบายทางอาญาที่สำคัญของระบบงานยุติธรรม ความคิดเกี่ยวกับการลงโทษนี้มีที่มาจากปรัชญาการลงโทษของสำนักคลาสสิก (Classical School of Criminology) ซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesare Beccaria ค.ศ. 1718-1794) ผู้นำของสำนักคลาสสิกได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งมาตรฐานการลงโทษให้เหมาะสมกับผลร้ายของความผิดทางอาญาที่มีต่อชุมชนเบ็คคาเรียเชื่อว่า ผู้กระทำความผิดมีเจตนา และจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน (สุพจน์ สุโรจน์, 2557: 509-511) แนวความคิดนี้ทำให้การบริหารงานยุติธรรมง่ายขึ้น คือ เมื่อพบว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงแล้ว ศาลก็เพียงแต่กำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดนั้น อนึ่ง ตามแนวความคิดของเบ็คคาเรีย เพื่อให้การลงโทษมีผลในทางยับยั้งการลงโทษจึงควรจะทำอย่างรวดเร็ว แน่นนอน และสาสมกับความผิดที่ได้ทำขึ้น หลักการลงโทษดังกล่าวจะจำกัดระดับของการลงโทษที่จำเป็นสำหรับหยุดยั้งผู้กระทำความผิดจากการประกอบอาชญากรรมครั้งต่อไป ตลอดจนจะมีผลต่อบุคคลอื่นมิให้ประกอบอาชญากรรมด้วย

นอกจากนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับปรัชญาที่มุ่งต่อการลงโทษ ยังมีข้อที่ควรพิจารณาในรายละเอียดดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553)

1. การลงโทษเพื่อยับยั้งกับการลงโทษเพื่อการแก้แค้น ตามปรัชญาของสำนักคลาสสิก การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งจะมีผลในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด เพราะผู้กระทำเกรงว่าจะถูกลงโทษ นอกจากนี้ยังเน้นด้วยว่า การลงโทษจะต้องเหมาะสมกับอาชญากรรม อย่างไรก็ดี ก็มีแนวความคิดแตกออกไปเป็นการลงโทษเพื่อแก้แค้น จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความทุกข์ทรมานให้ทัดเทียมกับที่ผู้เสียหายได้รับ ดังนั้น ในบางแห่งความยุติธรรมจึงมีสัญลักษณ์เป็นผู้หญิงที่มีผ้าผูกตา ชูตราขัง และของไทยเราก็มีสัญลักษณ์เป็นตราขังเช่นกัน โดยตราขังนี้น้ำหนักของการลงโทษจะได้ดูลงกับน้ำหนักของความเจ็บปวดที่ผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดแก่ผู้เสียหาย ตามความคิดนี้ การที่ศาลพิพากษาลงโทษ เพื่อแก้แค้นจะมีส่วนทำให้ฝ่ายผู้เสียหายไม่มีข้อแก้ตัวที่จะตัดสินความยุติธรรมด้วยมือตนเองและเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการนองเลือดระหว่างคู่กรณี ทั้ง 2 ฝ่าย และการที่ศาลให้ความปรานีแก่ผู้กระทำความผิดมาก ก็อาจเป็นการเนื่องต่อการที่จะทำให้ประชาชน

ทั่วไปไม่พอใจและทำให้กฎหมายคลายความศักดิ์สิทธิ์ อย่างไรก็ตาม การที่เรายอมรับวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างมีมนุษยธรรม ก็ได้ทำให้ความเชื่อถือในผลและความพึงพอใจในการลงโทษอย่างทารุณ เช่น การตัดหัวเสียประจาน การใส่ข้อคา การโบยด้วยแส้ และการสีกหน้า เป็นต้น ลดน้อยลง ในปัจจุบันการเขียนด้วยไม้เรียวแต่เพียงอย่างเดียวยังคงมีใช้อยู่ในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนระเบียบของเรือนจำหรือสถานฝึกอบรมสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศไทย สำหรับในต่างประเทศ วิธีการลงโทษอย่างรุนแรงเช่นนี้ได้เลิกไปหมดแล้ว

นอกจากนี้ เกี่ยวกับผลในทางยับยั้งของการลงโทษก็ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่การศึกษาในประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังหาไม่พบ จึงขอยกการศึกษาผลของการลงโทษโดยการโบยด้วยแส้และการเขียนของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกามาประกอบจากการศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดของมลรัฐเดลาแวร์ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก 211 คน ถูกลงโทษด้วยการโบย และกลุ่มที่สอง 516 คน ที่ไม่ถูกลงโทษด้วยการโบย ผลการศึกษาเรื่องนี้ปรากฏว่าร้อยละ 52.1 ของนักโทษที่ถูกโบยทำความผิดอย่างร้ายแรงขึ้นอีก ภายใน 3 ปี หลังจากพ้นโทษจากเรือนจำ แต่เพียงร้อยละ 33.5 ของนักโทษที่ไม่ถูกโบยทำความผิดร้ายแรงขึ้นใหม่ในช่วงเวลาเดียวกัน (Johnson, 1978: 253) และในประเทศอังกฤษกระทรวงมหาดไทยได้ศึกษาเปรียบเทียบประวัติการกระทำความผิดซ้ำของนักโทษฐานปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธ 440 คน ที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษเขียนด้วย ในบรรดาผู้ที่ถูกเขียนร้อยละ 55 ถูกพิพากษาว่าทำความผิดร้ายแรง เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 43.9 ของผู้ที่ไม่ถูกลงโทษเขียนทำความผิดร้ายแรงขึ้นอีก

2. การลงโทษโดยการจำคุก การลงโทษโดยการจำคุกเป็นแนวความคิดที่แยกมาจากการลงโทษของสำนักคลาสสิก คือ ลงโทษให้เหมาะสมกับอาชญากรรมแนวความคิดใหม่นี้เลิกคิดถึงผลในทางยับยั้ง แต่ใช้การลงโทษเพียงเพื่อให้อาชญากรพ้นไปเสียจากชุมชน เรือนจำจึงกลายเป็นสถานที่ควบคุม ซึ่งจะป้องกันชุมชนจากอาชญากรรมโดยการขังอาชญากรไว้ วิธีการนี้จะมีผลในการควบคุมมิให้อาชญากรมีโอกาสแพร่พันธุ์อย่างน้อยที่สุดในช่วงที่ถูกขัง อย่างไรก็ตาม ยังหาข้อมูลที่จะนำมาพิสูจน์ผลของการจำคุกต่ออัตราอาชญากรรมในชุมชนไม่ได้ มีแต่เพียงการคาดว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกุมมาใหม่ในประเทศไทยประมาณร้อยละ 20 เคยกระทำความผิดมาก่อนแล้ว (สุพจน์ สุโรจน์ (2557: 527) และข้อมูลเกี่ยวกับนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษในประเทศไทยว่าทำความผิดซ้ำอีกหรือไม่ ก็มีข้อมูลยังไม่มากนัก แต่ข้อมูลจากต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ผู้กระทำความผิดร้ายแรงที่ได้รับการพักการลงโทษไปแล้วทำความผิดซ้ำค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม การลงโทษจำคุกมาเป็นนโยบายหลักในการปฏิบัติต่อ ผู้กระทำความผิด เรือนจำ และทัณฑสถานคงจะมีที่มั่งเพียงพอสำหรับผู้ต้องโทษเป็นแน่ เพราะแม้ในปัจจุบันนี้ทั้งที่ทางราชการนำเอาวิธีพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ ตลอดจนการอภัยโทษมาใช้ จำนวนผู้ต้องโทษ และต้องขังก็ยังล้นเรือนจำอยู่ (Greenberg, 1975: 541-580)

3. ความแตกต่างในการใช้ดุลยพินิจในการลงโทษเพื่อยับยั้ง ถึงแม้การยับยั้งจะเป็นวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่สำคัญประการหนึ่งในปัจจุบัน การบริหารการลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์นี้ ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะยังมีการลงโทษที่แตกต่างกันอยู่อีกมาก ทั้งนี้เพราะผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีมีทัศนคติต่อการลงโทษไม่เหมือนกัน คือ บางคนอาจลงโทษเต็มที่ตามกฎหมาย แต่บางคนลงโทษสถานเบา ทั้งที่เป็นความผิดฐานเดียวกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามปรัชญาของสำนักคลาสสิกที่ว่า การลงโทษต้องเหมาะสมกับอาชญากรรม คือ ให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเจ็บปวดหรือความสูญเสียมากกว่าหรือเท่ากับผู้ที่เสียหาย สำหรับในประเทศไทยระบบควบคุมการใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษา เช่น ยึดถือที่ศาลต่างๆ ใช้ ก็อาจเป็นกฎเกณฑ์ที่ช่วยลดความแตกต่างในโทษที่ผู้พิพากษาแต่ละคนจะกำหนดได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบันในบางประเทศ การที่ศาลสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำเลยแล้วทำรายงานเสนอต่อศาล ก็จะมีผลต่อการที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนแตกต่างกันน้อยด้วย

4. ผลของการลงโทษเพื่อยับยั้ง ข้อที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้ง คือ ถ้าการลงโทษเพื่อยับยั้งจะมีผลยาวนานเพียงไร การข่มขู่ว่าจะลงโทษต้องได้รับการสนับสนุนจากการลงโทษจริงๆ ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกลงโทษสูญเสียความเป็นสมาชิกของสังคมที่เขาสังกัดอยู่ และเมื่อเป็นเช่นนั้น การลงโทษก็จะมีผลในการยับยั้งผู้ที่ประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพอันได้ อย่างไรก็ตามก็ดีตามความคิดของจอห์นสัน (Elmer H. Johnson) อาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งเกิดจากอารมณ์ เช่น การฆ่าผู้อื่น การทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส และการข่มขืนกระทำชำเรา ไม่อาจห้ามมิให้เกิดขึ้นโดยวิธีการลงโทษแบบยับยั้ง เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเพิ่มโทษสูงเท่าไรและรุนแรงเพียงไร ก็จะมีผลต่อการยับยั้งอาชญากรรมประเภทนี้น้อยมาก แต่อาชญากรรมประเภทอื่น เช่น การปล้นทรัพย์ การลักขโมย การลักทรัพย์ ซึ่งผู้กระทำโดยมุ่งหวังต่อผลที่คิดไว้ การลงโทษอาชญากรรมประเภทนี้อย่างรุนแรงจะมีผลในการยับยั้งได้

2. ปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟู

ปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูนี้เน้นการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษและสนับสนุนวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล ตลอดจนชี้ให้เห็นว่าอาชญากรรมเป็นผลของความบกพร่องที่มีมาแต่กำเนิดความไม่สมดุลทางอารมณ์ ความผิดปกติทางจิต แรงกดดันฝ่ายต่ำ ความขัดแย้งระหว่างอีโกและซูเปอร์อีโก หรือผลของการให้การศึกษาอบรมในทางที่ผิด ตามปรัชญานี้วิธีการแก้ไขที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์จะถูกนำมาใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อลดอาชญากรรมในอนาคต (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557: 11)

ปรัชญาของการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อลดอาชญากรรมในอนาคตแอนเซล (Marc Ancel) มีวิวัฒนาการมาจากความคิดมากมายหลายอย่างที่อยู่เลยการลงโทษเพื่อเป็นการลงโทษความคิดประการหนึ่งก็คือว่า การคุ้มครองสังคมจากอาชญากร จำต้องมีการกระทำที่นอกเหนือไปจากการทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกในความผิด อีกความคิดหนึ่งเสนอว่า การลดพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายของอาชญากรเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และอาจทำได้โดยให้การศึกษาเสียใหม่ ประการสุดท้ายความคิดในทางมนุษยธรรมก่อให้เกิดแนวความคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างมีมนุษยธรรม (Marc, 1966: 28-30)

อย่างไรก็ดี โดยแท้จริงแล้วปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูนี้เป็นปรัชญาของนักอาชญาวิทยาสำนักโบซีติฟ ซึ่งเป็นสำนักที่ศึกษาอาชญากร โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่มี ซีซาร์ ลอมโบโรโซ (Cesare Lombroso, 1836-1909) เป็นผู้นำตามแนวความคิดของสำนักนี้ การศึกษาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เท่านั้นจะทำให้สามารถค้นพบว่าสาเหตุของอาชญากรรมได้ หลักการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดของสำนักนี้เป็นหลักการที่มีพื้นฐานมาจากการศึกษาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ การวิเคราะห์ผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลจะช่วยให้กำหนดได้ว่าผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลจะช่วยให้กำหนดได้ว่าผู้กระทำความผิดคนนั้นกระทำความผิดด้วยสาเหตุอะไร และแก้ไขที่สาเหตุนั้น อนึ่ง เนื่องจากสำนักนี้เกิดขึ้นเมื่อวิทยาศาสตร์ชีวภาพมีอิทธิพลต่อผู้มีการศึกษาในสมัยนั้น สำนัก Positive จึงอาศัยวิธีการและกระบวนการทางการแพทย์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และเมื่อวิชาการทางการแพทย์ได้ แยกออกเป็นสาขาเฉพาะต่างๆ เพื่อบำบัดรักษาเฉพาะโรค การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและผู้ที่มีปัญหาทางสังคมอื่นๆ ก็มีแนวโน้มที่จะแยกออกเป็นเฉพาะสาขาด้วย อย่างไรก็ตาม ปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด วิธีการแก้ไข แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ (1) การแก้ไขเป็นรายบุคคล และ (2) การแก้ไขเป็นรายกลุ่ม (Seymour, 1967: 233)

1. การแก้ไขเป็นรายบุคคล วัตถุประสงค์ของการแก้ไขเป็นรายบุคคลก็คือ การทำให้ผู้รับการแก้ไขรับเอาการควบคุมต่างๆ ของสังคม เพื่อนำไปเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพ ความเชื่อ หรือแรงจูงใจต่างๆ เพื่อว่าผู้รับการแก้ไขจะละเว้นจากการประกอบอาชญากรรมโดยสมัครใจ พฤติกรรมของคนเกิดขึ้นจากการสนองตอบต่อสิ่งเร้าทางสิ่งแวดล้อม หรือภายในตนเอง ซึ่งทั้งสิ่งเร้าและการสนองตอบต่อสิ่งเร้านี้ เชื่อกันว่าอาจควบคุมโรคต่างๆ การแก้ไขเป็นรายบุคคลนี้ใช้กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแบบหนึ่งต่อหนึ่ง เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างลูกศิษย์กับครู หรือระหว่างนักจิตวิทยาคลินิกกับคนไข้ที่กำลังอยู่ในระหว่างการวิเคราะห์หาสาเหตุ ความสัมพันธ์แบบหนึ่งต่อหนึ่งที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับผู้กระทำความผิดในชุมชน หรือในทัณฑสถานบำบัด และเชื่อกันว่าผู้กระทำความผิดได้เตรียมพร้อมที่จะยอมรับเอาบริการต่างๆ จากผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหาไปจนถึงกระบวนการแก้ไขฟื้นฟู

วิธีการแก้ไขฟื้นฟูเป็นรายบุคคลที่สำคัญ ได้แก่ วิธีการให้คำปรึกษาแนะนำทางจิต วิธีการให้คำปรึกษาแนะนำแบบนี้มีอยู่มากมายหลายอย่างที่ใช้โดยผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ นอกเหนือไปจาก นักจิตวิทยาและจิตแพทย์ ยกตัวอย่างเช่น ครูเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำทางจิตในโรงเรียนเพราะเหตุว่าโรงเรียนจะต้องแก้ไขปัญหามากมายหลายชนิด เช่น อุบัติเหตุบนท้องถนน ครอบครัวแตกแยก ความผิดปกติทางเพศและความผิดปกติทางสมอง เป็นต้น หรือการอบรมศีลธรรมตามแนวทางของพุทธศาสนาเป็นวิธีการที่สำคัญในการอบรมจิตใจผู้ต้องโทษทั้งที่เป็นเด็กและเยาวชน ตลอดจนผู้ใหญ่ ในสถานฝึกอบรมและเรือนจำต่างๆ ในประเทศไทย หรือการจัดให้มีการละเล่นเพื่อความบันเทิง เช่น การกีฬาที่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นวิธีการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้อีกอย่างหนึ่ง

สำหรับวิธีการให้คำปรึกษาแนะนำทางจิตที่ใช้โดยนักจิตวิทยาและจิตแพทย์ เน้นความสามารถของผู้แก้ไขในการที่จะแก้ไขปัญหาของผู้รับการแก้ไข ซึ่งก็มีอยู่มากมายหลายวิธีการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้แก้ไข บทบาทของผู้รับการแก้ไข และลักษณะของความสัมพันธ์ที่ประสงค์จะให้เกิดขึ้นระหว่างผู้แก้ไขกับผู้รับการแก้ไข สำหรับบทบาทของผู้แก้ไขจากรายงานของผู้เชี่ยวชาญหลายคน มีทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจน มีทั้งให้ความอบอุ่นใจและการไม่ให้ความอบอุ่นใจ แก่ผู้รับการแก้ไขมีทั้งให้ผู้รับการแก้ไขระลึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้นกับตัวเขาในอดีตและให้ผู้รับการแก้ไขค้นหาทางแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน และการเน้นให้ผู้รับการแก้ไขเกิดสติปัญญามองเห็นปัญหาของเขาได้ นอกจากนี้ก็ยังมีวิธีการสนับสนุนที่จะช่วยเหลือผู้รับการแก้ไขด้วยวิธีการชักจูงใจ ให้คำแนะนำให้ผ่อนคลายความตึงเครียด และให้ความมั่นใจ วิธีการแก้ไขเหล่านี้มุ่งที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบุคลิกภาพของผู้รับการแก้ไขอย่างถาวร (MaCary and Sheer, 1955: 2-3)

2. การแก้ไขแบบกลุ่ม นักทฤษฎีที่เกี่ยวกับวิธีการแก้ไขแบบกลุ่ม มองปัญหาอาชญากรรมว่าเป็นเรื่องที่เกิดจากอิทธิพลของกลุ่ม การที่บุคคลจะประกอบอาชญากรรมไม่ใช่สืบเนื่องมาจากโครงสร้างทางบุคลิกภาพแต่อย่างเดียว แต่เป็นผลของการที่บุคคลผูกพันอยู่กับกลุ่มต่างๆ ที่มีทัศนคติความเชื่อ และคุณค่าเกี่ยวกับอาชญากรรมด้วย เป็นที่ยอมรับกันว่า บุคลิกภาพของคนโดยทั่วไปได้มาจากความสัมพันธ์ทางสังคมในแต่ละสังคม ในทำนองเดียวกัน กลุ่มก็มีส่วนสร้างลักษณะอุปนิสัยให้แก่สมาชิกในกลุ่มไม่น้อย เช่น ในเรื่องการแสดงออกในทางก้าวร้าวหรือในการให้ความร่วมมืออาชญากรรมก็อาจเกิดขึ้นได้เมื่อบุคคลได้รับความพอใจจากการเข้าร่วมในกิจกรรมของกลุ่มที่มุ่งไป

ในทำนองเดียวกันอิทธิพลของกลุ่มก็อาจชักจูงบุคคลให้ออกห่างจากการประกอบอาชญากรรมได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นทฤษฎีการแก้ไขแบบกลุ่มจึงมีอยู่ 2 ทฤษฎีด้วยกัน (Cartwright, 1965: 282-287) คือ

2.1 ทฤษฎีที่ใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือ วัตถุประสงค์ของวิธีการนี้ก็คือ การแสวงหาความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนพฤติกรรมที่ต้องการ โดย 1) บรรทัดฐานของกลุ่ม และ 2) ความต้องการความช่วยเหลือจากกลุ่มของสมาชิกกลุ่มแต่ละคน เป้าหมายของวิธีการนี้ก็คือ ต้องการจะเปลี่ยนแปลงผู้มี

พฤติกรรมเบี่ยงเบนให้กลายเป็นผู้มีพฤติกรรมไม่เบี่ยงเบน โดยรับเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีพฤติกรรมที่ไม่ต่อต้านสังคม กลวิธีของวิธีการแบบกลุ่มนี้ต้องการความรู้สึกผูกพันต่อกลุ่มอย่างมั่นคงของสมาชิก การที่กลุ่มสามารถรักษาความจงรักภักดีของสมาชิก ความสำคัญของบรรทัดฐานและคุณค่าของกลุ่มที่มีต่อสมาชิกและผู้ที่ยอมรับเข้าเป็นสมาชิกใหม่ การที่สมาชิกได้รับความพอใจและมีความนับถือตนเองจากการเป็นสมาชิก และการที่กลุ่มสามารถลงโทษสมาชิกของกลุ่มที่ฝ่าฝืนระเบียบของกลุ่มได้เป็นผลให้แก้ไขพฤติกรรมเบี่ยงเบนของสมาชิกได้ดี

2.2 ทฤษฎีที่ใช้กลุ่มเป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์ของวิธีการนี้ คือเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มที่เชื่อกันว่าเป็นบ่อเกิดของพฤติกรรมเบี่ยงเบนและนำกลุ่มออกไปสู่กลุ่มที่ไม่ต่อต้านสังคม เพราะเป็นที่เชื่อกันว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนมีที่มาจากวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มและแบบของการเป็นผู้นำ เป็นต้น วิธีการที่นำมาใช้บางทีก็เป็นการจูงใจให้ผู้รับการแก้ไขหันมารับความเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นประโยชน์ต่อเขา ในทางที่ตรงข้ามกับวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มที่มีมาแต่เดิม เช่น กลุ่มของนักโทษอาจสร้างความเข้าใจดีกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ โดยการยอมรับฟังความเห็นของกันและกัน

3. ปรัชญาที่มุ่งต่อการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม

ปรัชญานี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับรู้ว่าการที่บุคคลกระทำความผิดส่วนหนึ่งก็อาจเนื่องมาจากอิทธิพลของสภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน และชุมชนนั้นเองก็เป็นสถานที่ที่ดีผู้ต้องโทษจะต้องกลับคืนไปหลังจากได้รับการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว ถ้าชุมชนไม่ยอมต้อนรับอดีตผู้ต้องโทษ ตลอดจนไม่ให้โอกาสเขาให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนโอกาสที่เขาจะกลับตนเป็นพลเมืองดีของชุมชนก็คงจะเป็นไปได้ยาก เพราะฉะนั้นการที่ชุมชนยอมรับอดีตผู้ต้องโทษกลับคืนสู่ชุมชน และช่วยเหลือให้เขามีงานทำ ตลอดจนประกอบกิจกรรมอื่นๆ จะทำให้เขาประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีอย่างรวดเร็วและถาวร ในเรื่องปรัชญาที่มุ่งต่อการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมนี้ผู้รู้ท่านหนึ่ง (Johnson, 1978: 267-272) ได้แยกพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนออกเป็น 2 นัย คือ

1) การยอมรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชน และ 2) ผู้กระทำความผิดเป็นผู้รับบริการ

1. การยอมรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชน ผู้กระทำความผิดเมื่อพ้นโทษแล้ว หรือได้รับการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว ก็จะต้องกลับคืนไปสู่ชุมชนที่เขาเคยมีที่อยู่อาศัย การที่ชุมชนยินดีต้อนรับเขากลับคืนย่อมเป็นการให้โอกาสเขาได้เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน เช่นเดียวกับสมาชิกของชุมชนคนอื่นๆ เพราะฉะนั้นปรัชญาที่มุ่งต่อการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมมีข้อแตกต่างจากปรัชญาที่มุ่งต่อการลงโทษ และปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูที่ศึกษามาแล้ว 2 ประการ คือ

1.1 ปรัชญานี้เน้นการคงไว้หรือการยอมรับผู้กระทำความผิดให้เข้ามาร่วมประกอบกิจกรรมในชุมชนเช่นเดียวกับสมาชิกชุมชนคนอื่นๆ คือถือว่าอดีตผู้ต้องโทษก็มีภาระที่จะต้องเคารพ

และปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ของตนและของชุมชนไว้ การที่ดีผู้ต้องโทษเล็กละพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายได้จึงเป็นประโยชน์ต่อชุมชน อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อสังเกตว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับ 1) ความถูกต้องของกฎหมาย และ 2) บรรทัดฐานทางกฎหมายเข้ากันได้กับศีลธรรมและสังคมจิตวิทยาที่ผูกพันมวลสมาชิกของชุมชนเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันว่าชุมชนไม่มีเจ้าพนักงานตำรวจเพียงพอที่จะคอยควบคุมสอดส่องดูแลดีผู้ต้องโทษได้อย่างใกล้ชิดและอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้อำนาจบังคับอย่างเดียว เพราะฉะนั้นการยอมรับเอาดีผู้ต้องโทษเข้ามาอยู่ในชุมชนโดยให้โอกาสเขาประกอบกิจกรรมต่างๆ จะเป็นช่วยกระตุ้นให้ดีผู้ต้องโทษยึดมั่นในบรรทัดฐานความประพฤติของชุมชนได้ดียิ่งกว่าการควบคุมสอดส่องดูแลของพนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานพักการลงโทษ

1.2 ประเด็นนี้มองเห็นว่างานยุติธรรมทางอาญาเป็นงานอย่างหนึ่งของชุมชน ในฐานะเป็นสถาบันและระบบงานที่ให้บริการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ระบบงานยุติธรรมในฐานะเป็นระบบงานย่อยของชุมชนนี้จะต้องทำงานผสมผสานกับสถาบันอื่นๆ ในชุมชน อาทิสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการเมือง และสถาบันศาสนา สถาบันต่างๆ เหล่านี้เป็นสถาบันที่ขัดเกลาหรืออบรมบ่มนิสัยคนในสังคมโดยวิธีการควบคุมแบบไม่เป็นทางการ การให้ดีผู้ต้องโทษมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนเปิดโอกาสให้หน่วยงานยุติธรรมมีเหตุผลที่จะสอดแทรกงานของตนเข้าไปในเครือข่ายงานของสถาบันอื่นๆ ในชุมชนด้วย การที่หน่วยงานยุติธรรมมีเหตุผลที่จะสอดแทรกงานของตนเข้าไปในเครือข่ายงานของสถาบันอื่นๆ ในชุมชนด้วย การที่หน่วยงานยุติธรรมขยายขอบเขตงานของตนออกไปจากการควบคุมอาชญากรรม จะทำให้กิจกรรมผสมผสานกับกิจกรรมของสถาบันอื่นๆ ในสังคมที่มีขอบข่ายบริการกว้างขวาง การป้องกันอาชญากรรมที่ดี การควบคุมอาชญากรรมที่ดี และการแก้ไขพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายที่ดี ก็จำเป็นต้องใช้บริการของสถาบันต่างๆ เหล่านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

หน่วยงานต่างๆ มีแนวโน้มที่จะเป็นหน่วยงานแก้ไขปัญหาสังคมเฉพาะด้าน หรือในการให้บริการเฉพาะอย่างแก่ผู้รับบริการ อย่างไรก็ตามที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า 1) ปัญหาสังคมต่างๆ มากมายเกิดขึ้นมาจากสภาวะอย่างเดียวกัน 2) จุดอ่อนของปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูก็เป็นจุดอ่อนของการแก้ไขแบบอื่นด้วย และ 3) ค่าใช้จ่ายของบริการที่จำเป็นแต่ซ้ำซ้อนกันมีมากเกินไป ทรัพยากรทางการเงินของชุมชนท้องถิ่นจะอำนวยให้ ซึ่งปัญหานี้ได้กระตุ้นให้วงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการอาชญากรรมโดยตรง มีการประสานงานด้านบริการต่างๆ มากยิ่งขึ้น สำหรับองค์การที่เกี่ยวกับงานยุติธรรม เมื่อเข้าใจในเรื่องนี้ก็ทำให้มีโอกาสที่จะนำเอา concept ของงานยุติธรรมในฐานะเป็นระบบงานย่อยของชุมชนมาบรรจุไว้ในนโยบายงานยุติธรรมทางอาญามากยิ่งขึ้น

ในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมนี้ มีทฤษฎีที่นำมาใช้อยู่ทฤษฎีหนึ่งคือ ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interactive theory) การแพร่กระจายและการลดลงของอาชญากรรมในชุมชนก็อาจเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งหมดภายใต้ข้อบังคับและแบบแผนทางสังคมจิตวิทยาของชุมชน ทฤษฎีนี้เน้นกระบวนการ คือ การที่บุคคลจะประกอบอาชญากรรมหรือมีพฤติกรรมแปลกๆ อาจสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ การที่ผู้ต้องโทษแต่ละคนมีชีวิตที่แปลกแตกต่างกันไป อาจทำให้การแก้ไขฟื้นฟูทำได้ยาก แต่การรู้ปัญหาเช่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะชักจูงให้อดีตผู้ต้องโทษเข้าใจว่าการควบคุมตนเองเป็นวิธีการที่จะทำให้คนอื่นหันมาช่วยเหลือพวกเขาให้ประสบความสำเร็จในสิ่งที่พวกเขาต้องการ

อย่างไรก็ดี การเป็นสมาชิกของชุมชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการยอมรับซึ่งกันและกัน การที่อดีตผู้ต้องโทษจะได้รับการยอมรับจากชุมชนให้เป็นสมานั้น อาจได้มาจากการแก้ไขฟื้นฟู แต่วิธีการที่ดีที่สุดก็คือการปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกของชุมชนตามปกติในชุมชนนั่นเอง นอกจากนี้การแก้ไขฟื้นฟูแบบอาศัยซึ่งกันและกันจะเน้นหน้าที่ที่มีต่อกันและกัน รวมถึงการเคารพนับถือกันระหว่างผู้แก้ไขฟื้นฟูแบบอาศัยซึ่งกันและกันจะเน้นหน้าที่ที่มีต่อกันและกัน รวมถึงการเคารพนับถือกันระหว่างผู้แก้ไขกับผู้รับการแก้ไข ตามปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟู การอาศัยซึ่งกันและกันเกิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 คน คือ ผู้แก้ไขและผู้รับการแก้ไข แต่ถ้าการอาศัยซึ่งกันและกันจะมีความหมายภายหลังจากผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชน การกระทำดังกล่าวนี้จะต้องขยายออกไปถึงชุมชนด้วย ดังนั้นการอาศัยซึ่งกันและกันจึงขึ้นอยู่กับ 1) ความสามารถของผู้กระทำความผิดที่จะพัฒนาและรักษาความเป็นเพื่อนกับสมาชิกคนอื่นของชุมชน และ 2) ชุมชนที่รับตัวผู้กระทำความผิด จะต้องแสดงความจริงใจในการรับผู้กระทำความผิดเป็นสมาชิกของชุมชน

2. ผู้กระทำความผิดเป็นผู้รับบริการ นอกจากการยอมรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชนแล้ว ความหมายอีกประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การให้บริการแก่ผู้กระทำความผิด ในความหมายนี้หน่วยงานยุติธรรมทางอาญาจะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการด้วย อย่างไรก็ตามอาชญากรรมและประเภทของอาชญากรรม ตลอดจนปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น สุขภาพจิต ความยากจน ความอ่อนด้อยทางการศึกษา และโอกาสทางเศรษฐกิจที่ไม่เหมาะสม อาจมีผลมาจากอิทธิพลของลักษณะทางภูมิศาสตร์ของชุมชน ในการแก้ไขปัญหาลำนี้ มีแนวโน้มที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วย จะแก้ไขปัญหาลำนี้แยกจากกัน โดยแท้จริงแล้วปัญหาลำนี้มีความเชื่อมโยงกัน และในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจะพบว่าเจ้าหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่ง ก็พยายามแก้ไขปัญหาลำเดียวกันของผู้รับบริการคนเดียวกัน บทเรียนที่ได้รับจากการแก้ไขปัญหาลำนี้ ตามปกติมักจะก่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาอีกปัญหาลำหนึ่ง

ความคล้ายคลึงกันนี้สะท้อนให้เห็นแบบของสังคมและวัฒนธรรมต่างๆ ของชุมชนที่มีผลกระทบต่อขนาดของจำนวนคดี ชนิดของอุปนิสัยและความต้องการของผู้รับบริการ และอุดมการณ์ของหน่วยงาน โดยไม่คำนึงถึงปัญหาเฉพาะอย่างที่กำลังดำเนินการแก้ไขอยู่ ดังนั้น จึงอาจชี้ชัดลงไปได้ว่าหน่วยงานยุติธรรมทางอาญาเป็นหน่วยงานหนึ่งในวงการให้บริการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโอกาสการดำรงชีวิตในสังคมขนาดใหญ่

แทนที่จะคำนึงถึงชุมชนทางสังคมจิตวิทยาว่าเป็นชุมชนที่ค่อนข้างจะตายตัว ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเสนอแนะการค้นหาลักษณะที่ต่อเนื่องซึ่งพื้นฐานสำหรับข้อตกลงร่วมกัน หน่วยงานยุติธรรมทางอาญากับหน่วยงานให้บริการอื่นๆ ก็ยังประสานงานกับเพื่อทบทวนนโยบายและกระบวนการพิจารณาต่างๆ อีกด้วย ถ้าจะยังคงเป็นที่เชื่อถือของประชาชน

ปรัชญาที่มุ่งต่อการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม รวมเอาความคิดที่จะส่งมอบบริการแก่เด็กก่อนกระทำผิดเพื่อประโยชน์ของการป้องกันอาชญากรรมและแก่เด็กกระทำผิดตลอดจนอาชญากรที่ต้องโทษแล้ว เพื่อประโยชน์ทางการลดอาชญากรรม ในแต่ละกรณีผู้กระทำผิดและความผิดและอาชญากรที่ต้องโทษถือว่าเป็นผู้รับบริการหรือผู้บริโภคบริการ คำว่าผู้รับบริการสื่อความหมาย 1) บริการที่ให้แก่ต้องสมประโยชน์ของผู้รับบริการ และ 2) ผู้รับบริการแสวงหาบริการ ข้อเสนอแนะเหล่านี้ทำให้ผู้สนับสนุนปรัชญาที่มุ่งต่อการลงโทษ หวั่นไหว และทำให้ผู้ที่เชื่อถือปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟู กระอักกระอ่วนใจ เพราะคาดหวังให้ผู้ต้องโทษที่ไม่สมัครใจแสวงหาบริการด้วยความกระตือรือร้น

ในฐานะหน่วยงานควบคุมอาชญากรรม หน่วยงานต่างๆ มักจะมองเห็นประชาชนที่ไม่กระทำผิดกฎหมายเป็นผู้รับบริการ อย่างไรก็ตาม การที่พูดว่าผู้รับบริการทั้งหมดนี้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเท่ากับไม่ยอมรับผลกระทบของฐานะทางสังคม ชุมชนแออัดได้รับโรงเรียนได้รับการรักษาพยาบาล ได้รับศูนย์นันทนาการและบริการอื่นๆ จากรัฐบาลที่มีคุณภาพด้อยกว่าชุมชนอื่นๆ ตามปกติคนยากจนขาดทักษะในการติดต่อกับหน่วยงานให้บริการและประสบความสำเร็จยากนานาประการในการที่จะได้บริการที่น่าพึงพอใจ หน่วยงานสวัสดิภาพของเอกชนมีแนวโน้มที่จะแยกตัวออกจากผู้รับบริการที่เป็นคนชั้นต่ำ และปิดคดีแต่เนิ่นๆ โดยส่งผู้รับบริการไปยังหน่วยงานของรัฐ โดยให้เหตุผลว่าในฐานะเป็นหน่วยงานของชุมชนพวกเขาต้องบริการคนทั้งหมด รวมทั้งคนชั้นกลางด้วย หน่วยงานสวัสดิการเอกชนชอบคนชั้นกลางมากกว่า เพราะมักจะร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพกับนักสังคมสงเคราะห์ที่เป็นคนชั้นกลางด้วยกัน

ปรัชญาที่มุ่งต่อการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมนี้เพิ่งปรากฏขึ้นดูเหมือนจะมีใช้ในระบบงานคุมประพฤติและระบบงานราชทัณฑ์ เช่น การใช้อาสาสมัครในงานคุมประพฤติและในงานพักการลงโทษ และมีที่มาจากทฤษฎีบริหารองค์การ และลัทธิประชาธิปไตย (Organization Theory and Democracy)

4. ปรัชญาที่มุ่งต่อการป้องกันอาชญากรรม

ปรัชญาทางกระบวนการยุติธรรม ทั้ง 3 ปรัชญา ที่กล่าวมาแล้วนั้นเน้นที่ตัวผู้กระทำความผิด หลังจากได้กระทำความผิดแล้ว สำหรับปรัชญาที่ 4 คือ ปรัชญาที่มุ่งต่อการป้องกันอาชญากรรม เป็นปรัชญาที่มุ่งเน้นการป้องกันก่อนที่อาชญากรรมจะเกิดขึ้น เพื่อมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นหรือให้เกิดขึ้นน้อยลง (สุพจน์ สุโรจน์, 2557: 76-99)

แนวคิดในการป้องกัน การป้องกันอาชญากรรมโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนการป้องกันก่อนอาชญากรรมเกิดขึ้น และ 2) ขั้นตอนการป้องกันหลังจากอาชญากรรมเกิดขึ้นแล้วมิให้เกิดต่อไป ในการป้องกันอาชญากรรม ทั้ง 2 ขั้นตอนนี้ มักจะพิจารณาสาเหตุของการเกิดขึ้นของอาชญากรรมเป็นหลัก และเมื่อทราบว่าจะอะไรเป็นสาเหตุของอาชญากรรมแล้วก็จะได้ป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นหรือให้เกิดขึ้นน้อยลง

สาเหตุของอาชญากรรมมีมากมายหลายสาเหตุ ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎี สาเหตุอาชญากรรมต่างๆ แต่สาเหตุเหล่านั้นก็อาจพอนำมาสรุปได้เป็น 3 ประการ คือ 1) สภาวะหรือเงื่อนไขทางสังคม (Social Conditions) ซึ่งได้แก่สภาวะทางสังคมต่างๆ ที่ไม่เหมาะสม เช่น ระบบการศึกษาไม่เหมาะสมการจัดที่อยู่อาศัยไม่พอเพียง และการระบาดของอบายมุขต่างๆ สภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น การว่างงาน ความยากจน การกระจายได้ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม และการผูกขาดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น สภาวะทางสาธารณสุข เช่น การปลอมปนอาหารและเครื่องดื่ม การใช้ยาในทางที่ผิดและการติดสารเสพติด เป็นต้น สภาวะทางการเมือง เช่น ความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองและการแย่งชิงผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรค โดยวิถีทางการเมือง เป็นต้น และสภาวะทางครอบครัว เช่น สภาพบ้านแตก บิดามารดา ไม่เอาใจใส่ดูแลบุตรธิดาเท่าที่ควร บิดามารดามีลูกมากเกินไปและความขัดแย้งภายในครอบครัว เป็นต้น 2) สภาวะหรือเงื่อนไขทางจิตใจ (Mental or Psychological Conditions) คือ จิตใจไม่ปกติ หรือวิปริต อาจโดยกรรมพันธุ์ หรืออาจเกิดจากแรงกดดันต่างๆ โดยสภาวะทางสังคม ดังกล่าวแล้ว และ 3) สภาวะสิ่งแวดล้อม (Environmental Conditions) คือ สภาวะสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชญากรรมหรือเป็นแหล่งของอาชญากรรม เช่น การสร้างที่ประกอบธุรกิจที่มีขมกม การสร้างที่อยู่อาศัยแออัดยัดเยียด การไม่จัดให้มีแสงสว่างพอเพียงในถนนหนทาง และที่สาธารณะ เป็นต้น สภาวะทั้ง 3 อย่างนี้ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันอาจก่อให้เกิดมีการประกอบอาชญากรรมขึ้นได้ (Suzuki, 1980: 2-3)

ตามแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ การป้องกันอาชญากรรมตามสาเหตุต่างๆ ดังกล่าว อาจกระทำได้ใน 3 ระดับ คือ 1) ระดับท้องถิ่น เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล หรือเทศบาล 2) ระดับชาติ และ 3) ระดับนานาชาติ ใน 2 ระดับแรก คือ ระดับท้องถิ่น และระดับชาตินั้นผู้เชี่ยวชาญได้เน้นการวางแผนป้องกันอาชญากรรมโดยการประสานประสานระหว่างภาคต่างๆ ของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชน ตลอดจนประชาชนด้วย เช่น ระหว่างระบบการศึกษา ระบบเศรษฐกิจ

และอื่นๆ จะต้องมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ของการวางแผนแต่ละอย่าง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการวางแผนอย่างอื่นและเน้นการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานยุติธรรมต่างๆ ด้วย โดยมุ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นถึงการวางแผนการป้องกันอาชญากรรมในการวางแผนพัฒนาประเทศ เช่น 1) การย้ายถิ่นของประชาชนจากเขตชนบทสู่เขตเมือง ในประเทศที่กำลังพัฒนา มักจะทำให้ความมั่งหวังของผู้อพยพเข้าสู่เมืองใหญ่สำเร็จได้ยาก และทำให้ผู้อพยพหันไปหาการกระทำความผิดเพื่อจะได้สิ่งที่ตนไม่สามารถจะได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการวางแผนป้องกันอาชญากรรมที่มีสาเหตุจากการอพยพนี้จากรายงานขององค์การสหประชาชาติแสดงให้เห็นว่า อาจทำให้สำเร็จได้ในระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่างในประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก ที่มีอาชญากรรมสูง เนื่องจากประชาชนในเมืองไม่รู้จักกัน ดังนั้นจึงได้มีการดำเนินการให้ประชาชนได้มีโอกาสสูงรู้จักมักคุ้นกัน ซึ่งมีผลทำให้เกิดการติดต่อกันและกัน จนกระทั่งเกิดการควบคุมอาชญากรรมโดยอัตโนมัติ วิธีการป้องกันอาชญากรรมทำนองนี้ถูกนำไปใช้หลายประเทศ นอกจากนี้ในสหรัฐอเมริกา การป้องกันโดยวิธีการออกแบบสภาวะสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความร่วมมือของประชาชน กล่าวกันว่าประสบความสำเร็จอย่างสูง และ 2) ในการวางแผนการศึกษาจะต้องมีการประสานกับการวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย เพราะฉะนั้น ผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกมาแล้วไม่มีงานทำและจะก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมจากผู้ที่ไม่มียานทำเหล่านี้ การจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้นที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศในทางบวกและมีผลต่อการหยุดยั้งอาชญากรรมในคนหนุ่มสาวได้ด้วย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557: 18)

นักอาชญาวิทยาที่มีชื่ออีกท่านหนึ่งได้เสนอแนวทางการป้องกันอาชญากรรมไว้ 2 ทางด้วยกัน คือ 1) การป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อบุคคล และ 2) การป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อสิ่งแวดล้อม ในวิธีการแรก การป้องกันที่มุ่งต่อบุคคลนั้น ก็ยังแบ่งออกได้อีกเป็น 2 วิธี คือ ก) การบังคับใช้กฎหมายอาญาเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย โดยยับยั้งผู้ที่จะประกอบอาชญากรรม และจับกุมอาชญากรไปลงโทษ และ ข) การแก้ไขสภาวะทางสังคมขั้นพื้นฐานและการปรับตัวที่ไม่เหมาะสมในตัวบุคคลซึ่งถือกันว่าเป็นที่เพราะอาชญากรรม ส่วนการป้องกันที่มุ่งต่อสิ่งแวดล้อมนั้น รวมเอาความสัมพันธ์ทุกอย่างที่มีอยู่ระหว่างบุคคลและสิ่งแวดล้อมภายนอกตลอดจนอิทธิพลต่าง ๆ วิธีการป้องกันแบบนี้ เน้นการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมหรือไม่บรรลุปเป้าหมายทางสังคมที่กำหนดไว้

ดังที่กล่าวมา จะเห็นแนวความคิดในแบบของการป้องกันอาชญากรรมมากมายหลายแบบและหลายระดับ ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กัน อย่างไรก็ดี การวางแผนป้องกันอาชญากรรมโดยจัดทำเป็นโครงการป้องกันอาชญากรรมโดยตรงออกจะเป็นเรื่องยาก และได้รับความสนับสนุนทางการเงินน้อย เพราะสิ่งที่จะป้องกันยังไม่เกิดขึ้นและผลของการป้องกันตามโครงการก็ยากที่จะคาดหมายได้ บางครั้งก็มีการขัดแย้งในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้การปฏิบัติตามโครงการป้องกัน

อาชญากรรมได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร จากแนวคิดในการป้องกันอาชญากรรม ดังกล่าวนักเขียนขอยึดแนวทางที่จอห์นสันได้กล่าวไว้คือ 1) การป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อบุคคล และ 2) การป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อสิ่งแวดล้อม ว่าแต่ละอย่างมีที่มาจากทฤษฎีของนักอาชญาวิทยาสำนักใด

1. การป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อบุคคล การป้องกันอาชญากรรมโดยมุ่งต่อบุคคลนี้ นิยมกันมากในวงการป้องกันอาชญากรรม จอห์นสันได้แยกประเภทของบุคคลในสังคมออกเป็น 4 กลุ่ม ด้วยกัน คือ 1) บุคคลส่วนใหญ่ได้แก่บุคคลธรรมดาที่มีการปรับตัวทางอารมณ์และทางสังคมตามธรรมดา ซึ่งไม่จำเป็นต้องได้รับการเอาใจใส่หรือจะประกอบอาชญากรรม 2) บุคคลกลุ่มที่จำเป็นต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษ เพราะมีการปรับตัวไม่ถูกต้องอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นจะลงมือประกอบอาชญากรรม 3) บุคคลกลุ่มที่เป็นที่รู้จักโดยหน่วยงานต่างๆ ว่าเป็นเด็กกระทำผิดกฎหมายหรือเป็นอาชญากรแต่ก็ยังไม่ได้ยึดการประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ บุคคลกลุ่มนี้จะพบอยู่ในความควบคุมของระบบงานยุติธรรมต่างๆ และ 4) บุคคลกลุ่มที่ยึดอาชญากรรมเป็นการประกอบอาชีพ (Johnson, 1978: 498)

การป้องกันอาชญากรรมก็มุ่งที่จะหยุดความเคลื่อนไหวของบุคคลใน 4 กลุ่มนี้มิให้สามารถกระทำความผิดได้ บางหน่วยงานก็มุ่งป้องกันบุคคลกลุ่มแรก โดยพยายามป้องกันพฤติกรรมที่ต่อต้านสังคมมิให้เกิดขึ้นโดยจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การกีฬา การรื้อถอนแหล่งเสื่อมโทรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาการศึกษา และการให้การศึกษอาบรมทางศาสนา เป็นต้น

ในการป้องกันต่อบุคคลกลุ่มที่ 2 มิให้ประกอบอาชญากรรม วิธีการเข้าถึงบุคคลนั้นก่อนประกอบอาชญากรรมเป็นวิธีการที่ทำกันอยู่ เช่น สถานแนะนำเด็ก หน่วยงานแก้ไขบำบัดต่างๆ และเจ้าหน้าที่ทำงานกับเด็ก เป็นต้น ซึ่งสนใจเด็กที่มีปัญหาทางบุคลิกภาพสำหรับบุคคลกลุ่มที่ 3 การป้องกันอาชญากรรมจะเน้นการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งหมายความว่าบุคคลกลุ่มที่ได้กระทำความผิดซ้ำ ซึ่งหมายความว่าบุคคลกลุ่มที่ได้กระทำความผิดมาก่อนจนถูกนำไปฟ้องร้องดำเนินคดีไปจนจบกระบวนการ คือ ศาลพบว่าได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง และมีคำพิพากษาให้ดำเนินการกับจำเลยโดยวิธีการต่างๆ เพื่อมิให้ยึดอาชีพประกอบอาชญากรรมต่อไป ในกรณีนี้ระบบงานยุติธรรมต่างๆ ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันอาชญากรรม

ดังที่กล่าวมาวิธีการป้องกันอาชญากรรมโดยมุ่งต่อบุคคล ส่วนใหญ่จึงมีที่มาจาก 2 ทฤษฎี คือ 1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้ง มาจากนักอาชญาวิทยาสำนักรัศมี และ 2) ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำความผิด มาจากนักอาชญาวิทยาสำนักรัศมี อย่างไรก็ดี ทั้ง 2 ทฤษฎี ดังที่ใช้อยู่ในระบบงานยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบัน ไม่อาจยับยั้งกลุ่มบุคคลกลุ่มที่ 3 และกลุ่มอื่นๆ มิให้ประกอบอาชญากรรมหรือแก้ไขฟื้นฟูผู้ที่ถูกลงโทษให้กลับตนเป็นพลเมืองดีได้ทุกคน เพราะอัตราอาชญากรรมในสังคมยังคงเพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณและความรุนแรง

2. การป้องกันที่มุ่งต่อสภาวะแวดล้อม ดังนั้น นักอาชีวศึกษาบางท่านจึงหันมาเอาใจใส่กับสภาวะแวดล้อมในการป้องกันอาชญากรรม เช่น เจฟเฟรี และ นิวแมน ได้นำเสนอทฤษฎีที่มุ่งต่อการป้องกันโดยการแก้ไขปรับปรุงสิ่งแวดล้อมก่อนที่อาชญากรรมเกิดขึ้น เพื่อมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นได้ง่าย ถึงกระนั้นทฤษฎีของ เจฟเฟรี และ นิวแมน ก็ยังมีความแตกต่างกัน ตรงที่ว่านิวแมนเน้นที่การทำให้การประกอบอาชญากรรมทำได้ยากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ส่วนเจฟเฟรีก้าวไปไกลกว่านั้น โดยพิจารณาประเด็นพื้นฐานที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและทฤษฎีการเรียนรู้

จากแนวคิดของนักอาชีวศึกษา ทั้ง 2 ดังกล่าวมาการป้องกันอาชญากรรม อาจครอบคลุมกิจกรรมดังต่อไปนี้

1) มาตรการออกแบบทางกายภาพ สำหรับถนน สวนสาธารณะ สถานีรถประจำทาง หรือรถไฟอาหารที่อยู่อาศัยหรืออาคารร้านค้า และอื่นๆ มาตรการดังกล่าวนี้เป็นเรื่องทางด้านสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ในการวางผังเมือง

2) การสร้างรูปแบบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่างๆ ซึ่งอาจนำมาใช้กับผู้ที่จะเป็นเหยื่อหรือเป็นอาชญากร มาตรการนี้อาจเริ่มจากการใช้กลุ่มชนต่างๆ ในการป้องกันอาชญากรรมไปจนถึงการวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และการผ่าตัดหัวใจในการเปลี่ยนแปลงผู้ที่จะเป็นเหยื่อหรือเป็นอาชญากร เป้าหมายสำคัญในการป้องกันอาชญากรรม ก็คือการประสมประสานการออกแบบทางกายภาพกับพฤติกรรมของคน ซึ่งก่อให้เกิดวิธีการพัฒนา คนกับสิ่งแวดล้อมในการแก้ไขปัญหา นั้น สิ่งแวดล้อมถูกออกแบบไม่เพียงเฉพาะเพื่อป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพฤติกรรมที่ดีด้วย การพัฒนาดังกล่าวรวมถึงรูปแบบกายภาพ/พฤติกรรม สำหรับสิ่งแวดล้อมทางครอบครัว ทางการศึกษา ทางหมู่บ้าน และอื่นๆ ทำนองเดียวกัน คำว่า การออกแบบสิ่งแวดล้อม หมายถึงสิ่งแวดล้อมทั้งหมด

3) ระบบเตือนภัยและควบคุมสอดส่อง ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐได้ดำเนินการโดยตำรวจ การใช้วิธีการสอดส่องต่างๆ ต้องผสมกลมกลืนกับการป้องกันอาชญากรรมอย่างอื่นด้วย

4) ลักษณะทางเศรษฐกิจของการป้องกันอาชญากรรม เช่น การใช้พลังตลาดเศรษฐกิจเพื่อควบคุมอาชญากรรมโดยคนชั้นสูงหรืออาชญากรรมโดยองค์กรอาชญากรรม การส่งออกยาเสพติด อาจมองได้ว่าเป็นปัญหาการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

5) กฎหมายอาญา อาจถูกนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันอาชญากรรมอย่างหนึ่ง โดยกระบวนแก้ไขไม่ให้เป็นอาชญากรรมอีกต่อไป

ในเรื่องเดียวกันนี้ ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2525: 30-40) ได้นำแนวคิดของ เจฟเฟรี และ นิวแมน ตลอดจนคนอื่นๆ มาพัฒนาและตั้งเป็นทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม ตามแนวความคิดของปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม มุ่งที่การลดโอกาสสำหรับการประกอบอาชญากรรมในสภาพแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันยังให้

ความสำคัญต่อตัวบุคคลที่มีแนวโน้มที่จะทำผิดกฎหมายหรือไม่ทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตเหมาะสมหรือยอมรับกันได้ สารสำคัญของทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อมประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 4 ทฤษฎี ดังนี้

- 1) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสำนึกไม่ละเมิดกฎหมายกับสภาพแวดล้อมขัดขวางการละเมิดกฎหมาย ก่อให้เกิดพฤติกรรมไม่ละเมิดกฎหมาย
- 2) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสำนึกละเมิดกฎหมายกับสภาพแวดล้อมขัดขวางการละเมิดกฎหมาย ก่อให้เกิดพฤติกรรมพยายามละเมิดกฎหมาย
- 3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสำนึกไม่ละเมิดกฎหมายกับสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการละเมิดกฎหมาย ก่อให้เกิดพฤติกรรมไม่ละเมิดกฎหมายแล้ว
- 4) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสำนึกละเมิดกฎหมายกับสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการละเมิดกฎหมาย ก่อให้เกิดพฤติกรรมละเมิดกฎหมายแล้ว

จากทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม จากสภาพแวดล้อมจะเห็นได้ว่าถ้าทำให้คนมีสำนึก ไม่ละเมิดกฎหมายแล้ว ไม่ว่าสภาพแวดล้อมจะเอื้ออำนวยหรือไม่ก็ตาม คนผู้นั้นก็ย่อมจะไม่ทำผิดกฎหมาย ถึงกระนั้นสำหรับคนกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วคนกลุ่มที่ 1 ถ้าสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยหรือเปิดช่องให้ประกอบอาชญากรรม ก็คงจะไม่ประกอบอาชญากรรม การออกแบบผังเมืองหรือจัดที่อยู่อาศัยไม่ให้เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชญากรรม ก็อาจมีส่วนทำให้ลดอาชญากรรมลงได้ แต่อย่างที่ไม่เปิดโอกาสให้ประกอบอาชญากรรม ไม่อาจกระทำได้ทุกแห่งเพราะฉะนั้นสถานที่ที่มีการออกแบบผังเมืองดีและมีการป้องกันอาชญากรรมดี อาชญากรก็จะไม่ไปรบกวน แต่สถานที่อื่นๆ ที่มีการออกแบบผังเมืองและการป้องกันอาชญากรรมไม่ดีก็จะมีอาชญากรไปรบกวน เนื่องจากในปัจจุบันการคมนาคมและการขนส่งมีความสะดวกรวดเร็วมาก

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน

การบริหารนั้นตามความหมายทางวิชาการ (สมาน รังสิโยภุชญา, 2546: บทนำ) หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร และวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนหมายถึงการทำให้งานสำเร็จ ลุล่วงไปโดยอาศัยบุคคลอื่นๆ องค์ประกอบหรือปัจจัยที่จำเป็นต่อการบริหารนั้น ในขั้นแรกมีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) ที่เรียกว่า 4 M แต่ต่อมาได้มีการเพิ่มองค์ประกอบเข้ามาอีกหลายประการ เช่น อำนาจ หน้าที่ เวลา ความตั้งใจในการทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังนั้น ในปัจจุบันองค์ประกอบหรือปัจจัยที่จำเป็นต่อการบริหารจึงมีอยู่ 7 ประการด้วยกัน คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา

ความตั้งใจในการทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งอาจถือว่าเป็นปัจจัยเหตุหรือสิ่งที่ใช้ไป (Input) ในการบริหารงานแต่ละอย่าง

จากความหมายของดังกล่าว จะเห็นว่าการบริหารมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การบริหารงานจะต้องมีวัตถุประสงค์ 2) การบริหารงานจะต้องมีองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุ สิ่งของ เป็นต้น เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และ 3) การบริหารมีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง

การบริหารมีลักษณะเป็นการดำเนินงาน ที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง ผู้เชี่ยวชาญได้กล่าวไว้มากมายหลายอย่าง ซึ่งนำมาสรุปพอเป็นที่เข้าใจว่า การบริหารงานที่ดีควรประกอบด้วยการบริหารที่สำคัญ 9 ประการ (วิช วิรัชนิภาวรรณ, 2557: 98-100) คือ นโยบาย (Policy) อำนาจหน้าที่ (Authority) การวางแผน (Planning) การจัดรูปงาน (Organizing) การดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordination) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) หรือที่รวมเรียกเป็นภาษาอังกฤษได้โดยย่อว่า PAPOSDCORB ซึ่งขออธิบายแต่ละข้อโดยย่อดังนี้

1. นโยบาย (Policy) หมายถึง นโยบายที่จะใช้ในการบริหารงาน ตลอดจนวิธีการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ด้วย
2. อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจหน้าที่ของแต่ละระบบงาน ตลอดจนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในระบบงานเหล่านี้ด้วย
3. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนที่จะดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นสอดคล้องต้องกับนโยบาย การที่จะได้แผนงานที่ถูกต้อง จำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการวางแผนและการคาดหรือทำนายเหตุการณ์ในอนาคตด้วย
4. การจัดรูปงาน (Organizing) หมายถึง การจัดรูปงานของระบบงานต่างๆ ในการจัดรูปงานนี้สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาประกอบด้วยก็คือ วิธีการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดรูปงานและวิธีการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องต้องการ ในการจัดรูปงานดังกล่าวนี้อาจมีการพิจารณาในด้านการควบคุมการปฏิบัติงานหรือในด้านของการแบ่งงาน เช่น หน่วยงานหลัก (line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานสนับสนุน (Auxiliary)
5. การดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลที่มีความรู้และความสามารถมาบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน และอาจครอบคลุมถึงกิจกรรมต่างๆ ในการดำเนินการกับบุคลากร เช่น การสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การให้พ้นจากงาน หรือการเลิกจ้าง และการให้บำเหน็จบำนาญ
6. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การอำนวยการซึ่งรวมถึงการควบคุมงานและการนิเทศงาน ตลอดจนถึงศิลปะในการบริหารงาน เช่น ความเป็นผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์

และการจูงใจ นอกจากนี้ การอำนวยการยังหมายรวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ และการมอบอำนาจหน้าที่อันเป็นหลักสำคัญยิ่งในการบริหารด้วย

7. การประสานงาน (Co-ordination) หมายถึง การประสานงานเพื่อให้งานดำเนินไปโดยสะดวกและเรียบร้อย และเพื่อที่จะให้การประสานงานดีขึ้น ตลอดจนแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ นักบริหารจำเป็นต้องศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการประสานงานแบบต่างๆ นอกจากนี้ยังจะต้องจัดให้มีระบบการประสานงานที่ดีในหน่วยงานของตนและกับหน่วยงานอื่นๆ ด้วย สิ่งที่จะช่วยให้การประสานงานดำเนินไปด้วยดีก็คือ การติดต่อสื่อสารที่ดี

8. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผลงานด้วย กิจกรรมทั้งหมดนี้มีส่วนสัมพันธ์เนื่องกับการติดต่อสื่อสารเป็นอันมาก

9. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณและการจัดงบประมาณ ซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายของการบริหารงานที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นักบริหารจะต้องมีความรู้และความเข้าใจระบบงบประมาณกระบวนการในการจัดงบประมาณและการเงิน และการใช้วิธีงบประมาณเป็นเครื่องมือในการวางแผนและควบคุมงานด้วย

ดังนั้นสรุปได้ว่า การบริหารราชการจะต้องอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ซึ่งน่าจะเรียกว่าปัจจัยเหตุ (Input) หรือสิ่งที่จะใช้ไปในการบริหารงานและจะต้องมีกระบวนการบริหาร (process) เพื่อใช้ปัจจัยเหตุ และเมื่อกระบวนการต่างๆ ดำเนินการไปแล้ว ก็จะได้ผลผลิตหรือสิ่งที่ได้ออกมา (Output) การบริหารงานยุคธรรมซึ่งเป็นการบริหารงานราชการอย่างหนึ่ง ก็ย่อมจะต้องใช้องค์ประกอบหรือปัจจัย ตลอดจนกระบวนการในการบริหารดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลผลิตหรือสิ่งที่ได้ออกมาคือ การคุ้มครองป้องกันสังคมด้วยการลดอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ระบบงานยุคธรรมเป็นระบบงานที่ประกอบด้วยระบบงานย่อยหลายระบบ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากระบบงานอื่น ๆ และแตกต่างกันในหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างระบบงานยุคธรรมย่อยๆ ด้วยกันด้วยการบริหารงานยุคธรรมจึงมีกระบวนการพิเศษอีกมากหมายหลายประการ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปรับเปลี่ยนส่วนราชการ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ารัฐบาล คือ กลไกหลักในการบริหารการปกครองประเทศ ซึ่งมีหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนมีความอยู่ดีมีสุข ประเทศชาติมีความมั่นคง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่การที่รัฐบาลเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและมีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองทุกอย่างที่ส่วนกลาง (Centralization) ย่อมไม่สามารถดูแลและจัดบริการให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง ปัญหาการดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนได้ และประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมปกครองตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของตน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้การกระจายอำนาจมีบทบาทและมีความสำคัญยิ่งขึ้น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ World Bank Institute ได้ให้นิยามการกระจายอำนาจว่า คือการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลในระดับรองลงมา รวมทั้งภาคเอกชน ซึ่งการกระจายอำนาจมีหลายมิติ ประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้พลเมืองและผู้แทนที่ได้รับ การเลือกตั้งมีอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น สนับสนุนการเมืองแบบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนและผู้แทนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคม ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่มีความเป็นพหุนิยม

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการวางแผน การเงินการคลัง การบริหารจัดการหน้าที่สาธารณะจากส่วนกลางมายังหน่วยงานต่างๆ ในระดับรองลงมา โดยสามารถแบ่งระดับของการกระจายอำนาจทางการบริหารได้ 3 ระดับ ดังนี้

- 2.1 Deconcentration เป็นระดับการกระจายอำนาจทางการบริหารที่มีความเข้มข้น น้อยที่สุด และมีการใช้มากที่สุดในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว โดยเป็นเพียงการถ่ายโอน ความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานตามภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ทั้งหมด อีกระดับหนึ่งภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เช่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นองค์กรตัวแทน ของรัฐบาลกลางในการประกอบกิจการสาธารณะที่มีอิสระในการตัดสินใจอย่างมาก และมีกฎระเบียบ การบริหารบุคคลแยกเฉพาะต่างหากจากกฎระเบียบข้าราชการพลเรือนทั่วไป

- 2.2 Devolution เป็นการโอนถ่ายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ การเงิน และการบริหารไปยังท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง มีความสามารถในการหารายได้เป็นของตนเองและเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความสามารถในการตัดสินใจลงทุนกระทำการใดก็ได้ การกระจาย อำนาจในระดับนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจตามกฎหมายที่แน่ชัดและมีพื้นที่ตามภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน ในการใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่/กิจการสาธารณะ

3. การกระจายอำนาจทางการเงิน ถือเป็นตัวแปรหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จใน การกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจด้านรายจ่าย สาธารณะ โดยอาจอยู่ในรูปของการถ่ายโอนรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นการให้ อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน/ภาษีการขาย หรือภาษีทางอ้อมอื่นๆ หรือการให้อำนาจกับ รัฐบาลท้องถิ่นในการตัดสินใจขอกู้เงิน/ระดมทรัพยากรผ่านการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลกลาง

4. การกระจายอำนาจทางการตลาด เป็นแนวคิดที่มากับแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือแนวคิดเศรษฐกิจระบบตลาด ซึ่งถือเป็นการถ่ายโอนภาระรับผิดชอบจากภาคสาธารณะไปยังภาคเอกชน กลุ่มชุมชน/สมาคมหรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยอยู่ในรูปของการให้ภาคเอกชน/กลุ่มทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วม (privatization) ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างรัฐและเอกชน (partnership) หรือการจ้างเหมา (contracting out) และการลดการควบคุม (Regulation) เพื่อให้ภาคเอกชนแข่งขันกันเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐบาลมีหน้าที่หรือเป็นกิจการที่รัฐบาลผูกขาด

ธเนศวร เจริญเมือง ได้นิยามการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการทุกอย่าง

จรัส สุวรรณมาลา ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่ามี 2 ลักษณะ คือ 1) การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเองหรือที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” และ 2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการมอบ หรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องขอเสนออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไป และยังหมายรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจกรรมสาธารณะของส่วนราชการอีกด้วย

ดังนั้นสรุปได้ว่า ความหมายของการกระจายอำนาจที่มีความสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยนี้ หมายถึง รูปแบบหรือแนวทางที่รัฐถ่ายโอนหรือมอบอำนาจที่เคยผูกขาดอยู่ในอดีตให้แก่ประชาชนทุกระดับจนถึงระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดนั่นคือในระดับท้องถิ่นและลงสู่ชุมชนนั่นเองทั้งที่มีแบบแผนและไม่มีแบบแผน เพื่อให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการดูแล/ดำเนินกิจการสาธารณะได้ด้วยตนเอง

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ World Bank Institute ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจไว้หลายประการ ดังนี้ คือ

1. ข้อดีของการกระจายอำนาจ

บรรเทาภาวะการกระจุกตัวของ การตัดสินใจ (decision-making bottlenecks) ทำให้รัฐบาลกลางสามารถวางแผน ปฏิบัติหน้าที่และควบคุมเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญๆ เท่านั้นลดความสลับซับซ้อนในกระบวนการของระบบราชการ และช่วยให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่และเข้าใจสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นได้

เป็นอย่างดี ตลอดจนช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงหันมาเน้นการทำงานเชิงนโยบายมากกว่างานประจำวัน (routine)

- 1) ช่วยให้การกระจายบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงและครอบคลุมพื้นที่ห่างไกล
- 2) เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความหลากหลายทั้งทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมและการเมืองเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ
- 3) นำไปสู่การสร้างสรค์นวัตกรรม/โครงการของท้องถิ่น โดยเกิดจากการลองผิดลองถูกของท้องถิ่นเอง ตลอดจนเป็นการเพิ่มเสถียรภาพทางการเมือง โดยการให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมการบริหารจัดการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

2. ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

- 1) อาจทำให้การทำงานของภาครัฐสูญเสียการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) และส่งผลต่อการควบคุมทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาลกลางอีกด้วย
- 2) เจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นอาจไม่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะ จนส่งผลต่อการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้การถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ไปยังท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นมีทรัพยากรทางการเงินไม่เพียงพอหรือส่วนกลางกระจายทรัพยากรให้กับท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกันนั้น อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียในการวางแผนการกระจายอำนาจ ผู้วางแผน/ออกแบบการกระจายอำนาจต้องมีความสามารถในการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชนในการทำหน้าที่ต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาครัฐในระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจให้มีความเหมาะสมกับขีดความสามารถของท้องถิ่นอย่างใดก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง แต่ส่วนกลางก็ยังมีสำคัญในบทบาทเชิงนโยบายและกำกับควบคุมดูแลท้องถิ่น ตลอดจนพยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้

2. แนวคิดการปรับเปลี่ยนส่วนราชการ

แนวคิดเรื่องการปรับเปลี่ยนองค์การภาครัฐเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1990 สาเหตุจากส่วนราชการต่างๆ ทั้งในด้านสาธารณสุข การศึกษา ศาสนาวัฒนธรรม และราชทัณฑ์ ไม่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนหลายๆ มลรัฐต้องประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณ มีการปลดพนักงาน สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำในสหรัฐอเมริกาทำให้ทั้งรัฐบาลและประชาชน ต้องการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ ให้มีขนาดเล็ก และมีความยืดหยุ่น มีการกระจายอำนาจ และสามารถปรับตัวรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงมีการพัฒนาการบริหาร มีจุดมุ่งเน้นที่รับบริการโดยใช้

รูปแบบการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจ มีการใช้กลไกตลาดภายใต้การแข่งขันสหรัฐอเมริกานับเป็นประเทศที่มีการปฏิรูประบบข้าราชการ ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงระบบราชการครั้งใหญ่มากมาย ยาวนาน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1905 จนถึงการปฏิรูประบบราชการด้วยการประดิษฐ์รัฐบาลใหม่ในปี ค.ศ. 1993 แล้ว สหรัฐอเมริกามีการปฏิรูประบบราชการรวมทั้งหมด 11 ครั้ง (จินตนา ชัยวรรณการ, 2543: 8) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การปฏิรูประบบราชการสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1905-1993

ชื่อ	ปี ค.ศ.	ภารกิจหลักของการปฏิรูป
1. Keep Commission	1905-19	การบริหารงานบุคคล การทำสัญญาของรัฐบาล และการจัดการข้อมูล
2. President's Commission on Economy and Efficiency	1910-13	เป็นกรณีศึกษาของประมาณของฝ่ายบริหาร
3. Joint Committee on Reorganization	1921-24	จัดสรรหน้าที่บริหารระหว่างกระทรวงต่าง ๆ
4. President's Committee on Administrative Management	1936-37	คำแนะนำในการสร้างสำนักงานฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีและเป็นการศึกษาในเชิงทฤษฎี
5. First Hoover Commission	1947-49	เป็นการตรวจสอบองค์การและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและรายงานการตั้งคณะทำงาน
6. Second Hoover Commission	1953-55	ติดตามผลการปฏิรูปของคณะกรรมการฮูเวอร์ครั้ง
7. Study Commission on Executive Reorganization	1953-68	แรก เน้นที่ปัญหาเชิงนโยบายมากกว่าโครงสร้าง การปฏิรูปที่ทอย่างเจียบ ๆ อย่างต่อเนื่องแต่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
8. Ash Council	1969-71	ข้อเสนอว่าด้วยการปรับโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งสร้างสำนักขึ้นมาคุมหน่วยงานที่มีอยู่
9. Carter Reorganization Effort	1977-79	การปรับปรุงองค์การรัฐบาลที่มาจากข้างล่างขึ้นมา และมุ่งไปที่การปรับปรุงกระบวนการ แต่ส่วนใหญ่ล้มเหลว เพราะหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นไม่ประสานกัน
10. Grace Commission	1982-84	เป็นความพยายามครั้งใหญ่ที่จะกำหนดว่าทอย่างไร จึงจะทำให้รัฐบาลทำงานได้โดยใช้เงินน้อยลง
11. National Performance Review	1993	พยายามประดิษฐ์รัฐบาลใหม่เพื่อปรับปรุงผลงาน

ที่มา: Dilulio et al. (1994)

แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบราชการมีปัญหา 2 ปัญหาใหญ่ๆ ได้แก่ ระบบราชการเต็มไปด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่มีเหตุผล และข้าราชการขาดแรงจูงใจจึงเสนอให้แก้ไขด้วยการกระจายอำนาจและเพิ่มสิ่งจูงใจตามวิธีการของธุรกิจ ระบบราชการต้องรับใช้ประชาชนไม่ใช่ราชการ และพยายามเสนอหลักการที่ใช้ในการบริหารภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐเพื่อปรับปรุงคุณภาพการบริการสาธารณะ

1. แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2550: 35-37) ได้เสนอแนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) หรือการจัดการนิยม (Managerialism) ตั้งอยู่บนสมมุติฐานของความ เป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหาร ราชการ และการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสแนวความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบ คลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน และหลักวิทยาศาสตร์ การจัดการ (Scientific Management) ของ Frederick Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการ ประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) นอกจากนี้ยังได้ ผสมผสานให้เข้ากับเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์ สถาบันแนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ ไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็น เครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึง วัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความ พึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อ ปรับระบบ เป็นต้น

Boston (1996) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้

1. มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่าง อย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัย นำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อ ผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results)
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ การกำกับดูแลควบคุมภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่นการวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว/เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

Gruening (2001) กล่าวว่ากระบวนการจัดการภาครัฐใหม่เริ่มต้นเมื่อตอนปลายทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980 มีการปฏิบัติจริงครั้งแรกในอังกฤษในสมัยที่นางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรี และเริ่มต้นมาจากการบริหารท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมากจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยและการเรียกร้องให้ลดภาษี ต่อมารัฐบาลนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ได้เข้าร่วมกระบวนการนี้ด้วย ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการในแนวการจัดการภาครัฐใหม่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับประเทศที่อยู่ในกลุ่มโออีซีดีแต่ความสำเร็จในประเทศอื่นๆ ก็มีเช่นกัน Roberts and Bradley (2002: 19) ได้กล่าวว่าสำหรับวิธีการปฏิรูปและการปรับปรุงองค์กรนั้นมีทั้งส่วนที่นักวิชาการเห็นตรงกันและส่วนที่ยังเห็นไม่ตรงกันซึ่งบางคนเห็นว่าเป็นคุณลักษณะของการจัดการภาครัฐใหม่ ขณะที่บางคนเห็นว่าไม่ใช่ ดังสรุปไว้ในระยะเกือบสิบปีมานี้ นักวิชาการได้นำไปถกเถียงกันในที่ประชุมและสิ่งพิมพ์ต่างๆ เป็นอันมาก แต่ยังไม่มีความเห็นตรงกันมากนักว่าสิ่งที่ประกอบกันเป็นการจัดการภาครัฐใหม่นั้นมีอะไรบ้าง

ตารางที่ 2 ลักษณะของวิธีการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่

ลักษณะที่ไม่มีการถกเถียงกัน	ลักษณะที่ยังการถกเถียงกันอยู่
1. การตั้งงบประมาณ	1.การจำกัดการใช้จ่ายตามงบประมาณและ
2. การให้บัตรใช้สิทธิแทนเงิน	กฎหมาย
3. การให้มีความผิดชอบต่อผลงาน	2.การใช้หลักเหตุผล (Rationalization) ในการ
4. การตรวจสอบผลงาน	ตัดสินใจ
5. การแปรรูป	3.การวิเคราะห์นโยบายและการประเมินผล
6. การเน้นลูกค้า	4.การปรับปรุงกฎระเบียบ
7. การกระจายอำนาจ	5.การปรับโครงสร้างองค์การให้เล็กลง
8.การวางแผนและบริหารกลยุทธ์	6.การพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม
9. การแยกการจัดหาออกจากการผลิต	ของประชาชน
10. การแข่งขัน	
11. การวัดผลงาน	
12. การจัดการสไตร์ที่มุ่งเปลี่ยนแปลง	
13. การจ้างเหมาเอกชน	
14. การให้อิสระในการบริหาร หรือการบริหาร	
อย่างยืดหยุ่น	
15. การปรับปรุงการบัญชี	
16. การบริหารงานบุคคลที่เน้นการจูงใจ	
17. การเก็บค่าบริการจากผู้ใช้	
18. การแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน	
19. การปรับปรุงการบริหารการเงิน	
20. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น	

ที่มา: Gruening (2001)

ในทศวรรษ 1970 เมื่อสาขาการวิเคราะห์นโยบายเริ่มฝึกคนเข้าไปเป็นนักบริหารในภาครัฐก็เริ่มเห็นปัญหาทันทีว่า จำเป็นต้องพัฒนาทักษะอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากการสร้างทางเลือกนโยบาย ข้อสำคัญโอกาสที่จะใช้ทักษะวิเคราะห์นโยบายนั้นค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเองก็ต้องการทักษะการจัดการมากกว่า ด้วยเหตุนี้ สถาบันที่สอนสาขาการวิเคราะห์นโยบายจึงเปิดหลักสูตรใหม่ในด้านการจัดการ แต่ด้วยเหตุที่สาขาการวิเคราะห์นโยบายเป็นคู่แข่งกับรัฐประศาสนศาสตร์ จะเรียกว่าหลักสูตรนี้ว่าการบริหารภาครัฐก็ได้ การวิเคราะห์นโยบายจึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า

“การจัดการภาครัฐ (Public Management)” แต่ขณะนั้นสาขาบริหารธุรกิจและการจัดการทั่วไป ก็หันมาเปิดหลักสูตรการจัดการภาครัฐนี้ด้วยเหมือนกัน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2550: 37) กล่าวว่า เนื้อหาหลักสูตรการจัดการภาครัฐ ก็คือหลักสูตรการจัดการทั่วไป (Generic Management) ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัยนีโอคลาสสิกนั่นเอง หลักสูตรการจัดการทั่วไปเป็นความรู้ที่มาจากผลงานวิจัยของพวกนีโอคลาสสิก แต่กลับไปมีอิทธิพลต่อการบริหารธุรกิจมากระยะหนึ่ง ตอนนี้ถูกถ่ายโอนกลับมาสู่ภาครัฐอีกครั้ง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกล (Rational or Mechanistic Management) กับกลุ่มมนุษย์ หรือสิ่งมีชีวิต (Humanistic or Organic Management) กลุ่มเหตุผลประกอบด้วยงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Base Budgeting) เทคนิคการวัดผลงานและการบัญชี (Techniques of Performance Measurement and Accounting) การตลาดภาครัฐ (Public-Sector Marketing) การจัดการเชิงเหตุผลหรือเชิงกลยุทธิ์ (Rational, Strategic Management) การศึกษาของกลุ่มเหตุผลจะเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามทางการจัดการเน้นการวัดผลงาน การให้รางวัลโดยอาศัยผลงานที่มีหลักฐาน

ในช่วงทศวรรษ 1970 หลักเหตุผลตรงกันข้ามครอบงำความคิดของการจัดการภาครัฐเกือบจะโดยสิ้นเชิง แต่พอต้นทศวรรษ 1980 หนังสือชื่อ “In Search of Excellence” ของ Peters และ Waterman ได้เปลี่ยนความคิดนี้ เพราะในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของบริษัทอเมริกันส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักเหตุผล ตรงกันข้าม กลับใช้หลักสิ่งมีชีวิตและกลยุทธิ์ด้านความเป็นมนุษย์รวมทั้งแนวทางวัฒนธรรมองค์การ หนังสือเล่มนี้จึงมีส่วนกระตุ้นการบริหารภาครัฐให้หันมาสนใจมิติมนุษย์ ซึ่งไม่นานก็แพร่ไปทั่วอาณาบริเวณของการศึกษาการจัดการภาครัฐ นักวิชาการหลายคนเริ่มคิดว่าอาจสร้างความเป็นเลิศให้กับการบริหารภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น การเสนอให้ใช้แนวทางการพัฒนาองค์การ (Organizational Development) การจัดการคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Management) และการจัดการกลยุทธิ์ที่เน้นวัฒนธรรม (Culturally Oriented Strategic Management)

Gruening (2001: 10-11) สรุปไว้ว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ คือ การจัดการภาครัฐกับรัฐประศาสนศาสตร์เกือบจะทับกัน สนใจปัญหาและใช้เทคนิคคล้ายกัน ประเด็นสำคัญอยู่ที่การจัดการภาครัฐถือว่าเป็นศาสตร์ใหม่ที่แยกออกมาจากรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2550: 3-4) กล่าวไว้ว่า ลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐใหม่ จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐใหม่ แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์คลังที่ร้ายแรง (Severe Fiscal Crises) เพราะวิกฤตการณ์คลังเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่มีหน้าซ้ำการปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการจัดการภาครัฐใหม่ เนื่องจากเหตุผล 4 ประการ คือ

1. ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง
2. การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้สำเร็จ

3. การวัดผลงาน (Performance Measurement) เป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งของทฤษฎีตัวการตัวแทนและการแลกเปลี่ยนต้นทุน ซึ่งการจัดการภาครัฐใหม่นำมาใช้เป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ ดังนั้นการทางานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาณการทางานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้อย่างชัดเจน และเป็นที่เข้าใจตรงกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้างๆ เหมือนเมื่อก่อน

4. การสื่อสารมากกว่าทฤษฎี โดยเฉพาะความเข้าใจและความรู้สึกประทับใจที่มีต่อแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่ นอกนั้นถึงแม้จะมีการถกเถียงกันว่าการจัดการภาครัฐใหม่มีแนวคิดหรือหลายแนว แต่ในแง่กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีแล้ว ในปัจจุบันน่าจะมีเพียงแนวคิดเดียว เพียงแต่การนำไปใช้ของแต่ละแห่งย่อมแตกต่างกันไปตามบริบท ซึ่งแต่ละประเทศต้องปรับกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ ให้เข้ากับข้อจำกัดเชิงสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง

2. แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทย

วรเดช จันทรศร (2549: 140-141) ได้ให้แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการว่า หากคนที่อยู่ในหน่วยงานราชการไม่มีความรู้สึกหรือมีความต้องการที่แท้จริงแล้วการปฏิรูปนั้นก็จะมีประสบความสำเร็จ การปฏิรูปนั้นแม้จะเกิดขึ้นได้ ก็จะไม่เกิดกระบวนการที่ทาคความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นได้อย่างสถาพร การปฏิรูประบบราชการ ก็เช่นกัน ถึงรัฐบาลจะมีอำนาจปรับปรุงก็จะมีประโยชน์ ถ้าไม่เข้าใจกระบวนการของการแสวงหาความร่วมมือ การปฏิรูปที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริงควรจะเริ่มจากการมีขั้นตอน กล่าวคือจะต้องมุ่งการสร้างการมีส่วนร่วมให้ข้าราชการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงตนเอง การมุ่งชี้ให้เห็นว่าหากไม่ปรับปรุงแล้วอะไรเป็นสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญ จะต้องคำนึงถึงการนำกลยุทธ์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องประกอบด้วยตัวผู้ปฏิรูปเองจะต้องดึงเอาพลังประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาชี้ให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปด้วยเช่นกัน ชี้ให้เห็นถึงภาวะความกดดันของประชาชนว่า ถ้าหากไม่ทำการปรับตัวหน่วยราชการนั้นก็อยู่ไม่ได้ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกและความต้องการที่จะปฏิรูปตนเองขึ้นมาโดย ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ (2544: 1-3) ได้นำเสนอหลักการและเหตุผลของการปฏิรูปองค์การภาครัฐไว้เช่นกันว่า

1. การทบทวนบทบาท ภารกิจ และการลด ตัดทอน ยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีควมจำเป็นที่องค์การภาครัฐต้องดำเนินการเอง หรือที่เห็นควรให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน หน่วยงานหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ

2. การปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการทำงานที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์การภาครัฐ โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลงานในด้านต่างๆ อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

3. การลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์การภาครัฐที่เป็นผลมาจากข้อ 1-2 ดังกล่าวข้างต้นโดยแสดงถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ และที่จะลดลงทั้งระยะสั้นและระยะยาวมาตรการดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบภาครัฐเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐในการสร้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนและเป็นประเทศที่มีระดับความสามารถในการแข่งขันสูง ทั้งระดับภูมิภาคและเวทีโลก ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้รับจากมาตรการดังกล่าวคือ

4. มีผลงานที่เป็นรูปธรรม ทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดพันธกิจที่ชัดเจน กำหนดแผนกลยุทธ์ เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์จากการทำงานที่สอดคล้องกับพันธกิจและมีการบริหารทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมายพันธกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายจะต้องสามารถวัดได้ ประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรมและแจ้งให้ประชาชนรับทราบตลอดจนมีการทบทวนปรับปรุงกฎระเบียบทางราชการให้ทันสมัย และสนับสนุนการทำงานที่มีประสิทธิภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น

5. คำนวณค่าเงินภาษีประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะมีระบบบัญชีที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เสียค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการให้ค่าตอบแทนต่อผู้ปฏิบัติงานสูงเกินกว่าที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ตามปกติวิสัย โครงการที่ภาครัฐดำเนินการเองจะต้องสามารถแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตได้เพื่อใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานและใช้ประกอบการพิจารณาถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทาแทน นอกจากนี้หน่วยงานตรวจสอบภายในที่รับผิดชอบต้องเน้นการตรวจสอบว่า การใช้จ่ายดังกล่าวปราศจากการฉ้อฉล ททุจริต และมีค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลควบคู่ไปกับการตรวจสอบว่าทาถูกต้องตามระเบียบหรือขั้นตอนหรือไม่

6. เป็นที่ยอมรับของประชาชน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องคำนึงถึงความถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและยุติธรรม ประชาชนผู้ขอรับบริการจากองค์กรภาครัฐจะได้รับความสะดวก ขั้นตอนการทำงานสั้น เรียบง่าย โปร่งใส และเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องพร้อมที่จะช่วยแก้ไขปัญหา และอธิบายเหตุผลกรณีที่มีปัญหาแก่ผู้มารับบริการด้วยความสุภาพเท่าเทียมกันนอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนางานบริการอย่างต่อเนื่องให้มีมาตรฐานสูงเทียบได้กับองค์กรภาคเอกชนชั้นนำ

การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542: 8-11) ได้กล่าวไว้ว่า การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยมีความพยายามที่จะทามาานแล้วและได้ดำเนินการกันมาอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมายังทาให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญเท่าที่ควร และจากการค้นพบข้อจำกัดขององค์การในรูปแบบไม่เหมาะสมสำหรับดำเนินภารกิจสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ความไม่เหมาะสมของรูปแบบส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปสู่สาเหตุและเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การมหาชน (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, 2542: 41-42) ดังนี้

1. รูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่เหมาะสมกับการบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า วิธีการดำเนินการภารกิจส่วนราชการมีการบังคับใช้อำนาจฝ่ายเดียวต่อประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ โดยรวมแล้วเนื้อหาของภารกิจหลักของส่วนราชการจะเป็นการดูแลบังคับไม่ให้เกิดการละเมิดกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อย และจัดระเบียบความสัมพันธ์ต่างๆ ทางสังคมเป็นหลัก ส่วนรัฐวิสาหกิจภารกิจยังเป็นการดำเนินการไปบนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวเหมือนราชการทั้งหลายปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน การเกิดภารกิจสมัยใหม่จำเป็นต้องอาศัยวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากรูปแบบราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นภารกิจด้านการจัดการฝึกอบรม ภารกิจด้านการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ ระดับสูง ภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน ที่มีความคล่องตัวในการดำเนินการสูง เป็นต้น การจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น องค์ประกอบความสำเร็จนั้นจำเป็นต้องจัดรูปแบบองค์การมหาชนขึ้นมาสนองตอบภารกิจสมัยใหม่และต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) มีความคล่องตัวสูงในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์
- 2) มีสายบังคับบัญชาสั้นและมีระบบการตัดสินใจที่รวดเร็วทันทั่วถึง
- 3) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
- 4) องค์การบริการมีอำนาจเบ็ดเสร็จสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

2. ความเหมาะสมขององค์การมหาชนในระบบองค์กรภาครัฐ การเสนอแนวทางเพื่อความเหมาะสมในการจัดระบบองค์กรของภาครัฐประเภทใหม่ที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” เพื่อหาหนทางที่ปฏิบัติภารกิจใหม่ในสังคมภายใต้แนวความคิดที่ว่าองค์การมหาชนต้องมีความแตกต่างในแง่เนื้อหาและวิธีการดำเนินการแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเดิม องค์การมหาชนในรูปแบบของกฎหมายมหาชน จึงเป็นสาเหตุและเงื่อนไขที่รัฐจำเป็นต้องหาแนวทางเพื่อรับต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นทำให้หน่วยงานราชการต้องมีการปฏิรูประบบราชการหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วแต่ความเหมาะสมต่อไป ซึ่ง วิษณุ วรรณ (2538: 8-15) ก็ได้กล่าวไว้ว่านอกจากสาเหตุและเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งโครงสร้างระบบราชการบริหารแบบดั้งเดิมไม่ได้สามารถตอบสนองได้ จึงทำให้เกิดสาเหตุและเงื่อนไขบางประการที่จะต้องมียุทธศาสตร์มหาชนเข้ามาหาหนทางที่วางระเบียบควบคุมการดำเนินการต่างๆ แทนรัฐบาลและเอกชน

3. ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อหาหนทางที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ได้แก่

- 1) ความเจริญก้าวหน้าของกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์
- 2) การนำเอาคอมพิวเตอร์มาจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคล
- 3) โลกาภิวัตน์และลักษณะเทคนิคของธุรกรรมทางการเงินและการคลัง
- 4) โครงสร้างระบบบริหารแบบดั้งเดิม (Structures Administrative Caciques) ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) แนวความคิดเรื่ององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ถูกนำมาใช้เพื่อปรับกลไกในทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น สรุปได้ว่าผลลัพธ์ของแนวคิดดังกล่าวมานี้คือเพื่อให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ดี และมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพและชาติไทยมีเกียรติภูมิได้รับความเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก ซึ่งกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนแผนงาน แผน คน ฯลฯ ให้บังเกิดผลลัพธ์อันปลาย คือแผนเงินหรือแผนการจัดหางบประมาณดังจะได้ศึกษาถึงการ จัดหางบประมาณระบบเดิมและระบบใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมทางเลือก และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวคิดที่มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดเกี่ยวกับ ยุติธรรมชุมชน โดยเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบยุติธรรมกระแสหลักที่มุ่งเน้นไปที่ การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยละเอียดเหยื่อหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบข้างในขณะที่แนวคิดเกี่ยวกับ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมุ่งเน้นการคำนึงถึงความรู้สึกของเหยื่อชุมชน และการเยียวยาผลกระทบ จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้แนวคิดนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ประกอบในการทดลองนำร่องสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการจัดการความขัดแย้งและไกล่เกลี่ยประณอมข้อ พิพาทต่างๆ ได้ แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีประเด็นรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

1. สาเหตุที่ต้องมีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

Barton กล่าวถึงเหตุที่ต้องมีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพราะกระบวนการยุติธรรม กระแสหลักมีจุดอ่อนมีหลายประการ ดังนี้

ประการแรก หน่วยงานต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมมิได้สนองความต้องการของทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดได้อย่างเข้าใจและสอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เกิดขึ้น ชุมชน ครอบครัว กลุ่มเพื่อน ญาติพี่น้องไม่สามารถตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายได้อย่างถูกต้อง

ประการที่สอง หน่วยงานต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมได้แต่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ทำให้ล้มเหลวในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่แท้จริงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม การระงับข้อพิพาทหรือการลงโทษมิได้ช่วยให้ผู้เสียหายหรือผู้สูญเสียมีความรู้สึกที่มั่นคงปลอดภัย

ประการที่สาม การตัดสินใจใดๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมิได้ก่อให้เกิดความพึงพอใจที่แท้จริง เนื่องจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นๆ

ประการที่สี่ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมิได้ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายที่มีข้อพิพาทกันมาร่วมกันหาทางออก ความรู้สึกโกรธ เกลียด และกลัวจึงยังคงมีต่อไป

ประการที่ห้า เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายควรเป็นฝ่ายแรกที่กระบวนการยุติธรรมควรให้ความสำคัญ แต่กลับเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นฝ่ายสำคัญ เมื่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีจุดอ่อนดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ขึ้น เพื่อมาอุดช่องว่างของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยหันมาสนใจเหยื่ออาชญากรรม ชุมชน ครอบครัว ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้น

2. นิยามและความหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

สหประชาชาติ ได้นิยาม “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ว่าหมายถึง การอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้าย

John Braithwaite นิยาม กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่า หมายถึง การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมให้กลับสู่สภาพดีดังเดิม ทำให้เหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกันก็บูรณาการผู้กระทำความผิดและสังคมเข้าด้วยกันโดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงประการแรกคือการบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม ซึ่งหมายถึงการที่เหยื่ออาชญากรรมได้รับการชดเชยทดแทนมูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหาย ความเสียหายส่วนบุคคลอื่นๆ กลับคืน และรวมถึงความรู้สึกที่มั่นคงปลอดภัย

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ได้นิยาม “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ว่าหมายถึงปรัชญาแนวคิดและกระบวนการปฏิบัติต่อความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ การกระทำก่อกวนอาชญากรรมและอาชญากรรม ด้วยการคำนึงถึงเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางโดยกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice process) จะสร้างความตระหนักต่อความขัดแย้งหรือความเสียหาย เยียวยาความเสียหายทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สินและความสัมพันธ์ รวมทั้ง

สร้างแผนความรับผิดชอบหรือข้อตกลงเชิงป้องกันที่เป็นไปได้ อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของความสมานฉันท์ในสังคม

โดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั่นก็คือ รูปแบบการดำเนินคดีหรือจัดการคดีในแนวทางที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับเหยื่อหรือผู้ถูกระทำกล่าวคือ หันไปเยียวยาผู้ถูกระทำก่อน และในขณะเดียวกันก็เน้นให้ผู้กระทำมีจิตสำนึก โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและหาวิธีเยียวยาและบรรเทาความเสียหายระหว่างผู้กระทำ ผู้ถูกระทำและชุมชนไปพร้อมๆ กัน

3. เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

Zehr กล่าวถึง เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่ามีเป้าหมายเพื่อมอบการตัดสินใจหลักให้เป็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมมากที่สุด ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีลักษณะของการเยียวยาหันมาสนใจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมมากขึ้น และเป็นการลดความเป็นไปได้ในการกระทำผิดซ้ำในอนาคตการบรรลุเป้าหมายข้างต้นนั้น เหยื่ออาชญากรรมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการและมีความพอใจผลการดำเนินการตามกระบวนการนั้น โดยผลที่ออกมาจากกระบวนการนั้นจะช่วยแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นและได้แก้ไขสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำผิดนั้น ซึ่งจะมีการจัดทำแผนในการแก้ไขการกระทำผิดแต่ละรายเป็นการเฉพาะให้สอดคล้องและสนองต่อความต้องการของเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิด ในส่วนของผู้กระทำผิดก็จะต้องเข้าใจด้วยว่าการกระทำของเขามีผลกระทบต่อบุคคลอื่นอย่างไรบ้างและเขาต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ผลจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะทำให้ทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดต่างได้รับความรู้สึกว่สิ่งที่เลวร้ายได้สิ้นสุดลงและทั้งสองฝ่ายสามารถกลับคืนเข้าสู่ชุมชนและใช้ชีวิตได้อย่างปลอดภัย

4. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ประกอบด้วย

1. เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยตรง (direct victim) คือผู้ที่ถูกล่วงละเมิดและได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดกฎหมายนั้น (2) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยอ้อม (indirect victim) คือบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดกฎหมาย แม้ว่าการกระทำนั้นจะมีได้เกิดขึ้นกับเขาโดยตรง เช่น ครอบครัว ญาติพี่น้อง ผู้ใกล้ชิดในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ต้องให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของเหยื่ออาชญากรรมในการกำหนดความต้องการของตนเพื่อวางแผนเยียวยาความเสียหายได้

2. อาชญากรหรือผู้กระทำผิด เป็นบุคคลผู้ถูกกำหนดให้มีสถานภาพเป็นอาชญากรหรือผู้กระทำผิดจากการที่เขาได้กระทำการล่วงละเมิดต่อผู้อื่นในสิ่งที่อำนาจรัฐและสังคมกำหนดว่าเป็นความผิดที่ต้องได้รับการลงโทษตามระบบ รูปแบบและวิธีการที่บัญญัติไว้ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนหรือรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตามแต่กฎเกณฑ์และบรรทัดฐานของสังคม อย่างไรก็ตามฐานะของผู้กระทำผิดตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์คือเป็นผู้ที่ยอมรับผิดและแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ต่อการกระทำของตนด้วยการชดเชยเยียวยาให้แก่เหยื่ออาชญากรรมและ/หรือชุมชนเป็นทรัพย์สิน หรือการบริการชุมชน ชุมชนในที่นี้ไม่ได้หมายถึงชุมชนตามพื้นที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่ในตำบลภูมิภาค หรือรัฐเดียวกัน หากแต่มีความหมายที่กว้างกว่านั้น โดยครอบคลุมถึงความรู้สึก ความเชื่อมโยงผูกพันของคนในชุมชนที่มีความรู้สึกและตระหนักถึงความเป็นส่วนหนึ่งของคนและกันชุมชนในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะมีการแบ่งปันความรับผิดชอบต่อสมาชิกตระหนักถึงความสำคัญในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม และนำสันติสุขกลับคืนสู่ชุมชน

3. ผู้ไกล่เกลี่ย/ผู้ประสานงาน เป็นบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางและมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายผู้กระทำผิดและฝ่ายผู้เสียหายดำเนินการเจรจาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดในการตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางจะต้องเป็นที่ยอมรับทั้งจากฝ่ายผู้กระทำผิดและฝ่ายผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นๆ หากแต่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการหรือเทคนิควิธีที่จะทำให้คู่กรณีพิพาทกันอยู่บรรลุข้อตกลงร่วมกันและเป็นความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

5. รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้กัน สามารถจำแนกได้ 4 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่ออาชญากรรม-ผู้กระทำ ผิด (Victim-Offender Mediation หรือ VOM) เป็นวิธีการไกล่เกลี่ยแบบเผชิญหน้าระหว่างเหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิด โดยเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและอาสาสมัครจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้เหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิดหันหน้ามาพูดคุยทำความเข้าใจกัน สนับสนุนให้มีการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม ทำให้ผู้กระทำผิดได้เรียนรู้ผลกระทบของอาชญากรรมที่มีต่อเหยื่ออาชญากรรมและเข้ามาแสดงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมที่กระทำลงไป และเป็นการจัดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิดร่วมกันพัฒนาและยอมรับแผนการเยียวยาชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมนั้น

2. รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conferences หรือ FGCs) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบนี้มักใช้ในโรงเรียน โบสถ์หรือกลุ่มสมาชิกอื่นๆ โดยมีการเข้าถึงความเอา

จริงเอาใจของชุมชนต่ออาชญากรรมและความเต็มใจของชุมชนที่จะยอมรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชนอีกครั้ง ส่วนใหญ่มักใช้กระบวนการนี้กับคดีเด็กและเยาวชนแต่บางครั้งก็ใช้หลังจากมีคำสั่งศาลแล้ว

3. รูปแบบการพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles) เป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มชาวพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ มีลักษณะพิเศษคือ ใช้ชนนเป็นสัญลักษณ์ผ่านไปรอบๆ วง ผู้ที่ถือชนนคือผู้ที่ได้รับโอกาสเป็นผู้พูดโดยจะไม่มีการจัดจังหวะ กระบวนการนี้อาจมีการล้อมวงเพียงวงเดียวหรือหลายวงซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนำเสนอเรื่องราวของตนแตกต่างกันไป

4. รูปแบบคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reparative Boards) เป็นวิธีการรูปแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กและเยาวชนอย่างกว้างขวาง โดยรู้จักกันในนามของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน หรือคณะกรรมการยุติธรรมทางเลือกชุมชน โดยคณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติคณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำ ผิด เหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบนี้มักใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่นๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่จะพิจารณาโทษ

6. ประเภทคดีที่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ประเภทคดีที่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ได้มีกฎกติกาว่าสามารถใช้ได้กับการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ในสังคมโลกมีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับความผิดประเภทที่เด่นชัด ได้แก่

1. ความผิดที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำ (Juvenile Delinquents)

2. ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence)

3. ความผิดอาญาต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ โดยเป็นคดีที่กระทบกระเทือนสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งกฎหมายยินยอมให้ถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความกันได้ และเมื่อยอมความกันแล้วผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องร้องอีกไม่ได้

4. ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา การกระทำบางอย่างผู้กระทำมีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญา และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วย ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาและยังต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายด้วย ข้อพิพาทลักษณะนี้จะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทตกลงประนีประนอมกันทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งด้วยความผิดเล็กๆ น้อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น

โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแต่ละลำดับ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาลอาจใช้ดุลยพินิจเพื่อ เบี่ยงเบนคดีประเภทนี้ออกนอกกระบวนการตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ โทษจำคุกกระยะสั้นอันก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้กระทำผิดและสังคมมากกว่า รวมทั้งลดความแออัดใน เรือนจำ ความผิดคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ประเภทนี้ได้แก่ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของระบบยุติธรรม กระแสหลัก โดยเน้นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่ออำนวยความยุติธรรม สร้างความเป็นธรรม และความสงบสุขในสังคมด้วยคนในชุมชนเองเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชน การทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนย่อมช่วยให้ทราบถึงขอบเขต ภารกิจ รูปแบบ และเป้าหมายในการดำเนินงานของยุติธรรมชุมชนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทดลอง ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องที่มีการเลือกทดลองดำเนินภารกิจที่อาศัยชุมชนเข้ามามี ส่วนร่วมหรือเป็น “หุ้นส่วน” ในการดำเนินการแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนมีรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

1. นิยามของยุติธรรมชุมชน

นักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการของไทยได้ให้นิยาม “ยุติธรรมชุมชน” ไว้อย่าง หลากหลาย แต่มีแนวคิดบางประการร่วมกัน ดังนี้

McCold and Wachtel กล่าวถึง “ยุติธรรมชุมชน” ว่าหมายถึง วิธีการในการขับเคลื่อน ชุมชนให้เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจการควบคุมอาชญากรรมและแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่ เกิดขึ้นในชุมชน โดยชุมชนในที่นี้มีชุมชนในเชิงพื้นที่แต่เป็นชุมชนที่เกิดจากเครือข่ายความสัมพันธ์ ทางสังคม

Roman และคณะ ได้นิยาม “ยุติธรรมชุมชน” ว่าเป็นมาตรการหรือยุทธวิธีในการลดและ ป้องกันอาชญากรรม ด้วยการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน เน้นการปฏิบัติเชิงรุกเพื่อ แก้ปัญหาทั้งในเชิงป้องกัน ควบคุม ลด และเยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรม โดยมี เป้าหมายเพื่อสร้างและรักษาความปลอดภัย และความยุติธรรมของชุมชน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชน

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2546) ให้ความหมาย “ยุติธรรมชุมชน” ว่า เป็นแบบแผนของกลยุทธ์เชิงรุกที่เน้นป้องกันอาชญากรรมด้วยการทำงานร่วมกันของชุมชนในลักษณะ

ของ “หุ้นส่วน” ที่เข้มแข็งระหว่าง “องค์กรภาครัฐ” ที่มีหน้าที่รับผิดชอบความปลอดภัยสาธารณะกับชุมชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนนั้น

อังคณา บุญสิทธิ กล่าวถึง “ยุติธรรมชุมชน” ว่ามี 2 รูปแบบ คือ 1) ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการพัฒนาศักยภาพชุมชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐอนุญาตให้เข้ามามีส่วนร่วมและรัฐเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ใครหรือชุมชนใดเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ และ 2) ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการพัฒนาศักยภาพชุมชนเชิงสมานฉันท์คือการที่ชุมชนเข้ามามีบทบาทหลักในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรมมาเป็นผู้ให้การสนับสนุนชุมชนทำหน้าที่ 3 ประการ ได้แก่ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในวิถีทางยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการป้องกันปัญหาอาชญากรรมจากนิยาม “ยุติธรรมชุมชน” ทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการของไทยสามารถสรุปได้ว่า ยุติธรรมชุมชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในการป้องกัน ควบคุม การจัดการความขัดแย้ง และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน อันมีเป้าหมายเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2. องค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชน

จากนิยามยุติธรรมชุมชนข้างต้น ทำให้สามารถพิจารณาแยกองค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชนที่สำคัญได้ 5 ประการ

1. ยุติธรรมชุมชนเน้นการให้ความสำคัญกับพื้นที่ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยใช้วิถีชุมชนของแต่ละชุมชนดำเนินการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเองอย่างเป็นอิสระ โดยมีได้อิงกับกรอบกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนด

2. ยุติธรรมชุมชนให้ความสำคัญกับกระบวนการแก้ปัญหา เพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของคนในชุมชน ด้วยวิธีการที่เน้นผลประโยชน์ร่วมกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการใช้ข้อมูล การพิจารณาข้อมูลอย่างรอบคอบและเน้นความสนใจที่จะทำงานร่วมกันในการแก้ปัญหานั้น

3. ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจและลดการผลักความรับผิดชอบให้สถาบัน เนื่องจากยุติธรรมชุมชนเน้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาตนเององค์กรยุติธรรมชุมชนหรือเครือข่ายที่เกิดขึ้นจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวดิ่งตามระบบของยุติธรรมกระแสหลัก เน้นทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนที่มีความผูกพัน (Commitment) ในการแบ่งปันและใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งบุคลากร ความเชี่ยวชาญ การเงิน และประสบการณ์

4. เพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน ซึ่งแนวคิดยุติธรรมชุมชนนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในภาพรวมของชุมชนเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนมากกว่าการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเฉพาะรายระหว่างผู้กระทำความผิดกับเหยื่ออาชญากรรม

5. การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรม และให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับท้องถิ่นเพื่อส่วนรวมกันเองในฐานะที่เป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย และเป็นหน้าที่ของชุมชนมิใช่หน้าที่ของระบบยุติธรรมของรัฐเท่านั้น

3. โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีบทบาทในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกลไกและมีเป้าหมายที่เชื่อมโยงกัน 3 ประการคือ

1. สถานที่ ยุติธรรมชุมชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีสถานที่เฉพาะหรือชุมชนที่ผู้พักอาศัยในสถานที่นั้นๆ รู้สึกว่าตนมีส่วนได้ส่วนเสีย มีจุดมุ่งหมาย ชะตากรรมและผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้อยู่อาศัยคนอื่นๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือมีความรู้สึกที่ตนเป็นสมาชิกของชุมชนหรือสังคมนั้น

2. การเพิ่มมูลค่าให้กับชุมชน ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมมุ่งสร้างความสงบสุขให้กับชุมชนหรือสังคม โดยการกีดกันผู้กระทำความผิดออกจากสังคม และนำไปเก็บไว้ในสถานที่ปลอดภัยโดยเชื่อว่าเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับสังคมได้อยู่กันอย่างสงบสุขระยะหนึ่ง แต่ยุติธรรมชุมชนกลับมองว่าท้ายที่สุดแล้วผู้กระทำความผิดย่อมถูกปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคม ฉะนั้น จึงต้องมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนควบคู่ไปกับการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดยุติธรรมชุมชนจึงเข้ามาช่วยเสริมยุติธรรมกระแสหลักด้วยการแก้ปัญหาที่จะนำไปสู่อาชญากรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และส่งเสริมศักยภาพของคนในชุมชนที่จะพัฒนาตนไปสู่การเป็นชุมชนที่ปลอดภัยเอื้อต่อการใช้ชีวิตและการประกอบสัมมาอาชีพต่อไป

3. ความปลอดภัยของชุมชน ถือเป็นเป้าหมายหลักโดยมิได้จำกัดเพียงแต่การลดอัตราการเกิดอาชญากรรม แต่รวมไปถึงความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน และการทำให้ผู้คนสามารถดำเนินกิจกรรมตามปกติในชีวิตประจำวันโดยปราศจากความรู้สึกหวาดกลัวเป็นสำคัญ

4. แบบจำลองยุติธรรมชุมชน (Community Justice Model)

แบบจำลองยุติธรรมชุมชนสามารถจำแนกได้เป็น 4 แบบ โดยอาศัย “วิธีการ” และ “เป้าหมาย” แตกต่างกันดังแผนภาพที่ 1

เป้าหมาย

การป้องกันอาชญากรรม การส่งเสริมศักยภาพของชุมชน

รวมมือ	แบบหุ้นส่วน (Partnership Model)	แบบตัวกลาง (Intermediary Model)
วิธีการ	แบบการมีส่วนร่วม (Involvement Model)	แบบระดมพล (Mobilization Model)
โซวเดียว		

ภาพที่ 1 แบบจำลองยุติธรรมชุมชน

ที่มา: จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2550: 37-38)

จากภาพเป้าหมายของยุติธรรมชุมชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. เน้นการป้องกันอาชญากรรม โดยจำแนกปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น ปัญหาการจี้ปล้น ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด ฯลฯ จากนั้นก็มุ่งไปที่การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทนั้นๆ โดยตรงที่ละเรื่อง และคิดวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะอื่นๆ ที่อาจนำไปสู่การเกิดอาชญากรรมข้างต้นประกอบกัน

2. เน้นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชน โดยปรับปรุงการทำหน้าที่ของสังคม เช่น การส่งเสริมประสิทธิภาพของชุมชนในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนเป็นสถานที่ปลอดภัยวิธีการดำเนินการสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 โซวเดียว คือการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ริเริ่มผลักดันและดำเนินการด้านยุติธรรมชุมชนเองโดยลำพัง ซึ่งมีข้อดีคือทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นต้นเรื่องสามารถนำนโยบายและกระบวนการที่ตนกำหนดมาใช้ได้ทันที โดยไม่ต้องปรึกษารัฐบาลหรือองค์กรอื่นหรือชุมชนและหากมีข้อผิดพลาดในการดำเนินการก็จะทราบว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ก็มีข้อเสียและมีข้อจำกัดเมื่อต้องแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อน

2.2 แบบร่วมมือ เป็นการให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนร่วมมือกันในรูปแบบของหุ้นส่วนหรือพันธมิตรเพื่อขยายขอบเขตขององค์กร เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาเดียวกันหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้วยกันได้ง่ายขึ้นจากเป้าหมายและวิธีการดำเนินการข้างต้น สามารถจำแนกแบบจำลองยุติธรรมชุมชนออกเป็น 4 แบบคือ

แบบที่ 1 แบบการมีส่วนร่วม (Involvement model)

ลักษณะการดำเนินการ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ริเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการรักษาความปลอดภัยของชุมชน

เป้าหมาย ยุติธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจำแนกปัญหาที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของชุมชน รวบรวมข้อมูล กำหนดวิธีการแก้ไข และนำวิธีการเหล่านั้นมาปฏิบัติ ทั้งนี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีตั้งแต่การปรึกษาหารือไปจนถึงวิพากษ์วิจารณ์ประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรม

ข้อดี เจ้าหน้าที่มีการทำงานใกล้ชิดกับชุมชนมากขึ้น สามารถรวบรวมข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ข้อจำกัด หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาจถูกกีดกันออกจากกระบวนการแก้ปัญหา และประชาชนที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอาจไม่ได้รับการสนองความต้องการและหมดความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมชุมชนได้

แบบที่ 2 แบบหุ้นส่วน (Partnership model)

ลักษณะการดำเนินการ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมมือกับประชาชนในการระบุปัญหาและแนวทางป้องกันอาชญากรรม

เป้าหมาย ยุติธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งป้องกันปัญหาอาชญากรรม

ข้อดี ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของยุติธรรมชุมชนในการแก้ปัญหา โดยการใช้สหวิชาชีพหรือใช้หลายภาคส่วนหลายวิธีการแก้ปัญหาไปพร้อมๆ กัน ทำให้สามารถแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น

ข้อจำกัด หน่วยงานต่างๆ อาจเกิดการแย่งงบประมาณ ความไม่ไว้วางใจกัน หรืออาจมีวิธีการทำงานที่ขัดแย้งกัน นอกจากนี้ข้อจำกัดในด้านของชุมชนทั้งในแง่ของศักยภาพที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและความรู้สึกไม่มั่นใจในศักยภาพของหน่วยงานรัฐที่จะเข้ามาแก้ปัญหาก็มีผลต่อการดำเนินการเช่นกัน

แบบที่ 3 แบบระดมพล (Mobilization Model)

ลักษณะการดำเนินการ ยุติธรรมชุมชนรูปแบบนี้เหมาะสำหรับชุมชนยากจนที่ยังไม่มีการรวมตัวเป็นชุมชนอย่างแท้จริง ทำได้โดยการชักชวนหรือจัดให้ประชาชนมารวมตัวกันแก้ปัญหาในชุมชนของตนเองในลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนนั้นๆ

เป้าหมาย ยุติธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งส่งเสริมศักยภาพของชุมชน

ข้อดี สามารถทำให้ชุมชนเริ่มหันมาสนใจปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ

ข้อจำกัด ความสนใจของคนในชุมชนที่จะมาทำกิจกรรมร่วมกันนั้นอาจไม่ยั่งยืนเนื่องจากการแก้ปัญหาไม่อาจเห็นผลได้โดยเร็ว แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้โดยอาจประสานงานกับหน่วยงานภายนอกต่างๆ และเชื่อมโยงทรัพยากรภายนอกชุมชนกับความต้องการภายในชุมชน

แบบที่ 4 แบบตัวกลาง (Intermediary Model)

ลักษณะการดำเนินการ ให้นำชาวบ้านหรือคณะกรรมการชุมชนมาเป็นตัวกลางในการจัดการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของคนในชุมชน โดยทำหน้าที่ประสานงานกับภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ ตามที่เคยทำอยู่และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานยุติธรรมเพื่อหาวิธีการและแนวคิดใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของชุมชน ฉะนั้นยุติธรรมชุมชนรูปแบบนี้จึงไม่มีการสร้างหน่วยงานใหม่ และไม่ได้มาจากการริเริ่มของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการพัฒนาวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้แทนชุมชนและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

เป้าหมาย ยุติธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งส่งเสริมศักยภาพของชุมชน

ข้อดี ไม่จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานใหม่ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานและใช้หน่วยงาน ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนให้ได้มากที่สุด

ข้อจำกัด การประสานงานหน่วยงานต่างๆ ให้ลงไปทำงานในระดับพื้นที่อาจประสบปัญหาความมีเอกภาพในการทำงาน และผู้ที่พร้อมทำงานจริงจึงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งอาจขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ

5. ภารกิจและเป้าหมายของยุติธรรมชุมชน

สำหรับภารกิจของยุติธรรมชุมชนและตัวอย่างกิจกรรมของแต่ละภารกิจ ได้แก่

1. การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด หมายถึง การกระทำเชิงรุกใดๆ อันเป็นการยังยั้งหรือชะลอเวลาหรือสถานการณ์มิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรมและการกระทำผิดด้วยการควบคุม จัดระเบียบชุมชน เล็งเห็นผลและทำการป้องกันก่อนเกิดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคล เวลา และสถานที่ ทั้งที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในการกระทำผิดรวมทั้งกลุ่มเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในชุมชนกิจกรรมการป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด ได้แก่ กิจกรรมต่างๆ ที่มีลักษณะ

ของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายของเด็กและเยาวชน การกระทำผิดระเบียบชุมชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

2. การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ คือ การทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนยุติลง หรือบรรเทาความรุนแรงลงด้วยการประสานงาน ดำเนินการเอง หรือส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ คนในชุมชนตามรูปแบบวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือวิธีการไม่ใช้ความรุนแรงกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการ ความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ กระบวนการหรือวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการความ ขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง 1) บุคคลด้วยกัน 2) บุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชน 3) ระหว่างบุคคล กับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ และ 4) ชุติระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ โดย ใช้รูปแบบต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้ง ได้แก่ การไกล่เกลี่ย (dispute resolution) การประชุม พ้นผู้สับสนพันภาพ (victim offender mediation) การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (family and community group conference) และวิธีการเชิงจารีตหรือวิธีการของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น สภาผู้เฒ่า เจ้าโคตร ฯลฯ

3. การเยียวยาและเสริมพลัง หมายถึง การลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่ เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด และเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมด้วยการจัดบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนให้กำลังใจกิจกรรมเกี่ยวกับการเยียวยาและเสริมพลัง ได้แก่ การติดตามการปฏิบัติ ตามสัญญาข้อตกลงที่เกิดจากการใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ของผู้กระทำผิดและผู้มี ส่วนเกี่ยวข้อง

4. การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน หมายถึงการที่ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมปรับปรุงแก้ไขนิสัย ความประพฤติและจิตใจของผู้กระทำผิดกลุ่มที่ได้รับโอกาสหนีเหอออกจากกระบวนการยุติธรรมหลัก มาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะวิธีการคุมประพฤติทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และ ผู้ได้รับการพักการลงโทษกิจกรรมเกี่ยวกับการคืนคนดีกลับสู่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูด้าน พฤติกรรมและด้านจิตใจของผู้กระทำผิดที่ถูกคุมความประพฤติให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดรวมทั้ง การทำงานบริการสังคมรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ การ ทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาล การทำงานบริการสังคมเพื่อชดเชยความเสียหายแก่เหยื่อ อาชญากรรม และการทำงานบริการสังคมตามความสมัครใจ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆเพื่อเชื่อมโยงรับ ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนสำหรับเป้าหมายของยุติธรรมชุมชนนั้นมี 2 ประการได้แก่

4.1 ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม เป็นผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมาย เฉพาะของยุติธรรมชุมชนที่มุ่งหมายให้ 1) ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ ในชุมชน รวมถึงความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมของประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรม 2) ประชาชนมีความรู้สึกเข้าถึง/ได้รับความยุติธรรม และ 3) ความรู้สึกว่าเป็นส่วน หนึ่งของชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชน

4.2 ชุมชนที่มีศักยภาพและความสมานฉันท์ เป็นผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายรวมโดยพิจารณาที่ชุมชนว่ามีความสามารถในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน โดยสามารถระดมพลและใช้ทรัพยากรมาบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหาของตนเองได้เพิ่มขึ้น และสามารถควบคุมมาตรฐานความประพฤติของคนในชุมชนได้อันจะนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดคือความสมานฉันท์ในชุมชนจากภารกิจและเป้าหมายของยุติธรรมชุมชน

“ระบบยุติธรรมชุมชน” เป็นกลไกเชิงระบบและโครงสร้างหน้าที่ในการรักษาดุลยภาพด้านความยุติธรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมกันสร้างและพัฒนาขึ้นภายใต้การกระตุ้นของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทั้งการจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุมจัดระเบียบชุมชน ให้ความรู้ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง จัดการหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประณอมข้อพิพาทโดยรูปแบบตามจารีตประเพณี รูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์รูปแบบตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือรูปแบบต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีการพัฒนาระบบร่วมสมัยขึ้นตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

ส่วน ยุติธรรมเชิงจารีต เป็นงานยุติธรรมที่ฝังรากลึกผูกติดอยู่กับบริบทสังคมวัฒนธรรมของชุมชนมาเป็นเวลานานในลักษณะการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามธรรมเนียม โดยมีรูปแบบตามแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติของชุมชนหรือชาติพันธุ์กำหนดและถ่ายทอดสืบต่อกันมา อย่างไรก็ตาม ระบบกลไกยุติธรรมชุมชนจะดำเนินไปได้ก็โดยอาศัยความริเริ่มจากประชาชนรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามภารกิจ ทำให้บรรลุเป้าหมาย/ผลลัพธ์ของกิจกรรมที่กระทำเกิดผลแก่ประชาชนและชุมชน โดยประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม ขณะที่ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ไปพร้อมๆ กัน อนึ่ง การนำระบบยุติธรรมชุมชนมาใช้นั้นมิได้มีเจตนาที่จะนำมาใช้แทนระบบยุติธรรมหลัก เพราะความขัดแย้งบางลักษณะมีความสลับซับซ้อน ไม่สามารถจัดการให้เสร็จสิ้นในชุมชนได้ จึงจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบยุติธรรมหลักกับระบบยุติธรรมชุมชนเข้าด้วยกันด้วยการรับงานบางส่วนมาจากระบบยุติธรรมหลักมาปฏิบัติในชุมชน เช่น การป้องกัน ควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาและเสริมพลัง และการรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ การทำงานบริการสังคม ฯลฯ และบางครั้งก็ต้องการส่งต่อคดีจากระบบยุติธรรมชุมชนไปยังระบบยุติธรรมหลัก ซึ่ง “ยุติธรรมจังหวัด” สามารถเข้ามาช่วยประสานการจัดการงานยุติธรรมชุมชนและทำงานร่วมกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อดำเนินภารกิจร่วมกันได้ ยุติธรรมจังหวัดจึงเป็นกลไกการบริหารงานของรัฐด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในการทำงานเพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนด้วยการประสานงานและเชื่อมโยงภารกิจระหว่าง “ระบบยุติธรรมหลัก” กับ “ชุมชน” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย

ปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการสร้างและผลักดันให้เกิดความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทยได้แก่

1. ปัจจัยเงื่อนไขเชิงนโยบายอาญาและทิศทางการพัฒนาระบบยุติธรรมในอนาคต ซึ่งรัฐต้องมีทิศทางที่ชัดเจน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการประสานงานระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอาชญากรรมประเภทใด (อาชญากรรมพื้นฐาน/อาชญากรรมพิเศษ) ใคร (ส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่น) ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร ชุมชนควรจะมีบทบาทหน้าที่หรือมีส่วนร่วมแค่ไหน เพียงไร และรัฐต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบรองรับ

2. ปัจจัยเงื่อนไขด้านการบริหารจัดการระบบยุติธรรม โดยหันมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้มากขึ้น กระตุ้นให้ประชาสังคมผนึกกำลังรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งเพื่อควบคุมสังคมไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม กำหนดภารกิจการควบคุมจริยธรรมและมาตรฐานงานยุติธรรม เพราะเมื่อมีหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชนเข้ามาอำนวยความสะดวกยุติธรรม รัฐก็ย่อมจำเป็นต้องสร้างกลไกการควบคุมส่งเสริมมาตรฐานงานยุติธรรมขึ้น โดยเฉพาะด้านการไกล่เกลี่ยคดีความ หรือการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถ “ให้บริการ” แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีองค์ความรู้ที่ถูกต้องและมีเทคนิควิธีการเชิงสร้างสรรค์แก่ “ผู้รับบริการ” อันจะทำให้ผู้มีปัญหาความขัดแย้งสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ นอกจากนี้ควรมีหน่วยงานกลางรับผิดชอบงานยุติธรรมชุมชน-ยุติธรรมจังหวัด เครือข่ายยุติธรรมชุมชนจำเป็นต้องมีผู้ประสานงานจากยุติธรรมจังหวัด และในอนาคตอาจเป็นยุติธรรมประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ประสานงานเรื่องราวต่างๆ อย่างเป็นระบบร่วมกัน ฉะนั้นจึงควรวางระบบและโครงสร้างการบริหารงานยุติธรรมชุมชนให้มีลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานงานกันเป็นเครือข่าย ไม่ยึดติดกับวิธีการบังคับบัญชาสั่งการตามสายงานแบบระบบราชการ มุ่งภารกิจหลักคือ สนับสนุนให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชนตามความเหมาะสมจำเป็นของแต่ละชุมชน

3. ปัจจัยเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวแบบและภารกิจของยุติธรรมชุมชน ระบบยุติธรรมชุมชนของไทยควรที่จะพัฒนาไปสู่รูปแบบตัวกลาง (Intermediary Model) ซึ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการส่งเสริมศักยภาพของชุมชนด้วยการให้ผู้นำชาวบ้านหรือคณะกรรมการชุมชนเป็นหน่วยงานตัวกลางที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาคความปลอดภัยของชุมชนในรูปของ “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” โดยให้กลุ่มนี้ทำหน้าที่ประสานงานกับภาครัฐผ่านทางยุติธรรมจังหวัดและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานยุติธรรม เพื่อแสวงหาวิธีการและแนวคิดใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาคความปลอดภัยของชุมชนต่อไป

4. ปัจจัยเงื่อนไขเชิงคุณลักษณะของชุมชน ลักษณะของชุมชนที่มีผลต่อยุติธรรมชุมชน คือ การสร้างจิตสำนึกชุมชนด้านความยุติธรรม การมีองค์กรจัดการงานยุติธรรมชุมชนหรือศูนย์ยุติธรรมชุมชน ทิศทางสังคมของระบบยุติธรรมชุมชน อาทิ ระบบคุณค่าและความเชื่อ ผู้นำปราชญ์ท้องถิ่น จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน เวทีสำหรับการประชุมหารือ และการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์

5. ปัจจัยเงื่อนไขว่าด้วยกฎหมาย ได้แก่ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล การบริหารจัดการของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม การส่งเสริมสนับสนุนหรือถ่ายโอนภารกิจให้ชุมชนและความผิดตามกฎหมาย บางลักษณะที่ควรให้อำนาจชุมชนในการจัดการตามหลักยุติธรรมชุมชนปัจจัยเงื่อนไข ทั้ง 5 ประการนี้มีอิทธิพลต่อระดับความสำเร็จของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรมแก่กันและกัน

7. ความสัมพันธ์ระหว่างยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับยุติธรรมชุมชน

แนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) กับยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ต่างก็มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดเกี่ยวกับ “ความยุติธรรม” แต่การนำทั้งสองแนวคิดไปใช้นั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ บ่งบอกเป็นนัยว่ารัฐบาลควรยอมแพ้แก่การผูกขาดการตอบสนองต่ออาชญากรรมให้แก่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิดและชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนการชดเชยค่าเสียหายและเพื่อสมานสัมพันธ์ภาพขึ้นใหม่ในกระบวนการที่ยอมให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่ายมีส่วนร่วม ส่วนแนวคิดยุติธรรมชุมชน ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าอาชญากรรมเป็นปัญหาสังคมที่ทำลายคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน จึงได้กำหนดนิยามบทบาทของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมขึ้นใหม่มากกว่าที่จะมุ่งเน้นการลงโทษ จับกุม ฟ้องร้องดำเนินคดี พิจารณาพิพากษาคดีหรือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล โดยหน่วยงานเหล่านั้นควรขยายขอบเขตพันธกิจของตนให้รวมถึงการป้องกันอาชญากรรม และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในกลุ่มเพื่อนบ้าน การปฏิบัติการควรขับเคลื่อนเข้าสู่ชุมชนท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยสรุป ถึงแม้ว่าแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีมิติและจุดเน้นที่แตกต่างกับแนวคิดยุติธรรมชุมชนดังกล่าวข้างต้น แต่จุดเน้นของทั้งสองแนวคิดนี้ต่างก็มุ่งไปที่การเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนมีโอกาสปฏิสัมพันธ์และร่วมกันทำกิจกรรมการควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการร่วมกัน

8. การพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนสู่ภาคปฏิบัติ

กระทรวงยุติธรรมได้มีการพัฒนางานยุติธรรมชุมชนภายใต้ “โครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน” ในพื้นที่ 36 ชุมชน 17 จังหวัด ซึ่งผลจากการทำลองนำร่องมีข้อค้นพบหลายประการ

1. โครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน

ประการที่หนึ่ง ตัวแบบยุติธรรมชุมชนของไทย (Thai Community Justice Model) ยังไม่มีลักษณะตายตัวและมีรูปแบบที่แน่นอน แต่มีลักษณะที่ยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนรูปแบบได้ตามสถานการณ์ นอกจากนี้ ตัวแบบยุติธรรมชุมชนของไทยที่พบจาก 36 ชุมชนนำร่องยังมีลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อการจัดการความขัดแย้งในรูปแบบของ “การไกล่เกลี่ย” ที่เน้นความสามารถของคนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใหญ่หรือผู้ที่คู่กรณีให้ความเคารพนับถือและเกรงใจมากกว่าการให้ความสำคัญและเคารพสิทธิของคู่กรณี และชุมชนหลายแห่งเข้าใจว่า “ยุติธรรมชุมชน” คือ การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางในชุมชนเมื่อเกิดมีปัญหาขัดแย้งขึ้นขณะเดียวกัน ชุมชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจอื่นๆ ที่สำคัญ เช่น ภารกิจการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ภารกิจการเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และภารกิจการรับคืนผู้กระทำความผิดกลับสู่ชุมชน ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องเน้นการทำงานเป็นทีมมากกว่าเน้นการแสดงความสามารถส่วนบุคคล บางภารกิจต้องใช้เวลานาน แต่ผลที่เกิดจากการป้องกันปัญหาจะช่วยลดปริมาณและความรุนแรงของปัญหาที่เข้าสู่วงจรการแก้ปัญห

ประการที่สอง ข้อสังเกตเกี่ยวกับทีมงานยุติธรรมชุมชน การทำงานยุติธรรมชุมชนร่วมกันเป็นทีมระหว่าง คุมประพฤติ-ราชทัณฑ์-บังคับคดี-พินิจ-คุ้มครองสิทธิฯ เป็นการทำงานแบบบูรณาการหน่วยงาน บูรณาการภารกิจ และรับผลสำเร็จเชิงบูรณาการได้เป็นอย่างดีหากแต่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงปัญหาการทำงานแบบ Matrix ที่ต้องรับผิดชอบทั้งภารกิจเดิมของหน่วยงานและภารกิจใหม่ให้มีความชัดเจนลงตัวมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ลักษณะของชุมชนก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบงานยุติธรรมชุมชน โดยจากการทดลองนำร่องพบว่า ชุมชนที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก และมีความเข้มแข็ง อีกทั้งในชุมชนที่มีทั้งผู้นำที่เป็น “ผู้นำธรรมชาติ” ที่มีความสามารถในการหาเครือข่าย และ “ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง” เป็นผู้นำทางการที่มีอำนาจราชการกำกับมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยผู้นำทั้งสองแบบที่อยู่ในชุมชนเดียวกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ส่งเสริมสนับสนุน ร่วมกิจกรรม และร่วมรับรู้ รับทราบและเข้าร่วมรับการอบรมในฐานะแกนนำชุมชนที่จะนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปดำเนินการต่อ อนึ่ง ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปสู่การปฏิบัติ คือ ความร่วมมือร่วมใจของชุมชนและการตระหนักถึงปัญหาความสำคัญของการนำยุติธรรมชุมชนไปใช้แก้ปัญหาบางประการในชุมชน นอกจากนี้ สภาพความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมและปัญหาความขัดแย้งในชุมชนที่มีมาก่อนก็มีผลต่อการนำแนวคิด

ยุติธรรมชุมชนมาปฏิบัติ จากการทดลองนำร่องพบว่า ชุมชนที่มีการแข่งขันสูง มีการแพ้ ชนะการเลือกตั้งมักจะมีรอยร้าวแห่งความขัดแย้งที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานยุติธรรมชุมชน

2. ความเชื่อมโยงเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาโครงการความเชื่อมโยงของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นระบุว่า แนวทางการบูรณาการยุติธรรมชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมนั้น ควรมีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการการดำเนินงานตามรูปแบบที่เหมาะสมของท้องถิ่น บนพื้นฐานความต้องการของประชาชน การบูรณาการระหว่างท้องถิ่นและการบูรณาการในพื้นที่ผลการศึกษาของโครงการนี้ยังได้เสนอรูปแบบที่เหมาะสมของการบูรณาการเชื่อมโยงยุติธรรมชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง กระทรวงยุติธรรมโดยคณะกรรมการยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้กำกับนโยบาย และสนับสนุนผลักดัน/กระตุ้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำและบูรณาการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมภายในจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมในฐานะหุ้นส่วนและเครือข่าย

รูปแบบที่สอง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก โดยมีหน่วยงานระดับภาคของกระทรวงยุติธรรม (เช่น สำนักงานคุมประพฤติภาค/สำนักงานบังคับคดีภาค) เป็นพี่เลี้ยงแกนนำในการประสานงานการปฏิบัติตามนโยบายกับทุกภาคส่วน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนดำเนินการหรือเป็นเครือข่ายความร่วมมือ

รูปแบบที่สาม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นพี่เลี้ยงและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและอาสาสมัครดำเนินการเป็นต้นแบบ โดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดำเนินการอย่างใกล้ชิดในฐานะหุ้นส่วนเชิงนโยบาย

รูปแบบที่สี่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและกระทรวงยุติธรรมเป็นพี่เลี้ยงในการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ รูปแบบนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจการให้ความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น และงบประมาณที่สามารถดำเนินการได้ โดยอาจกำหนดให้ทีมงานยุติธรรมในแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมในชุมชน

รูปแบบที่ห้า ชุมชน ประชาคม สภาชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งดำเนินการเอง โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นพี่เลี้ยงในการประสานงานกับชุมชน ประชาคม สภาชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดที่จะนำไปปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่พึงประสงค์จะเกิดขึ้นมากที่สุดเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

รูปแบบที่หก รูปแบบผสมผสานที่ประยุกต์จากรูปแบบที่ 1-5 ตามความเหมาะสมของพื้นที่ นอกจากนี้ เครือข่ายยุติธรรมชุมชนควรมีการพัฒนาเชื่อมโยงกับการใช้ทรัพยากร และทุนทางสังคมของแต่ละชุมชนในลักษณะต่อยอด อันจะทำให้รูปแบบยุติธรรมชุมชนแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะที่

แตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของการป้องกันอาชญากรรมเป็นการต่อยอดจากชุดรักษาความปลอดภัยของชุมชน เช่น อปพร.หรือกฎเกณฑ์ในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย สำหรับการใกล้เคียงและระดับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์สามารถต่อยอดจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามระเบียบการปกครองท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชนเป็นตัวแทนในท้องที่ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ดูแลทุกข์สุขของประชาชนและการทะเบียนของรัฐ และมีกรรมการหมู่บ้านที่จัดตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งผู้เฒ่าผู้แก่ของตระกูลในชุมชน หรือรูปแบบการใกล้เคียงที่ชุมชนมีอยู่แล้ว เป็นต้น ด้านการคืนคนดีสู่สังคม สามารถต่อยอดจากวัฒนธรรมของชุมชน เช่น การบวชชีสู่ขวัญผู้ที่พ้นความผิดและกลับสู่ชุมชน หรือการฟื้นฟูดูแลตามวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น การใช้กลไกของท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ช่วยเหลือและให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดทั้งที่อยู่ในระหว่างการควบคุมดูแลของกระบวนการยุติธรรมและภายหลังปล่อย และด้านการเยียวยาเสริมพลัง สามารถเชื่อมโยงกฎหมายค่าตอบแทนผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา โดยชุมชนเองสามารถวางหลักเกณฑ์และมาตรการช่วยเหลือเยียวยาทั้งในด้านจิตใจและทรัพย์สินตามลักษณะทุนของชุมชนที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้ระบบการเยียวยาจะต้องเชื่อมโยงกับระบบการใกล้เคียงด้วย เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คู่กรณี ทั้งนี้การมีกองทุนยุติธรรมชุมชนจึงเป็นปัจจัยเอื้ออำนวย การเยียวยาและเสริมพลัง

แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

กระทรวงยุติธรรมมีหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่ช่วยราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนการขยายภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานในระดับพื้นที่ ดังกล่าวนั้นก็คือ “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” โดยถือได้ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรมที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้ และมีลักษณะพิเศษเฉพาะคือเป็นองค์กรเสมือนจริง (Virtual organization) ไม่มีที่ตั้งเป็นของตนเองแต่จะตั้งอยู่ในสำนักงานของกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือในศาลากลางจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการบริหารงานที่แตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาคของส่วนราชการอื่นโดยทั่วไป ทั้งนี้ การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะช่วยให้เข้าใจสภาพการทำงานเกี่ยวกับภารกิจงานยุติธรรมของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีรายละเอียดต่างๆ (วุฒิสสาร ตันไชย, 2554: 39) ดังนี้

1. แนวความคิดและหลักการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

การตั้ง “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยเป็นผลพวงจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 ที่ได้มีวัตถุประสงค์กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ ตลอดจนสามารถบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน และจัดให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคหลายหน่วยงาน ต่างหน่วยงานต่างปฏิบัติงานตามภารกิจของตน โดยขาดการประสานงานและบูรณาการซึ่งกันและกัน

จากแนวนโยบายและสภาพปัญหาการขาดการบูรณาการของส่วนราชการในระดับภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้กระทรวงยุติธรรมได้มีนโยบายการจัดตั้ง “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ เกิดประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐมากที่สุด โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานยุติธรรมประจำจังหวัดบนพื้นฐานหลักการ ดังนี้ (วุฒิสาร ตันไชยะ, 2547: 39)

1. เป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ โดยนำแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ (Integration) มาใช้อย่างเหมาะสม ด้วยการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติของทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ให้มีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยนำภารกิจของทุกหน่วยงานมาบริหารร่วมกันภายใต้คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ซึ่งประธานคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบ (เจ้าภาพ) ในทุกภารกิจ ทำนองเดียวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

2. มีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการในสังกัด ที่จะต้องสนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรร่วมกัน (Corporate Core) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

3. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมและกรมในสังกัด ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยบริการประชาชนตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

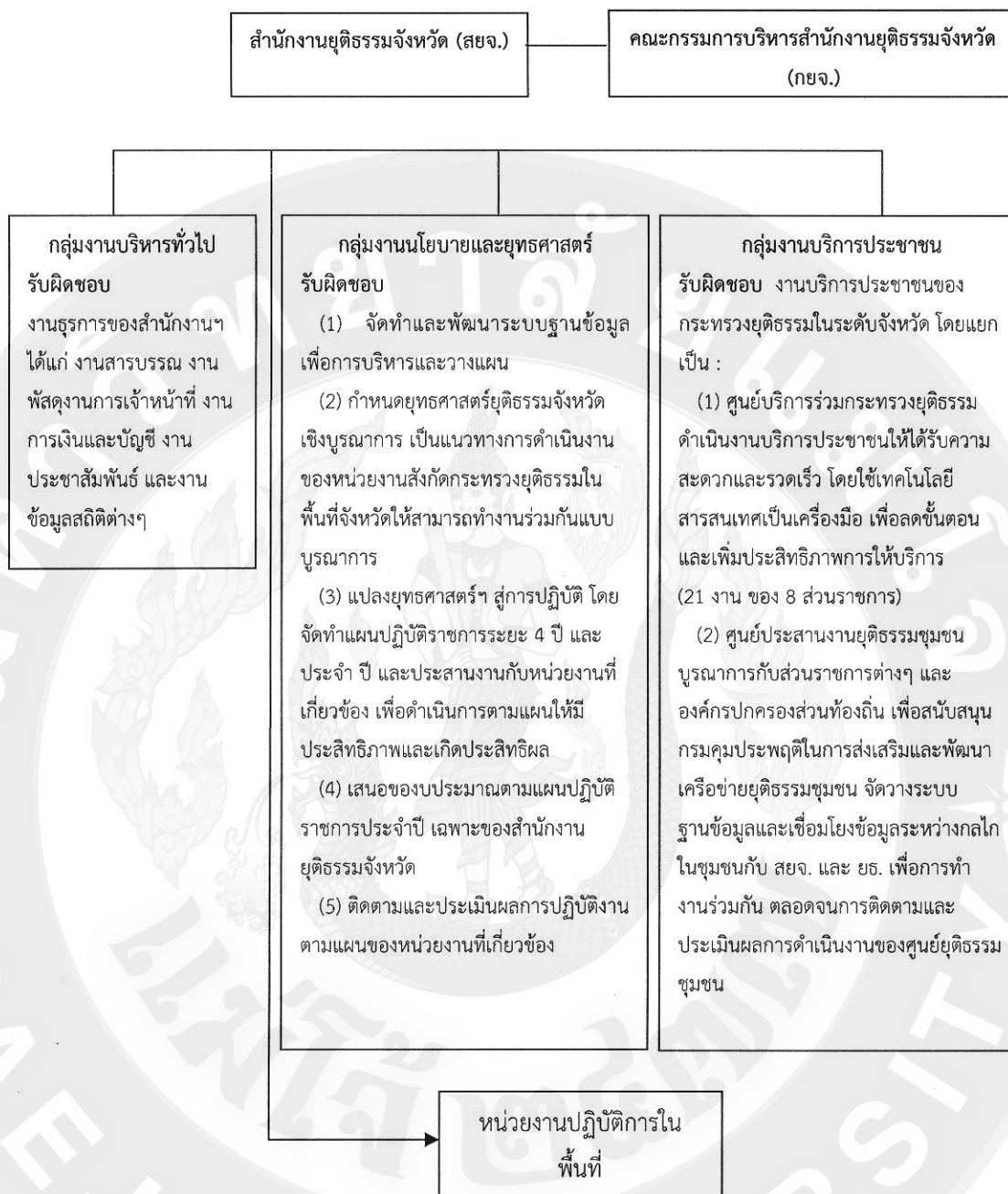
4. การจัดโครงสร้างและระบบงาน อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังตั้งใหม่ แต่ใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังจากหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ซึ่งถือเป็นการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงยุติธรรมอีกรูปแบบหนึ่ง ที่จะทำให้อุบลการมีความรู้ในภารกิจของหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากงานประจำของตนเอง และสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้

5. ราชการส่วนกลาง จะต้องมียุทธศาสตร์สนับสนุนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (Back office) อย่างจริงจัง เช่น ระบบงบประมาณ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการวางแผน ระบบการติดตามและประเมินผล ระบบการจูงใจหรือการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงาน และระบบการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 40) โดยมีการจัดโครงสร้างออกเป็น 3 กลุ่มงาน ได้แก่ 1) กลุ่มงานบริหารทั่วไป 2) กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และ 3) กลุ่มงานบริการประชาชน ซึ่งประกอบด้วยงาน 2 ศูนย์ คือ ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน

กลุ่มงานแต่ละกลุ่มข้างต้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถพิจารณารายละเอียดได้จากแผนภาพที่ 2 โครงสร้างและระบบการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด



ภาพที่ 2 การจัดตั้งสํานักงานยุวธรรมจังหวัด ระบบการบริหารจัดการ
และบทบาทต่อการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน

ที่มา: ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 41)

โดยกลุ่มงานบริการประชาชนถือเป็นหัวใจหรือส่วนสำคัญที่สุดของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ที่ตอบสนองต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ

1. ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) เป็นวิธีการบริการประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) ด้วยการรวมงานการให้บริการของบรรดาสภา ราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมไว้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับความ สะดวกในการติดต่อไม่ต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการหลายแห่งและถือเป็นการลดกำลังคนและลด ขั้นตอนการปฏิบัติงานของภาคราชการด้วย อย่างไรก็ตามศูนย์บริการร่วมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียง การให้ข้อมูล/คำปรึกษา การรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการต่างๆ และรับเรื่อง ร้องเรียน/ร้องทุกข์/รับแจ้งเบาะแสของส่วนราชการต่างๆ แล้วแต่กรณี และดำเนินการติดต่อส่วน ราชการเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จตามกระบวนการของงานนั้น ทั้งนี้ ศูนย์บริการ ร่วมกระทรวงยุติธรรมได้เปิดดำเนินการทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับสำนักงานยุติธรรม จังหวัดพร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดโดยมีงานบริการแบ่งออกเป็น 3 กรณี (วุฒิสภา ตันไชย, 2547: 42-44) ได้แก่

ตารางที่ 3 การให้ข้อมูลและคำปรึกษา ทั้ง 21 งาน ของ 8 ส่วนราชการ

ส่วนราชการ	งานบริการ
1. กรมคุมประพฤติ	1) การขอรับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย
2. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	2) การขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่ จำเลยในคดีอาญา
	3) การขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมาย และให้คำปรึกษาทาง กฎหมาย
	4) การร้องขอคุ้มครองความปลอดภัยพยานในคดีอาญา
	5) การรับเรื่องราวร้องทุกข์
	6) การขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม
	7) การจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา
3. กรมบังคับคดี	8) การยื่นคำร้องขอวางทรัพย์
	9) การขึ้นทะเบียนผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการและผู้บริหารแผน
4. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ เยาวชน	10) การขอลปล่อยตัวชั่วคราว

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ส่วนราชการ	งานบริการ
5. กรมราชทัณฑ์	11) การขออนุญาตวิจย 12) การพบญาติแบบใกล้ชิด 13) การขออนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าชมกิจการเรือนจำ/ ทัณฑสถาน 14) การขออนุญาตเผยแพร่กิจกรรมในเรือนจำและทัณฑสถาน 15) การช่วยเหลือ สนับสนุนด้านสวัสดิการ และการ สงเคราะห์ ผู้ต้องขัง
6. กรมสอบสวนคดีพิเศษ	16) การรับแจ้งข้อมูล เบาะแสของผู้กระทำความผิดทางอาญาที่เป็น คดีพิเศษตาม พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
7. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	17) การรับแจ้งบุคคลสูญหาย 18) การขอเปลี่ยนชื่อ-สกุลศพ 19) การขอรับศพคืนจากมูลนิธิสว่างอริยะธรรมสถาน 20) การขอรับใบรายงานการชันสูตรศพ
8. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด	21) การรับแจ้งเบาะแสผู้ค้า แหล่งมั่วสุม พื้นที่แพร่ระบาด แหล่งผลิต และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ตารางที่ 4 กรณีที่ 2 การรับเรื่องขออนุมัติและขออนุญาต มี 4 งานบริการ ของ 1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการ	งานบริการ
1. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	1) การขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่ จำเลยในคดีอาญา 2) การร้องขอคุ้มครองความปลอดภัยพยานในคดีอาญา 3) การขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม 4) การจัดหาทุนความให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา

โดยผู้ให้บริการสามารถยื่นเรื่องขออนุมัติหรือขออนุญาตแล้วแต่กรณี สำหรับศูนย์บริการร่วม
กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รับเรื่องและประสานงานส่งต่อคำขออนุมัติหรือคำขออนุญาตนั้นพร้อม
เอกสารหลักฐานประกอบคำขอไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการพิจารณาอนุมัติหรือ
อนุญาตตามอำนาจหน้าที่ จากนั้นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงาน
กับหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อสอบถามความคืบหน้าผลการดำเนินงานและแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบ

ตามลำดับหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจะแจ้งความคืบหน้าผลการดำเนินงานให้ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมทราบเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม เพื่อจะได้แจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบต่อไป

ตารางที่ 5 กรณีที่ 3 การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และรับแจ้งเบาะแสข้อมูล มี 3 งาน ของ 3 ส่วนราชการ

ส่วนราชการ	งานบริการ
1. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	1) การรับเรื่องราวร้องทุกข์
2. กรมสอบสวนคดีพิเศษ	2) การรับแจ้งข้อมูล เบาะแสของผู้กระทำความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษตาม พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	3) การรับแจ้งเบาะแสผู้ค้า แห่ล้มมั่วสุ่ม พื้นที่แพร่ระบาด แห่ล้มผลิต และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

โดยผู้ให้บริการสามารถยื่นเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือแจ้งเบาะแสข้อมูลได้จำนวน 3 งาน บริการดังกล่าวนี้ สำหรับศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รับเรื่องและพิจารณาแก้ไขปัญหาเบื้องต้น หากเกินความสามารถให้ประสานงานส่งเรื่องไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จากนั้นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อสอบถามความคืบหน้าผลการดำเนินงานแล้วแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบตามลำดับหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจะแจ้งความคืบหน้าผลการดำเนินงานให้ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมทราบเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม เพื่อจะได้แจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบต่อไป

ทั้งนี้ ในการแจ้งผลความคืบหน้าของการดำเนินงานแก่ผู้ให้บริการ ทั้งในกรณีที่ 2 และ 3 เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จหรือมีเหตุจำเป็นที่ต้องดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนดจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบโดยตรงหรือผ่านศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม โดยแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบถึงสถานะของงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรค (ถ้ามี) ภายใน 15 วันสำหรับสาเหตุที่ได้กำหนดให้ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมมีภารกิจในการรับเรื่องขออนุมัติ ขออนุญาต รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์และรับแจ้งเบาะแสข้อมูล รวมเพียง 7 งานบริการของ 4 ส่วนราชการดังกล่าว เนื่องจากขณะนี้กระทรวงยุติธรรมยังไม่มีความพร้อมด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จะสามารถเชื่อมโยงการรับบริการและการให้บริการได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องให้บริการเฉพาะงานที่ไม่มีส่วนราชการให้บริการโดยตรงในพื้นที่ ในส่วนงานบริการที่มีส่วนราชการให้บริการโดยตรงในพื้นที่แล้วให้ประชาชนไปใช้บริการ ณ ส่วนราชการนั้น อย่างไรก็ตาม ในอนาคตเมื่อกระทรวงยุติธรรมมีความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

แล้วจะได้ดำเนินการปรับแนวทางการให้บริการในทำนองเดียวกับระบบการให้บริการของภาคเอกชน เช่น ระบบธนาคารและเคาน์เตอร์เซอร์วิส เป็นต้น

2. ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน เป็นกลไกเชื่อมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนด้วยการเสริมสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนขึ้นในพื้นที่ตามแนวทางยุทธศาสตร์ ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม (Justice for All, All for Justice) ของกระทรวงยุติธรรม โดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างให้ประชาชนรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายยุติธรรมชุมชนและศูนย์ยุติธรรมชุมชน” จากนั้นจึงดำเนินการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และระเบียบกฎหมายที่ประชาชนควรรู้แก่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน ตลอดจนแนวทางการดำเนินงาน โดยเน้นทักษะการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เช่น การเฝ้าระวังและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการดูแลฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เป็นต้น ส่วนศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีหน้าที่ในการพัฒนาและจัดตั้งกลไกการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การวางระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกลไกในชุมชนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ

ในการดำเนินงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรมได้มอบหมายให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชน จากนั้นจึงดำเนินการฝึกอบรมให้มีความรู้ที่เกี่ยวข้อและเลือกตัวแทนทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชน สำหรับสถานที่ทำการและสถานที่สำหรับให้เครือข่ายยุติธรรมชุมชนและผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชนสามารถติดต่อกันได้และทำกิจกรรมร่วมกันเรียกว่า ศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยให้ใช้สถานที่ใดก็ได้ตามความเหมาะสมของชุมชนนั้น

3. แนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ใช้วิธีการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในจังหวัดในรูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีการจัดองค์กรที่สำคัญ (วุฒิสภา ตันไชย, 2547: 45) ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และกำกับติดตามการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ได้แก่

1.1 ที่ปรึกษา ประกอบด้วย อัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้บังคับการจังหวัด ภูธรจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลต่างๆ ในพื้นที่

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เห็นสมควร ประธานสภาทนายความจังหวัดและผู้แทนเครือข่าย ยุติธรรมชุมชน

1.2 ประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการ มาจากการเลือกของที่ประชุม หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดนั้น โดยให้ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่เป็น หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 2 ปี

1.3 กรรมการ มาจากหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมจังหวัดที่เหลือทุก ส่วนราชการ โดยตำแหน่ง

1.4 เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ มาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรม จังหวัดที่ได้รับมอบหมาย

2. การจัดโครงสร้างอัตรากำลัง

เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการจึงได้จัดโครงสร้างองค์กรแบบ เมทริกซ์ (Matrix Organization) โดยผู้มาปฏิบัติงานยังคงสังกัดหน่วยงานเดิม แต่ได้รับมอบหมาย งานเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง นอกเหนือจากงานประจำของตนสังกัดและสามารถหมุนเวียนเปลี่ยนกันทำ หน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยในการมอบหมายงานจะเป็นแบบ Task Force หรือ Cross – Functional Team เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและประสานงานได้ตามกระบวนการที่ ออกแบบไว้ รวมทั้งบุคลากรจะได้รับการพัฒนาให้เป็น Knowledge Worker เพื่อให้เกิดความรอบรู้ เกี่ยวกับภารกิจงานในด้านต่างๆ ของกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ขนาดขององค์กรจะมีความยืดหยุ่น สูงสามารถเปลี่ยนแปลงปรับตัวเองได้ตามสถานการณ์แวดล้อมและภารกิจที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อไปใน อนาคต ทั้งนี้ สามารถพิจารณาโครงสร้างและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ ดังนี้



ภาพที่ 3 โครงสร้างและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (2554: 47)

โดยสรุป การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นนวัตกรรมในการบริหารราชการภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรม โดยเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารจัดการที่ไม่ต้องกำหนดอัตรากำลังใหม่หรือต้องมีวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์เพิ่มใหม่มากมายแต่อย่างใด โดยผู้ปฏิบัติงานสามารถนั่งทำงานในที่ทำงานเดิมของตนเองตามต้นสังกัด ยกเว้นงานด้านการบริการประชาชนจะต้องมีสถานที่แน่นอนที่ประชาชนสามารถมาติดต่อได้อย่างสะดวกรวดเร็วในรูปแบบศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link)

4. ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีหลายประการ (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2554: 214-215) ดังนี้ได้แก่

1. ปัญหาการบริหารจัดการยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่ขาดระบบเอื้ออำนวยหรือกลไกสนับสนุนในเชิงนโยบาย ส่งผลกระทบต่อความไม่มีประสิทธิภาพเช่น งบประมาณไม่เพียงพอหรือล่าช้า และขาดประสบการณ์จากการแสวงหาแหล่งงบประมาณจากภายนอก เช่น จังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคเอกชน และบางส่วนขาดการวางแผนใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ การกิจขาดความชัดเจน อันเป็นผลมาจากขาดกฎระเบียบรองรับสถานภาพการปฏิบัติงาน ขาดวัสดุครุภัณฑ์วางแผนการปฏิบัติงาน ของสำนักงานอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดเจ้าภาพหลักและการขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ขาดหน่วยงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ผู้บริหารระดับสูงไม่เห็นความสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้องเสียสละมาบริหารงานเผชิญกับภาระงานประจำล้นมือ บางครั้งขาดอำนาจการสั่งการเนื่องจากขาดความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ขาดการชักจูงการปฏิบัติงานจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง และส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (Service Link) ที่ไม่สามารถบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ (One Stop Service) เนื่องจากยังไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับ

2. บุคลากรมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ข้อจำกัดสำคัญคือ การขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ส่งผลตามมาต่อความพร้อมในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้นำผลงานที่ปฏิบัติในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมาประกอบการประเมินความดีความชอบประจำปี หรือไม่ได้นำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาแต่งตั้ง อีกทั้งกระทรวงก็ไม่มีนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่ชัดเจนหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อีกทั้งยังประสบปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อีกทั้งส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด มีข้อจำกัดในการส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเพราะมีบุคลากรน้อยและมีงานรับผิดชอบมาก ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งการอย่างชัดเจนจากส่วนราชการต้นสังกัด ภาระงานประจำก็มีมากและบางจังหวัดบุคลากรขาดความรู้/ทักษะ ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้เข้ารับการอบรมให้ทราบถึงภารกิจของกรมต่างๆ เป็นต้น (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2554: 14)

3. ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ เป็นผลจากการขาดการทำงานในเชิงรุกประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และมีผลต่อการสร้าง-ขยายผลเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพิ่มเติม

4. ข้อจำกัดในความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก สืบเนื่องมาจากการขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน โดยบุคลากรมีความยึดติดกับหน่วยงานของตนเองและขาดการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดกิจกรรมที่สร้างสัมพันธ์ในเครือข่ายยุติธรรม ขาดทักษะการประชาสัมพันธ์

5. ข้อจำกัดในการพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ข้อจำกัดนี้เป็นผลกระทบสืบเนื่องจากข้อจำกัดและการขาดความพร้อมในหลายๆ ด้านของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดหลายประการข้างต้น ส่งผลให้การพัฒนาเครือข่ายที่จะให้เกิดความเชื่อมโยงในชุมชนประสบปัญหาไปด้วย

แนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือ

ภาคสาธารณะ

1. ความหมายของการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ

ความหมายของการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะได้ถูกนิยามโดยนักวิชาการเป็นจำนวนมาก แต่ที่นิยมและได้รับการกล่าวถึงคือนิยามของ Agranoff and McGuire (2007: 71) ซึ่งระบุว่า การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ คือกระบวนการในการเอื้ออำนวยและการปฏิบัติ เพื่อการจัดการระหว่างองค์กรที่หลากหลาย ซึ่งได้ร่วมกันแก้ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้เพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ภายใต้ข้อจำกัดของแต่ละองค์กรที่มีอยู่ เช่น องค์กรความรู้ เวลา งบประมาณ และการแข่งขัน เป็นต้น

นอกจากนี้ได้นักวิชาการได้ให้คำนิยามคำว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 71-72) ดังนี้

Russ Linden กล่าวว่า “ความร่วมมือ” คือการร่วมแรง (Co-labor) ร่วมพยายาม ร่วมใช้ทรัพยากร ร่วมตัดสินใจ และร่วมเป็นเจ้าของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากบุคคลต่างองค์กรหรือต่างหน่วยงานในองค์กรเดียวกัน

Ann Marie Thompson นิยาม “ความร่วมมือ” ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้เล่น (Actors) ที่มีอิสระมาปฏิสัมพันธ์กัน โดยการเจรจาต่อรองทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ สร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันและกำหนดโครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์และวิถีทางในการปฏิบัติหรือตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ร่วมกัน รวมถึงร่วมกันแบ่งปันบรรทัดฐานในการดำเนินงานและผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันของแต่ละฝ่าย

John M. Bryson, Barbara C. Crosby และ Melissa Middleton Stone ให้ความหมาย “ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน” (Cross-sector Collaboration) ว่าเป็นการประสานเชื่อมโยงหรือร่วมแบ่งปันข้อมูลทรัพยากร กิจกรรมและกำลังความสามารถขององค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป เพื่อ

บรรลุผลลัพธ์ร่วมกันซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ด้วยองค์กรเดียวเมื่อพิจารณานิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกัน

โดยสรุป ความร่วมมือจึงเกิดจากการดำเนินงานร่วมกันตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือแก้ปัญหาร่วมกันภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ของแต่ละองค์กร โดยมีการใช้ทรัพยากร ดำเนินกิจกรรมตัดสินใจและรับผลประโยชน์ร่วมกัน

2. เงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ

Bryson (2011: 72) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือว่ามีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อม (Environmental Factors) สืบเนื่องจากสภาพแวดล้อมขององค์กรมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กร เพื่อลดความไม่แน่นอนและเพิ่มเสถียรภาพให้กับองค์กร

2. การดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วน (Sector Failure) การดำเนินการหรือแก้ไขเพียงลำพังไม่อาจกระทำได้ และประสบความล้มเหลวจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการ เนื่องจากแต่ละองค์กรมีจุดแข็งแตกต่างกัน ซึ่งสามารถร่วมกันช่วยเสริมหรือลดทอนจุดอ่อนซึ่งกันและกันได้

3. ปัจจัยโดยตรงที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ได้แก่

- 3.1 การมีองค์กรหลักที่มีความทุ่มเทและมีความตั้งใจแก้ปัญหา สามารถสร้างความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นปัญหานั้นและชักนำภาคส่วนต่างๆ ให้มาดำเนินการร่วมกัน

- 3.2 กลไกการเชื่อมโยงองค์กรต่างๆ ที่สำคัญ คือข้อตกลงที่ช่วยให้เกิดความชัดเจนในผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับบนความร่วมมือของแต่ละองค์กรที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ และ

- 3.3 ความไว้วางใจในองค์กรที่เข้าร่วมมือดำเนินการซึ่งจะช่วยสร้างความสัมพันธ์เชิงบวก อันจะเอื้อต่อการทำงานร่วมกัน

3. กระบวนการความร่วมมือ (Process of Collaboration)

Rings and Van de Ven (1992: 72-73) ได้นำเสนอกระบวนการของความร่วมมือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่ได้เป็นเส้นตรง หากแต่เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์หรือเป็นวงจรที่เชื่อมโยงกัน โดยมีรายละเอียดขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. การเจรจา (Negotiation) มีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเข้าใจ รับรู้ และก่อให้เกิดการตกลงยอมรับร่วมกันต่อไปซึ่งหากต่างฝ่าย

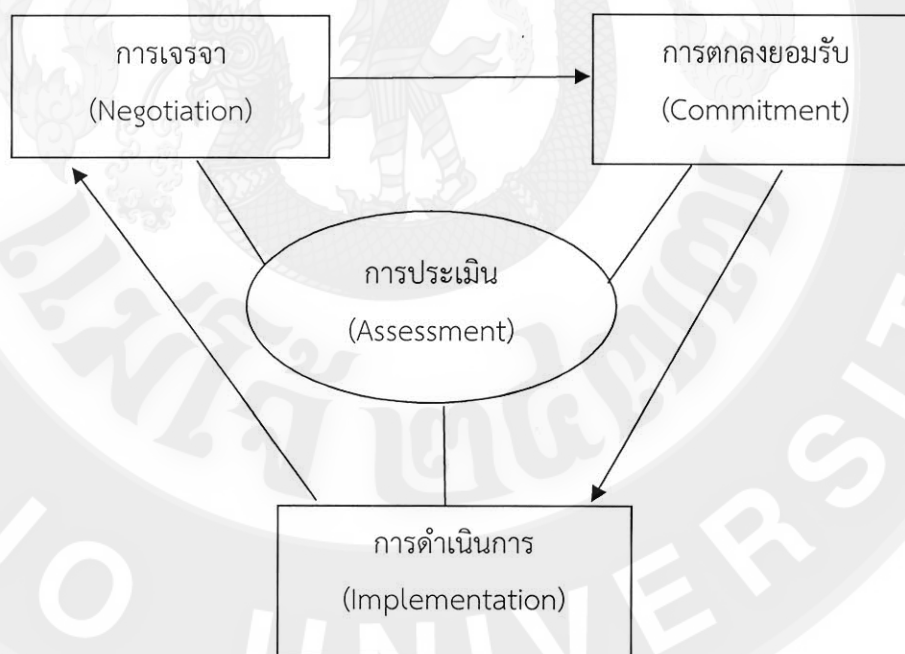
ต่างได้ผลประโยชน์ตอบแทนด้วยกันแล้ว องค์กรต่างๆ ก็จะเข้าร่วมดำเนินการและเกิดการขยายการตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน

2. การตกลงยอมรับ (Commitment) เป็นการสร้างการตกลงยอมรับร่วมกันเพื่อการดำเนินการในอนาคต ผ่านการทำสัญญาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ พร้อมทั้งกำหนดข้อตกลงในการจัดการกับปัญหากรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินการจากองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

3. การดำเนินการ (Implementation) เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกันผ่านการปฏิสัมพันธ์ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล

4. การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินขั้นตอนทั้ง 3 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นว่าอยู่บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ซึ่งหากพบว่าข้อตกลงร่วมกันไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ร่วมกันก็อาจจะมีการเจรจาใหม่

กระบวนการความร่วมมือตามแนวคิดของ Peter Smith Rings และ Andrew H. Vande Ven สามารถพิจารณาได้ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 กรอบกระบวนการความร่วมมือ

ที่มา: พรภณ พงษ์เพชร (2554: 73)

Agranoff and McGuire (2007: 74) ได้จำแนกแนวทางในการสร้างความร่วมมือไว้ ดังนี้

1. การกระตุ้นส่งเสริมความร่วมมือ (Activation) เป็นขั้นตอนของการรวบรวมบุคคลที่เหมาะสมและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน โดยบุคคลที่เหมาะสมคือผู้ที่ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและสามารถให้การสนับสนุนได้ เช่น งบประมาณ ความรู้ ข้อมูล ความชำนาญประสบการณ์ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและแรงงาน เป็นต้น
2. การกำหนดกรอบความร่วมมือ (Framing) เป็นการวางกรอบการดำเนินงานร่วมกันในประเด็นต่างๆ โดยวางแผนยุทธศาสตร์จากผู้ที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ
3. การระดมความร่วมมือ (Mobilizing) เป็นขั้นของการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุข้อตกลงและเกิดการปฏิบัติร่วมกัน รวมถึงการสร้างการสนับสนุนจากบุคคลที่สำคัญทั้งจากภายในและภายนอกความร่วมมือ
4. การสนธิความร่วมมือ (Synthesizing) คือการสร้างสภาพแวดล้อมและสภาพเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่มีจุดมุ่งหมายและเกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งรวมถึง การเอื้ออำนวยเพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่สร้างความไว้วางใจและส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่อกัน

นอกจากนี้ Kickert and Walter (2001: 74) ได้กล่าวถึงกระบวนการสร้างความร่วมมือไว้ คล้ายคลึงกับแนวคิดของ Robert Agranoff และ Michael McGuire โดยได้เพิ่มเติมว่าในการสร้างความร่วมมือนั้นจะต้องมี “การประสานต่อรองโน้มน้าว” (Brokering) รองรับเพื่อรักษาความปรองดองในการสร้างสรรค์ประโยชน์จากความหลากหลายแนวคิดความเข้าใจและหนทางในการดำเนินการ และมี “การเอื้ออำนวยการปฏิสัมพันธ์” (Facilitating Interaction) (วุฒิสาร ตันไชย, 2547) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการสร้างฉันทามติ

4. โครงสร้างความร่วมมือ (Collaborative Structures)

McGuire and Silvia (2009: 74) ได้อธิบายถึงโครงสร้างความร่วมมือว่าสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายบริบท ทั้งบริบทในแนวตั้ง (Vertical Context) และบริบทในแนวนอน (Horizontal Context) โดยบริบทในแนวตั้งเป็นความร่วมมือในแต่ละระดับขององค์กรภาครัฐ ส่วนบริบทในแนวนอนเป็นความร่วมมือของภาคเอกชนและภาครัฐ การเกิดขึ้นของความร่วมมือในแต่ละบริบทนั้น บางครั้งก่อให้เกิดโครงสร้างที่มีความเหนียวแน่นในระยะยาว บางครั้งมีกฎหมายรองรับ หรือบางกรณีเป็นความร่วมมือแบบประสานงานในระยะสั้นและมีความไม่เป็นทางการ

Myrna P. Mandell และ Toddi A. Steelman ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างของความร่วมมือไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. การประสานงานเป็นช่วงๆ (Intermittent Coordination) เกิดขึ้นจากการที่องค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปร่วมกันปรับนโยบายและกระบวนการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการความร่วมมือรูปแบบนี้เป็นความร่วมมือที่ไม่ถาวร และมีการปฏิสัมพันธ์กันในระดับต่ำ

2. คณะทำงานชั่วคราว (Temporary Task Force) เป็นโครงสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้านหรือมีวัตถุประสงค์ขอบเขตที่ชัดเจน แต่จะถูกยุบเลิกไปเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้ว เช่นเดียวกับการประสานงานเป็นช่วงๆ คือ มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอยู่ในเขตที่จำกัด

3. การประสานงานถาวรหรือเป็นประจำ (Permanent or Regular Coordination) เกิดขึ้นเมื่อองค์กรตกลงที่จะดำเนินกิจกรรมที่มีขอบเขต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นการเฉพาะ สมาชิกถูกกำหนดบทบาทอย่างเคร่งครัด มีลักษณะการประสานงานที่สม่ำเสมอ และมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรมากกว่า 2 รูปแบบข้างต้น

4. โครงสร้างผสมผสานและโครงสร้างเครือข่าย (Coalitions and Network Structures) โครงสร้างผสมผสานเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นในองค์กร ส่วนโครงสร้างเครือข่ายเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นในระดับองค์กร เชื่อมโยงหน่วยงานและองค์กรต่างๆ อย่างหลากหลาย โดยจะมีการตกลง มีเป้าหมาย และมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในระยะยาว ทั้งนี้ ไม่สามารถบอกได้ว่าโครงสร้างความร่วมมือแบบใดดีกว่าแบบใด เพราะการเลือกใช้โครงสร้างความร่วมมือนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและมีความเป็นพลวัตตามสภาพแวดล้อม อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลาทั้งในระดับบุคคลและองค์กร

5. รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ (Models of Collaborative Management)

Agranoff and McGuire (2007: 75) ได้นำเสนอรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือโดยพิจารณาจากมิติ 2 ด้านที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันคือ ระดับกิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative Activity) และ กลยุทธ์ความร่วมมือ (Collaborative Strategies) ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือได้ 6 รูปแบบ ดังนี้ คือ

1. รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) รูปแบบความร่วมมือนี้มีกลยุทธ์แสวงหาความร่วมมือทั้งต่อบุคคลและหน่วยงานที่หลากหลาย ทั้งจากภาครัฐและภาคส่วนอื่นตามขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction) ที่ต้องดำเนินการ พร้อมทั้งมีความตื่นตัวในความร่วมมือที่จะค้นหาและเชื่อมต่อกับองค์กรที่มีศักยภาพ มีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่ ทั้งนี้ลักษณะกิจกรรมของความร่วมมือมี 2 ลักษณะคือ 1) ลักษณะกิจกรรมบนฐานความร่วมมือตามขอบเขตภาระหน้าที่แนวดิ่ง (Vertical Jurisdiction-Based Activity) คือเป็นความร่วมมือบนความสัมพันธ์ขององค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ 2) ลักษณะ

กิจกรรมบนฐานความร่วมมือตามขอบเขตภาระหน้าที่แนวนอน(Horizontal Jurisdiction-Based Activity) ซึ่งเป็นความร่วมมือบนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่างๆ เพื่อพึ่งพาอาศัยในการดำเนินงานร่วมกัน โดยไม่มีองค์กรหรือภาคส่วนใดมีอำนาจเหนือองค์กรหรือภาคส่วนอื่น

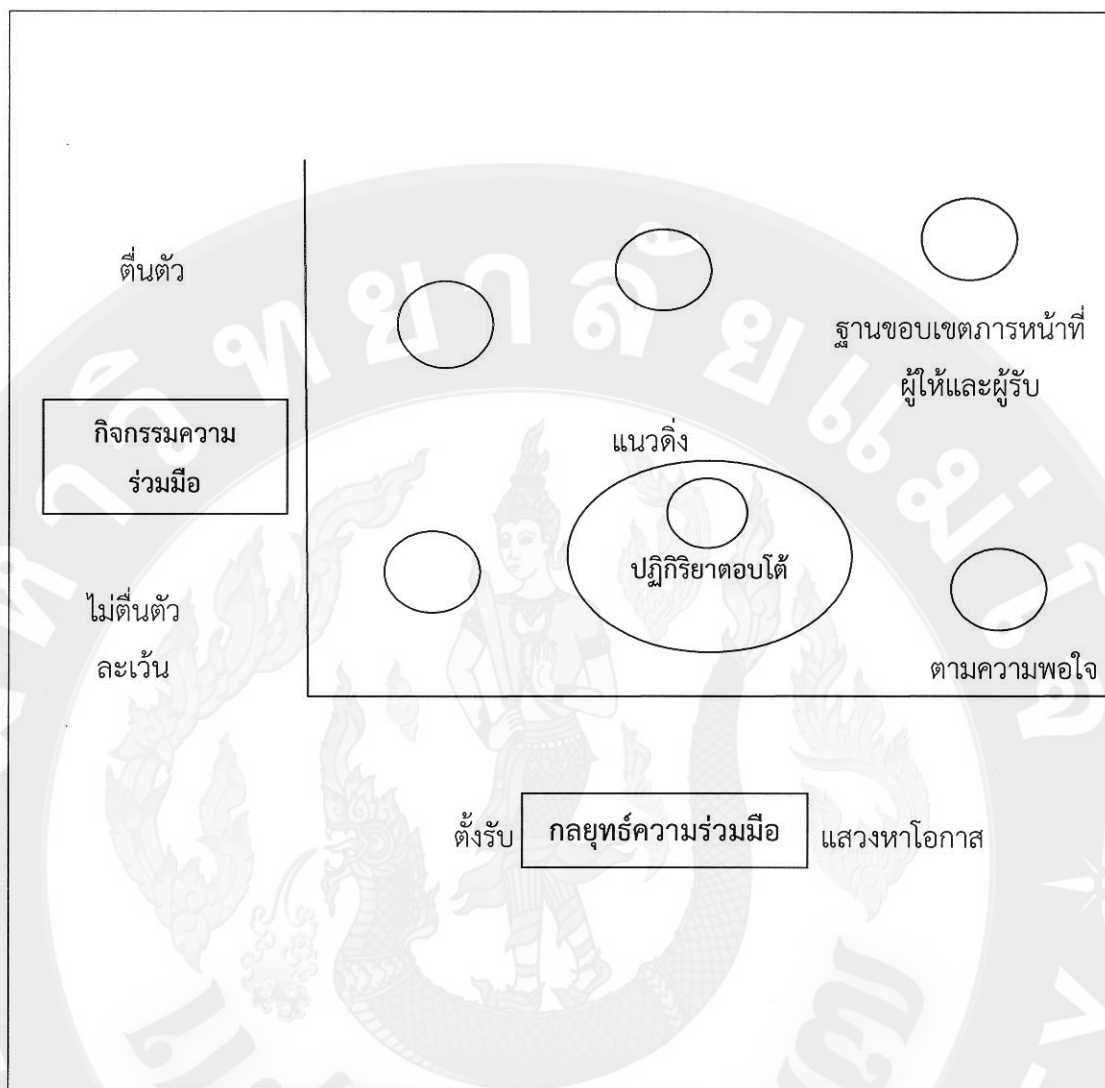
2. รูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinence Model) เป็นรูปแบบที่ละเว้นความร่วมมือ มีกลยุทธ์ความร่วมมือแบบตั้งรับ ไม่มีความตื่นตัวในการแสวงหาความร่วมมือ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความแตกต่างจาก รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) ข้างต้น เนื่องจากอาจเป็นเพราะองค์กรนั้นมีภาระหน้าที่ที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการ

3. รูปแบบความร่วมมือแนวดิ่ง (Top-Down Model) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่เป็นความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในระดับชาติของรัฐบาลกลาง ผ่านการดำเนินงานของมลรัฐและท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานระดับล่างเปรียบเสมือนเป็นตัวแทน (Agent) ที่ยินยอมดำเนินการแทนหน่วยงานระดับบนซึ่งเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน และสนับสนุนทรัพยากร กลยุทธ์ในความร่วมมือของหน่วยงานมีลักษณะตั้งรับดำเนินการตามบทบังคับหรือการร้องขอจากการประสานงาน

4. รูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model) เป็นรูปแบบที่กิจกรรมความร่วมมือมีในระดับปานกลางถึงสูง ความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับที่พึ่งพาต่อกันแต่ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของอีกฝ่ายหนึ่งได้เต็มที่ ฝ่ายผู้ให้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองได้ขึ้นอยู่กับการทำงานของผู้รับ ส่วนฝ่ายผู้รับก็อาจจะต้องการงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจากผู้ให้

5. รูปแบบความร่วมมือแบบปฏิริยาโต้ตอบ (Reactive Model) เป็นรูปแบบที่ทั้งระดับของกิจกรรมและการดำเนินกลยุทธ์ความร่วมมืออยู่ในระดับปานกลาง บางกรณีองค์กรก็เข้าร่วมร่วมมือแต่บางกรณีก็ไม่เข้าร่วม โดยองค์กรมีอิสระในการพิจารณาว่ามีความจำเป็นในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่ในสถานการณ์เฉพาะ หรืออาจไม่เข้าร่วมเพราะถือว่าไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ขององค์กร

6. รูปแบบความร่วมมือตามความพอใจ (Contented Model) เป็นรูปแบบที่ดำเนินกลยุทธ์ความร่วมมือแบบฉกฉวยโอกาสความร่วมมือที่ดีให้กับองค์กร แต่มีระดับกิจกรรมความร่วมมือที่ต่ำ โดยเป็นความร่วมมือกับองค์กรอื่นที่ส่งผลต่อองค์กรตนเอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถดำเนินการสัมพันธ์ และเลือกโอกาสที่ดีให้กับองค์กร



ภาพที่ 5 รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ

ที่มา: พรกณ พงษ์เพชร (2553: 40)

6. กิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative Activity)

Agranoff and McGuire (2004: 77) ได้อธิบายถึงกิจกรรมความร่วมมือในบริบทสภาพแวดล้อมแนวตั้ง (Vertical Environment) ซึ่งเป็นบริบทความสัมพันธ์ขององค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ และบริบทสภาพแวดล้อมแนวนอน (Horizontal Environment) ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ดังนี้

1. กิจกรรมความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaborative Activities) ประกอบด้วย

1.1 การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking) เป็นการติดต่อที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่วนมากเป็นข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน โครงการทั่วไปมาตรฐาน กฎระเบียบ หรือข้อมูลเชิงเทคนิค

1.2 การแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยน (Adjustment Seeking) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องเพื่อให้ระดับหรือปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ มาตรฐานข้อบังคับ ฯลฯ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นตามสถานการณ์และเพิ่มผลการปฏิบัติงานให้มากขึ้น

2. กิจกรรมความร่วมมือแนวนอน (Horizontal Collaborative Activities) ประกอบด้วย

2.1 การวางนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policymaking and Strategy-Making) สามารถดำเนินการได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การจัดทำข้อตกลง และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อร่วมแบ่งปันการตัดสินใจด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความมุ่งหมายและเจตนาร่วมกัน บนฐานของความเห็นพ้องต้องกันและความไว้วางใจกิจกรรมการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ในความร่วมมือ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย การเข้าร่วมของหุ้นส่วนที่เป็นทางการ การเข้าร่วมจัดทำนโยบาย

2.2 การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้กำหนดเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

2.3 การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-Based Work) บางกรณีได้มีการกำหนดโครงการหรือวัตถุประสงค์พิเศษสำหรับดำเนินการร่วมกัน ซึ่งมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันได้

7. ผลลัพธ์ในความร่วมมือ

Bryson et al. (2016: 78) ได้กล่าวถึงผลลัพธ์จากความร่วมมือระหว่างองค์กรไว้ ดังนี้

1. สร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) โดยเกิดจากความร่วมมือ มีการใช้จุดแข็งและลดจุดด้อยของแต่ละภาคส่วน เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายได้

2. บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ และเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างหุ้นส่วนลง

3. เกิดการทบทวนความร่วมมือว่าควรดำเนินการต่อ ปรับเปลี่ยน หรือยุบเลิกไป

นอกจากนี้ United Nations Office on Drugs and Crime (อ้างใน วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 78) ได้ระบุถึงผลสัมฤทธิ์เชิงบวกที่เกิดจากความร่วมมือในการดำเนินการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ดังนี้

1. เกิดสหสาขาวิชาที่หลากหลายเพื่อจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อน
2. เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์
3. ลดการแข่งขันและการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน
4. ร่วมแบ่งปันวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์
5. เพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณ
6. ลดต้นทุนลง
7. เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

แนวคิดการทำงานแบบเครือข่าย

1. ความหมายของการทำงานแบบเครือข่าย

O' Toole นิยามการทำงานแบบเครือข่ายว่าเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานหลายแห่งในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยกัน โดยที่ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจควบคุมเหนือองค์กรอื่น

Frederickson กล่าวถึง การทำงานแบบเครือข่ายว่าเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (reciprocal) โดยที่องค์กรต่างๆ ภายในเครือข่ายมีเป้าหมาย ค่านิยมทางวิชาชีพ หรือมีอุดมการณ์ในการดำเนินงานร่วมกัน

Wohlstetter อธิบาย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายว่ามีลักษณะของความสมัครใจ (Voluntary) โดยที่ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดบังคับหรือสั่งการองค์กรอื่นในเครือข่ายได้ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์จะอยู่ในระดับที่สามารถนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการดำเนินงานหรือการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย

โดยสรุป การทำงานแบบเครือข่ายคือ การทำงานรูปแบบหนึ่งซึ่งมีองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมาร่วมกันทำงาน โดยมีความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมและพึ่งพาอาศัยกัน และอาจมีความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ เพื่อที่จะทำงานหรือแก้ปัญหาร่วมกันแบบสมัครใจ ซึ่งการทำงานหรือการแก้ปัญหานั้นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้เพียงองค์กรหรือหน่วยงานเดียว

2. องค์ประกอบหลักของการทำงานแบบเครือข่าย

วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่าการทำงานแบบเครือข่ายมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันในนามของส่วนรวม (Shared Objective)

2. องค์กรต่างๆ ในเครือข่ายการทำงานมีเอกลักษณ์และมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น การทำงานร่วมกันขององค์กรต่างๆ ต้องลดความเป็นอิสระจากกันลงบางส่วนเพื่อสร้างความสมดุลในการทำงานร่วมกันกับการพึ่งพาอาศัยกัน

3. มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและความรู้ความสามารถหรือข้อมูลต่างๆ จนอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหาที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

4. การทำงานแบบเครือข่ายต้องเกิดจากความสมัครใจ (Voluntary) เพื่อร่วมมือกัน ดำเนินการบางอย่างให้บรรลุผล ไม่ใช่เกิดจากการบังคับ ทั้งนี้ในการทำงานแบบเครือข่ายต้องอาศัย การเจรจา ต่อรอง ประนีประนอม และสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างตัวแสดงต่างในเครือข่าย

5. ความสัมพันธ์ในเครือข่ายเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพราะการ แก้ปัญหาสาธารณะบางประการจำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐเข้าจัดการเพื่อให้เกิดความชอบธรรม แต่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรอื่นๆ มักเป็นไปในลักษณะไม่เป็นทางการ ไม่สามารถใช้อำนาจสั่ง การได้ ซึ่งประเด็นสำคัญจะต้องผลานวิธีการทำงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้การ ดำเนินงานของเครือข่ายขับเคลื่อนไปในทิศทางที่พึงประสงค์ร่วมกัน

6. การทำงานแบบเครือข่ายต้องสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน สามารถเพิ่มขีด ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมนอกจากนี้ วิชัย รูปขำดี 74 กล่าวว่า นอกจากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตัวแสดงต่างๆ ที่เข้าร่วมในเครือข่ายจะต้องมี การรับรู้และมุมมองที่เหมือนกัน (Common perception) หรือคล้ายกัน เพื่อให้การประสานงานและ ความร่วมมือเป็นไปโดยง่าย รวมถึงมีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interests/ benefits) ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินในการสนับสนุน/จูงใจให้มาร่วม กันดำเนินการ ประกอบกับต้องการการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่าย (Stakeholder Participation) ในฐานะหุ้นส่วน (partner) ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในแนวนอน (Horizontal Relationship) เพื่อ เสริมสร้างซึ่งกันและกันหรือเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน อันจะก่อให้เกิดพลังทวีคูณในการทำงานร่วมกัน

3. เหตุผลสนับสนุนการทำงานของเครือข่าย

วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้สรุปเหตุผลสนับสนุนการทำงานแบบเครือข่ายไว้หลายประการ ดังนี้

1. เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาด้วยระบบราชการ ซึ่งมีความล่าช้า ขาด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. เพื่อแก้ไขความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failure) ในการแก้ปัญหาเพียงลำพัง ซึ่งอาจได้รับการผลักดันโดยกลุ่มประชาชนหรือองค์กรเอกชนที่ต้องการแก้ไขปัญหาให้ลุกล่วง จึงมี ความเต็มใจเข้าร่วมดำเนินการเป็นภาคี

3. เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงปัญหาของกลไกภาครัฐ (Governmental Reach) เพราะปัญหาบางอย่างอาจเกินขีดความสามารถของรัฐในการเข้าไปดูแลและจัดการอย่างทั่วถึง อีกทั้งปัญหาบางอย่างมีความยากอยู่ในตัว (wicked problem) ต้องการความเป็นมืออาชีพในการแก้ไข ปัญหาโดยเฉพาะ ซึ่งเกินวิสัยที่องค์กรภาครัฐเพียงลำพังจะจัดการกับปัญหาได้

4. ทำเล ที่ตั้งเชิงกายภาพ (Physical proximity) นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างองค์กร เพราะอาจเผชิญหรือได้รับผลกระทบจากปัญหาใดปัญหาหนึ่งร่วมกัน หรืออยู่ใกล้ชิดกับปัญหาในพื้นที่ จึงนำไปสู่ความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

5. ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพหรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ เพราะการติดต่อประสานงานผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการและมีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการติดต่อสื่อสารได้

6. ความเข้มแข็งขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-state Actors) และความตื่นตัวของภาคประชาชน ซึ่งมีบทบาทความสำคัญและความเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านมากขึ้น ส่งผลให้รัฐให้ความสนใจ มุ่งแสวงหาและเปิดโอกาสให้องค์กรเหล่านี้เข้ามาร่วมงาน

7. เพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมหรือวิธีการทำงานใหม่ๆ

8. ความตื่นตัวในการทำงานระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง

ทั้งนี้ การทำงานแบบเครือข่ายจะมีความต่อเนื่องยั่งยืน หรือเป็นความร่วมมือในระยะสั้น สิ้นสุดลงตามวัตถุประสงค์ของเครือข่าย ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา หากปัญหานั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวการทำงานแบบเครือข่ายย่อมสิ้นสุดลงเมื่อปัญหานั้นได้รับการแก้ไข ในทางกลับกันหากปัญหานั้นเกิดขึ้นต่อเนื่องหรือเป็นประจำ การตรวจสอบติดตามและแก้ไขก็ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอด้วยเช่นกัน การทำงานแบบเครือข่ายจึงต้องดำรงอยู่และปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาวตราบเท่าที่ปัญหานั้นยังคงเกิดขึ้นในสังคมนอกจากเหตุผลสนับสนุนการทำงานแบบเครือข่ายข้างต้นแล้ว

วีระศักดิ์ เครือเทพ ยังได้กล่าวถึงความจำเป็นของการทำงานแบบเครือข่ายในระดับท้องถิ่น อีกด้วยว่ามีสาเหตุมาจากหลายประการ

ประการแรก ข้อจำกัดในเชิงสถาบันและทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรเพียง 3-5 คน อีกทั้งงบประมาณก็มีจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ การแสวงหาการทำงานแบบเครือข่ายจึงช่วยลดข้อจำกัดข้อนี้ได้

ประการที่สอง การเข้าถึงปัญหาระดับชุมชน บางปัญหาเกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคลและชุมชน ซึ่งเกินกว่าวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดูแลอย่างทั่วถึง การทำงานแบบเครือข่ายจึง

เป็นแนวทางที่ช่วยเข้าถึงสาเหตุของปัญหาและข้อมูลต่างๆ และนำไปสู่การร่วมแรงร่วมใจกันแก้ปัญหาได้

ประการที่สาม การเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ปัญหา การแก้ไขปัญหบางประการ จำเป็นต้องอาศัยเทคนิควิธีการหรือเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจอยู่นอกเหนือความรู้ความสามารถของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป การทำงานแบบเครือข่าย จึงเป็นช่องทางหนึ่งในการถ่ายทอดและเสริมสร้างเทคนิคความรู้ และเทคโนโลยีต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

ประการที่สี่ ความตื่นตัวและความเข้มแข็งของภาคชุมชนและประชาสังคม องค์กรดังกล่าวมีจุดเด่นในเรื่องของวิธีการทำงานที่คล่องตัว มีความสามารถในการเข้าถึงชุมชนระดับต่างๆ เป็นอย่างดี และมีความสนใจแก้ปัญหาของชุมชนอย่างจริงจัง การทำงานแบบเครือข่ายร่วมกับชุมชนและประชาสังคมจึงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาได้อย่างดี

ประการที่ห้า ข้อบังคับหรือแนวนโยบายจากส่วนราชการ ที่ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน

ประการที่หก ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงลำพัง ทั้งนี้ การทำงานแบบเครือข่ายสามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง หรืออาจเกิดได้จากหลายสาเหตุร่วมกัน

4. การเกิดขึ้นของเครือข่าย

เครือข่ายแต่ละเครือข่ายต่างมีจุดเริ่มต้นหรือถูกสร้างมาด้วยวิธีการต่างๆ กัน ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. เครือข่ายที่เกิดโดยธรรมชาติ เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้คนมีความคิดเห็นตรงกัน ทำงานคล้ายคลึงกันหรือประสบกับสภาพปัญหาเดียวกันมาก่อนมารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์ไปจนถึงร่วมกันแสวงหาทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าในการดำรงอยู่ของกลุ่มสมาชิก อันเป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มเองเข้มแข็ง ยั่งยืนและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น

2. เครือข่ายจัดตั้งมักจะมี ความเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการดำเนินงานของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยใช้กลไกของรัฐผลักดันให้เกิดเครือข่ายที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว และส่วนมากภาคีหรือสมาชิกที่เข้าร่วมเครือข่ายมักไม่ได้มีพื้นฐาน ความต้องการมุมมองในการจัดตั้งเครือข่ายที่ตรงกันมาก่อน เป็นการทำงานเฉพาะกิจชั่วคราวที่ไม่มีความต่อเนื่อง และมักจางหายไปไปในที่สุด

3. เครือข่ายวิวัฒนาการ เป็นไปในลักษณะของกระบวนการพัฒนา ผสมผสาน โดยเริ่มที่กลุ่มบุคคล/องค์กรมารวมกันด้วยวัตถุประสงค์กว้างๆ ที่จะสนับสนุนกันและเรียนรู้ด้วยกันไปก่อน โดย

ยังมิได้มีเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ร่วมอย่างชัดเจน เครือข่ายแบบนี้มักเกิดขึ้นจากความคิดภายนอกแต่สามารถพัฒนาต่อจนกลายเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งได้ หากภาคีหรือสมาชิกมีความตั้งใจจริง

5. รูปแบบการทำงานของท้องถิ่นในลักษณะเครือข่าย

จากการศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ⁷⁸ ได้จัดแบ่งรูปแบบการทำงานของท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายออกเป็น 4 ประเภทตาม ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Civic involvement) และ ระดับการกระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากรและความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน (Sharing of information, resources, and responsibility) ได้ดังนี้

1. เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model) เครือข่ายนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือหน่วยงานภายนอกสะท้อนความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการกับปัญหา แต่ท้ายที่สุดผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และเลือกใช้ข้อมูลข่าวสารที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมาย โดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่าใดนัก เครือข่ายการทำงานแบบนี้มีจุดเด่นในการทำงานที่รวดเร็ว สามารถตัดสินใจและดำเนินการได้คล่องตัว อย่างไรก็ตาม เครือข่ายลักษณะนี้ดำรงอยู่ในระยะเวลานานสั้นและสิ้นสุดลงเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไข

2. เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model) การทำงานลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรของรัฐด้วยกัน โดยหน่วยงานที่ตกลงหรือสัญญาว่าจะดำเนินการจัดการกับปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการลงมือปฏิบัติ และรับผิดชอบต่อผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานที่จะเกิดขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้ว่าจ้างกำกับดูแลหน่วยงานผู้รับเหมาดำเนินการตามที่ตกลงกันไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงต่างๆ มีลักษณะเป็นทางการ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่รับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นไว้อย่างชัดเจน มีการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยกลไกที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานหรือการรายงานผลการปฏิบัติงาน

3. เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model) เครือข่ายรูปแบบนี้ลักษณะของการพึ่งพาอาศัยและมีความไม่เป็นทางการสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนอย่างเข้มแข็ง คอยให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชนด้านต่างๆ ในฐานะพี่เลี้ยงตามความจำเป็น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการทำงานแบบนี้จึงอยู่ในระดับสูง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กระตุ้น สนับสนุน จูงใจให้ภาคชุมชนแก้ปัญหาต่างๆ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาค

ประชาชนอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ การระบุถึงความคาดหวังของผลสำเร็จในการดำเนินงานจึงไม่อาจทำได้มากนัก แต่ก็มีจุดเด่นสำคัญ คือมีขีดความสามารถในการเข้าถึงปัญหาในวงกว้าง

4. เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model) เป็นรูปแบบที่อาศัยความร่วมมือในการทำงานของตัวแสดงต่างๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดงต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองอย่างเหมาะสมนอกจากนี้เครือข่ายรูปแบบนี้ยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของเครือข่ายอย่างเปิดกว้าง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ความสำเร็จของการทำงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือของตัวแสดงต่างๆ พร้อมทั้งความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เครือข่ายในการทำงานรูปแบบต่างๆ ย่อมมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันไป อีกทั้งการดำรงอยู่ของเครือข่ายไม่ว่าจะระยะสั้นหรือระยะยาวย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาด้วยว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ (Issuebased) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ (Recurring) หรือเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ (regulatory-based)

6. ระบบปฏิบัติการภายในเครือข่ายของท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการทำงานแบบเครือข่ายมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือตัวแสดงจำนวนมากที่มีความแตกต่างหลากหลาย ปัจจัยบริบทแวดล้อมต่างๆ ในการทำงานจึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของเครือข่าย รวมถึงระบบปฏิบัติการภายในเครือข่าย ซึ่งมีผลต่อการทำงานและความสำเร็จของเครือข่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ระบบปฏิบัติการภายในเครือข่ายที่ต้องให้ความสำคัญมี ดังนี้

1. ภาวะผู้นำและการก่อตัวของเครือข่ายการทำงาน ภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างและผลักดันให้กิจกรรมเครือข่ายสามารถดำเนินการไปในทิศทางที่ต้องการ อนึ่ง ภาวะผู้นำในที่นี้มิได้หมายความว่าจำกัดเพียงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือบุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับ และกลุ่มประชาชน

2. ระบบการตัดสินใจกับการกำหนดเป้าหมายการทำงานของเครือข่าย การกำหนดเป้าหมายในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนย่อมส่งผลเกื้อหนุนต่อความสำเร็จในการทำงาน เป้าหมายในการทำงานจึงเป็นเงื่อนไขลำดับต้นๆ ที่ตัวแสดงต่างให้ความสนใจ ทั้งนี้ มีระบบการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย 4 รูปแบบ

2.1 การตัดสินใจโดยผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Top-down Approach) เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มของผู้บริหารท้องถิ่น อาจมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากตัวแสดงต่างๆ แต่ผู้บริหารก็จะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย

2.2 การตัดสินใจผ่านคณะกรรมการ/ตัวแทนพหุภาคี (Representative/Commission Approach) เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่มีความเป็นไปได้สูงในทางปฏิบัติผ่านการแต่งตั้งตัวแทนหรือคณะกรรมการจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และมักเกิดขึ้นในสังคมเมือง

2.3 การตัดสินใจร่วมกันผ่านกระบวนการประชาคม (Discursive deliberation Approach) เป็นการตัดสินใจผ่านกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน ผ่านการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ อย่างรอบด้าน เมื่อได้ข้อสรุปแล้วย่อมได้รับการยอมรับและการยึดถือปฏิบัติจากสมาชิกในชุมชนเป็นจำนวนมาก รูปแบบการตัดสินใจนี้มักเกิดขึ้นในชุมชนที่มีพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนแบบปฐมนิคม

2.4 การตัดสินใจกันเองในกลุ่มของประชาชนที่เกี่ยวข้อง (Bottom-up Approach) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรงเป็นผู้ตัดสินใจ โดยตัวแสดงอื่นๆ ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนหรือการดำเนินการตามผลการตัดสินใจทั้งนี้การตัดสินใจรูปแบบนี้อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างสมาชิกในกลุ่ม/ชุมชน

3. การระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการทำงานของเครือข่าย ทรัพยากรในการดำเนินงานของเครือข่ายมีความสำคัญต่อผลสำเร็จของเครือข่ายเช่นกัน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของทรัพยากรทางการเงิน บุคคล อุปกรณ์/เครื่องมือ/ที่ดิน/สิ่งปลูกสร้าง เทคนิคความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้น ซึ่งทรัพยากรดังกล่าวในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมได้ทั้งจากภายในชุมชน ด้วยการที่ชุมชนระดมทุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทุนให้ภาคประชาชน/ประชาสังคมแก้ปัญหา หรือระดมได้จากภายนอก เช่น รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิต่างๆ องค์กรระหว่างประเทศ โดยเครือข่ายการทำงานนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเจ้าของทุน

4. การติดตามผลสำเร็จของการทำงานในระบบเครือข่าย เป็นการกำหนดกลไกการตรวจสอบติดตามผล รวมถึงมาตรการ-ตัวชี้วัดในการประเมินผลว่าการทำงานแบบเครือข่ายนั้นได้ประสบความสำเร็จหรือมีความคืบหน้าในการดำเนินการเช่นใดนอกจากระบบปฏิบัติการภายในเครือข่ายของท้องถิ่นแล้วนั้น การทำงานแบบเครือข่ายจะต้องคำนึงปัญหาและบริบทแวดล้อม (Contingency Logic) ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ ชุมชนและสังคมอีกด้วย พร้อมทั้งลักษณะของปัญหาและทุนทางสังคมอีกด้วย

7. อุปสรรคของการทำงานในระบบเครือข่าย

อุปสรรคของการทำงานในระบบเครือข่ายเกิดขึ้นได้หลายปัจจัย ได้แก่

ปัจจัยแรก อาจเกิดจากผู้บริหารเครือข่ายไม่สามารถผสมผสานความแตกต่างหลากหลายของแต่ละตัวแสดงในเครือข่ายได้ ทำให้ไม่สามารถผลักดันให้องค์กรต่างๆ ดำเนินการร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย

ปัจจัยที่สอง การกำกับดูแลการทำงานขององค์กรต่างๆ หากมีการกำกับที่หย่อนยานเกินไป จนส่งผลให้องค์กรต่างๆ ไม่ทราบถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนก็อาจทำให้การดำเนินงานล้มเหลวได้ ในทางกลับกัน การสนใจการทำงานขององค์กรอื่นๆ ในเครือข่ายที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไปก็อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานแบบเครือข่ายได้ ฉะนั้นการสร้างบรรยากาศในการทำงานร่วมกัน ผสานวัฒนธรรมในการทำงานแบบร่วมปรึกษาหารือและร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆ และให้การยอมรับในศักยภาพและความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ก็ย่อมเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานแบบเครือข่ายได้

ปัจจัยที่สาม ปัญหาการสื่อสาร การประสานงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรต่างๆ ข้อยกจำกัดเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่าย และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน ฉะนั้นจึงควรจัดการกับปัญหาเหล่านี้ให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด

ปัจจัยที่สี่ การใช้เครือข่ายเป็นเวทีในการปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงต่างๆ แต่ไม่สามารถสร้างสรรค์ผลงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ เพราะใช้เครือข่ายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมว่าได้ใส่ใจกับปัญหาเหล่านั้นแล้ว

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

คำว่า “ประสิทธิผลขององค์กร” เป็นเป้าหมายของทุกองค์กร โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่เต็มไปด้วยการแข่งขันเป็นสิ่งที่ใช้ตัดสินใจความสำเร็จขององค์กร นักวิชาการแทบทุกสาขาจึงให้ความสนใจศึกษา วิเคราะห์ เสนอเป็นแนวคิด ทฤษฎี และตัวแบบของประสิทธิผลองค์กรออกเป็นหลายแนวทาง แตกต่างกันไปตามแนวความคิดของแต่ละลักษณะสาขาที่ตนชำนาญ แต่ยังไม่สามารถสรุปเป็นมาตรฐานได้สำหรับทุกองค์กรแต่ต่างก็ยอมรับว่าประสิทธิผลองค์กรเป็นหลักของทฤษฎีทั้งหลาย อย่างไรก็ตามก็ทำให้เห็นได้ถึงสอดคล้องตรงกันที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ต่อไปว่าส่วนผสมของมิติของความมีประสิทธิภาพใด มีความสำคัญต่อสถาบันนั้นมากที่สุด เพื่อจะได้สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียด และหาสาเหตุ จุดอ่อน ในด้านประสิทธิผลของตนได้ต่อไป (ภรณ์ กิริติบุตร, 2550: 8)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้หลากหลาย ดังนี้

ยุทธนา ทาตายุ (2543: 7) ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ผลสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์กรที่สามารถกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรใดที่จะเรียกได้ว่ามีประสิทธิภาพจะต้องมีความสามารถกระทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จในเวลาที่กำหนดไว้ได้

Reddin (1970: 131-133) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพพิจารณาได้ 3 ระดับ คือระดับองค์การ (corporate) ระดับหน่วยงาน (departmental) และระดับบุคคล (managerial) ประสิทธิภาพระดับองค์การ จะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ กำไร ตำแหน่งในการแข่งขัน การเจริญเติบโตและขยายตัวขององค์กร ผลผลิตภาพ ความยืดหยุ่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความสัมพันธ์กับส่วนราชการ ประสิทธิภาพระดับหน่วยงาน เป็นเรื่องที่หน่วยงานในระดับย่อยขององค์กร สามารถทำผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่องค์กรใหญ่ในภาพรวมได้ ประสิทธิภาพระดับบุคคล เป็นเรื่องของผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร

นฤมล บุญรอด (2548: 8) กล่าวว่าประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์กรประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือสภาพขององค์การที่ตั้งไว้หรือปรารถนาให้บังเกิดขึ้น

Robbins (1990: 9) กล่าวว่า ประสิทธิภาพองค์การหมายถึง ระดับที่องค์การบรรลุเป้าหมาย ผลสำเร็จระยะสั้นและเป้าหมายวิธีการระยะยาวอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ผู้วัดประเมินและระยะของวัฏจักรวงจรชีวิตองค์กรและ Gross and Brown (2008: 302-301) เน้นความสมดุลของการปรับตัวกับการรักษาสภาพโดยให้สนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

ณัฐนิชา บัวดี (2550: 10) ได้สรุปให้ข้อสังเกตจากการศึกษาความหมายประสิทธิภาพองค์การไว้ว่าแม้ความหมายของประสิทธิภาพจะหลากหลายแต่ก็มีค่าสำคัญที่ปรากฏอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่การคำนึงถึงผลผลิตที่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเหมาะสมและการรักษาสภาพขององค์การให้อยู่ได้เป็นอย่างดีในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

Morphet (1967: 10) เน้นว่าประสิทธิภาพของโรงเรียน หมายถึงการที่โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้สำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้นำใช้ความสามารถสูงใจ ผู้ได้บังคับบัญชา ให้มาทำงานอย่างเสียสละ ขณะเดียวกัน ก็จะทำหน้าที่ประสานงานให้งานด้านการจัดการศึกษาให้ได้ผลสูงสุด

Hoy and Furguson (1985: 10) ให้ทัศนะว่าโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ พิจารณาจากการที่ 1. นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง 2. มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 3. มีความสามารถ

ในการปรับเปลี่ยนต่อสภาวะแวดล้อมที่กระทบทั้งภายในและภายนอก และ 4. สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ครู อาจารย์ได้

Hoy and Miskel (1991: 10) เห็นว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนหมายถึง การที่โรงเรียนสามารถผลิตนักเรียนที่มีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนสูงสามารถพัฒนานักเรียนให้มีทัศนคติทางบวก สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมที่บีบบังคับได้ รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาภายในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการพิจารณาทั้งระบบ

นฤมล บุญรอด (2548: 8) ได้ให้ความหมายว่าประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือคาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการปฏิบัติงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา

Price (1968: 7) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การของไพรซ์ จะถูกจำกัดอยู่เพียงเรื่องความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gerogopoulous & Tannenbaum

Price (1968) ได้เสนอตัวแปรแทรกซ้อน ซึ่งเป็นสาเหตุของความแตกต่างในประสิทธิภาพขององค์การดังนี้ คือ

1. ความสามารถในการผลิต หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อปัจจัยการผลิต
2. การยินยอมปฏิบัติการ หมายถึง ความมากมายของการที่สมาชิกในองค์การยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ
3. ขวัญและกำลังใจ หมายถึง ความมากมายของการที่แรงจูงใจ (motives) ของสมาชิกแต่ละคนได้รับ การตอบสนอง
4. ความสามารถในการปรับตัว หมายถึง ความมากมายขององค์การสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
5. ความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หมายถึง ความมากมายของการที่องค์การจะถูกตัดสินใจให้เป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อม หรือความอยู่รอดขององค์การ

Price (1968) ได้แสดงทัศนะว่าความสามารถในการผลิตมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประสิทธิภาพขององค์การ แต่อย่างไรก็ตามตัวแปรเหล่านี้อาจไม่สัมพันธ์กันในทางปฏิบัติ เช่น ตัวแปรที่สัมพันธ์กับขวัญและกำลังใจอาจไม่สัมพันธ์กับความสามารถในการผลิต ซึ่งความไม่สัมพันธ์กันนี้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่เกี่ยวกับเป้าหมายขององค์การ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย กล่าวคือ ประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายหนึ่งอาจสัมพันธ์ในทางลบกับประสิทธิภาพในการบรรลุอีกเป้าหมาย

หนึ่งก็ได้ ทำให้องค์การต้องเลือกว่าต้องการบรรลุเป้าหมายใด และเป้าหมายใดเป็นเป้าหมายที่แท้จริง ที่ได้รับการตกลงจากทุก ๆ ฝ่ายในองค์การ

ชนะเลิศ เจียวชัยภูมิ (2548: 8) ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือ “ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์” ว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือการลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุและบุคลากรลง ในขณะที่พยายามเพิ่มความมั่นคง ความเร็วและความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น และยังกล่าวต่อไปอีกว่าคำว่า “ประสิทธิภาพ” นี้ จะมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่าประสิทธิผล สำหรับคำว่า “ประสิทธิผล” ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ระดับคนที่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด ในบทความเดียวกันนี้

ณัฐนิชา บัวดี (2550: 10) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลของโรงเรียน สรุปว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนหมายถึงการที่โรงเรียนสามารถผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง และสามารถพัฒนานักเรียนให้มีทัศนคติทางบวก ตลอดจนสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาภายในโรงเรียน ซึ่งจะทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน โดยเป็นการมองประสิทธิผลของระบบ

ชนะเลิศ เจียวชัยภูมิ (2548: 8) ได้ให้เห็นถึงความแตกต่าง ระหว่างคำว่า “ประสิทธิผลขององค์การ” (organizational effectiveness) และประสิทธิภาพขององค์การ (organizational efficiency)ไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่องค์การตั้งไว้ ส่วนประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการปฏิบัติงานว่าดีขึ้นอย่างไรแค่ไหน ในขณะที่กำลังปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์การนั้นๆ

Parsons (1960: 9) เห็นว่าประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของการวัดประสิทธิผลขององค์การ องค์การจะต้องมีทั้งประสิทธิภาพ คือ การบรรลุเป้าหมาย และมีความสามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขององค์การด้วยจึงจะถือว่าองค์การนั้นมีประสิทธิผล ซึ่งถือว่าเป็นการยึดเป้าหมายเป็นเกณฑ์ (goal approach) โดยการยึดผลสำเร็จของเป้าหมายผลผลิต

Wehrich and Koontz (1988: 9) ถือว่าประสิทธิภาพ เป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิผล เป้าหมายที่ต้องการด้วยการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้น้อยที่สุดให้ขัดแย้งหรือต่อต้านสิ้นเปลืองน้อยที่สุด เน้นการเป็นระบบเปิดขององค์การจึงต้องพิจารณายืดความสามารถในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุผล

ณัฐนิชา บัวดี (2550: 9) ให้ความหมายเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การว่ามีความหมาย 2 นัย คือ 1: เป็นความสามารถขององค์การที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้บรรลุเป้าหมาย

ขององค์การและ 2. เป็นความสามารถขององค์การที่จะดำรงอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ประสิทธิผลขององค์การที่ดีที่สุดเป็นการทำให้เป้าหมายขององค์การในสถานการณ์ใดๆ มีความเป็นไปได้

Lawrence and Lorsch (1967: 189) มองประสิทธิผลขององค์การว่าขึ้นกับสมรรถนะในการอยู่รอดปรับตัวรักษาสภาพและ เติบโต นับว่าคล้ายคลึงกับการมองว่าประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์จาก สิ่งแวดล้อม การสรรหาทรัพยากรและต่อรองกับสิ่งแวดล้อมได้มากที่สุดและเหมาะสมที่สุดของ Seashore and Yuchtman (1967: 393)

ดังนั้น สรุปได้ว่าความหมายของประสิทธิผลจากนักวิชาการหลายท่านข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยขอสรุปว่าประสิทธิผลขององค์การก็คือการพิจารณาว่าองค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน โดยบรรลุเป้าหมายหรือสภาพขององค์การที่ตั้งไว้ หรือปรารถนาให้บังเกิดขึ้นและเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาที่ตั้งไว้

1. แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

ณัฐนิชา บัวดี (2550: 11-12) วิธีการและรูปแบบในการประเมินประสิทธิผลของนักทฤษฎีองค์การมีหลากหลายรูปแบบ สเตียร์ส (Steers) ได้กำหนดแนวทางในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดยให้ความสำคัญในเรื่องการบรรลุเป้าหมาย วิธีการเชิงระบบ และพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ดังนี้

1. แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (The goal optimization approach) ปัจจุบันวิธีการที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ส่วนใหญ่เน้นไปที่การบรรลุเป้าหมาย ทุกองค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีความแตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายหรือผลสุดท้ายมากกว่าวิธีการ ซึ่งต้องเป็นเป้าหมายที่เป็นจริงสามารถวัดได้ไม่ใช่เป้าหมายในอุดมคติ

การประเมินในแนวทางนี้ทำให้ได้ประโยชน์หลายประการ ประการแรกทำให้ทราบว่า การที่จะบรรลุเป้าหมายสูงสุดมีความเป็นไปได้หรือไม่ องค์การเจริญเติบโตไปได้เพียงใด ประการที่สอง การประเมินแนวทางนี้ต้องยอมรับว่าองค์การที่แตกต่างกันย่อมมีเป้าหมายที่แตกต่างกันด้วย ผู้บริหารในองค์การจะยังให้ความสำคัญกับคนในองค์การ รู้วิธีการจูงใจคน เพื่อจะได้ทุ่มเทการทำงานเพื่อเป้าหมายขององค์การ ประการที่สาม ทำให้ผู้บริหารทราบปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ที่ทำให้องค์การไม่บรรลุเป้าหมาย เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร ประการที่สี่เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินในแนวทางนี้มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

2. วิธีการเชิงระบบ (A systems perspective) การพิจารณาองค์การควรพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้าดูประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตและการบริหารเชื่อมโยงไปถึงผลผลิตตลอดจนความสามารถขององค์การในการดำรงรักษาสภาพความมั่นคงและการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ซึ่งจุดเด่นของการประเมินตามแนวทางนี้ คือ มีการเน้นตั้งแต่การ

นำเข้า การจัดหาทรัพยากร และกระบวนการผลิตหรือการดำเนินงาน การประเมินตามรูปแบบนี้ใช้แนวคิดระบบเปิดเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ เน้นความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ในองค์การและสภาพแวดล้อม ซึ่งทั้งหมดมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ โดยมีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ คือ 1) ลักษณะเฉพาะขององค์การ เช่น โครงสร้างขององค์การ เทคโนโลยี 2) ลักษณะของสภาพแวดล้อม เช่น เศรษฐกิจ เงื่อนไขทางการตลาด 3) ลักษณะเฉพาะของพนักงานเช่นระดับความพึงพอใจในงาน ความผูกพันกับงาน 4) นโยบายด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 องค์ประกอบหลักที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ

ที่มา: ปิติชาย ตันปิติ (2547: 12)

3. รูปแบบที่เน้นพฤติกรรม (A behavioral emphasis) รูปแบบนี้มีความเชื่อว่าพฤติกรรมของบุคคลมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ การประเมินต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของคนในองค์การที่มีอิทธิพลต่อการบรรลุเป้าหมาย เป้าหมายขององค์การเป็นเป้าหมายร่วม เกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมในการช่วยกันกำหนดเป้าหมาย และยอมรับ และยึดถือเป้าหมายขององค์การ ผู้บริหารในองค์การจะต้องใช้แรงจูงใจภาวะผู้นำ ในการกระตุ้นให้บุคคลในองค์การแสดงพฤติกรรมที่คาดหวังและตอบสนองต่อเป้าหมายส่วนบุคคลเพื่อผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายองค์การ

สรุป วิธีการและรูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์กรของ สตีเยร์ส (Steers) เน้น 3 วิธีการ คือ เน้นการบรรลุเป้าหมายขององค์กร แนวคิดทฤษฎีระบบเปิด และเน้นพฤติกรรมของคนในองค์กร นอกจากนี้ ยังมีแนวคิด การประเมินประสิทธิผลขององค์กรของนักทฤษฎีองค์การคนอื่นๆ พอสรุปได้ดังนี้ (ณัฐนิชา บัวดี, 2550: 13)

Bennis (1971: 133) กล่าวว่าเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์กรต้องเป็นความสามารถในการปรับตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาที่องค์กรกำลังเผชิญอยู่ ดังนั้น เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินได้แก่ ความสามารถในการปรับตัวและความสามารถในการบูรณาการทรัพยากรที่มีอยู่

Parsons (1991: 263 - 264) เสนอตัวแบบหน้าที่ทางสังคม (Social-function model) เพื่อเป็นเกณฑ์ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์กร ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์กรจึงวัดจากการที่องค์กรได้แก้ปัญหาพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ การปรับตัว (adaptation) การบรรลุเป้าหมาย (goal achievement) การบูรณาการ (integration) และการคงสภาพความสมบูรณ์ของระบบค่านิยม

Peters et al. (2004: 24) ได้เสนอผลการวิจัยไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์กรจะต้องวัดจากความสามารถในการได้ผลกำไร ความเติบโต ความสามารถในการปรับเปลี่ยน และนวัตกรรม

สรุปได้ว่าแนวคิดของสตีเยร์ส (Steers, 1977: 13) ที่ได้เสนอแนวทางประเมินประสิทธิผลขององค์กรไว้อย่างครอบคลุมหลายด้าน โดยมีปัจจัยหลักที่ส่งผล 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์กร (organizational characteristics) ประกอบด้วยโครงสร้างหมายถึงความสัมพันธ์ของคนในองค์กรที่ได้กำหนดไว้ตามสายงาน การบังคับบัญชาตามบทบาทหน้าที่ ไปจนถึงขนาดขององค์กร และขนาดของงาน โครงสร้างจะมีองค์ประกอบในเรื่องต่างๆ คือ การกระจายอำนาจ ความชำนาญเฉพาะทาง ความเป็นทางการ ช่วงการบังคับบัญชา ขนาดขององค์กร ขนาดของหน่วยงาน และ เทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนวิธีการที่องค์กรใช้ในการดำเนินงาน
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม (Environmental characteristics) ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคง ความไม่แน่นอน เช่น สถานะการณ์ด้านการตลาด เศรษฐกิจ การเมือง และสภาพแวดล้อมภายในองค์กร หมายถึง บรรยากาศขององค์กร ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงาน
3. ลักษณะของบุคลากร (Employee characteristics) ประกอบด้วย ความผูกพันและการปฏิบัติงาน พฤติกรรมของบุคคลในองค์กรมีผลกระทบต่อการทำงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร ทั้งนี้เนื่องจาก บุคคลที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน ต่างก็มีความคาดหวังต่อการที่จะได้รับการตอบสนองในการทำงาน องค์กรเองก็คาดหวังผลงานจากตัวบุคคล จึงก่อให้เกิดความผูกพันกันขึ้น

4. ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (managerial policies & practices) มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลนั้น สเตียร์ส ระบุว่า ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ นโยบายการบริหารและการปฏิบัติในประเด็นต่างๆ เช่น การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศ และสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวของ องค์การและการริเริ่มสร้างสรรค์

2. การยืดหยุ่นปรับตัวขององค์การ

ภรณ์ กิรติบุตร (2550: 14) ให้ความหมายว่าความสามารถในการปรับตัวเป็นตัวบ่งชี้ประสิทธิผลที่มีความสำคัญในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่า องค์การเป็นระบบสังคมที่มีชีวิต ซึ่งมีข้อเรียกร้องหรือความต้องการบางอย่างที่อยู่ในสภาพแวดล้อมหรือมีสถานการณ์ที่องค์การจะต้องตอบสนอง เพื่อให้สามารถดำเนินงานขององค์การต่อไปได้และมีความอยู่รอด

ณัฐนิชา บัวดี (2550: 14) ได้อธิบายความสามารถในการปรับตัว หมายถึง ระดับความสามารถของสถานศึกษาในการแสดงปฏิกิริยาตอบโต้การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคม การเมืองและเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม เพื่อรักษาภาวะสมดุลของสถานศึกษา โดยมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม มีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แก้ปัญหาและเพื่อการพัฒนา

Drucker (1954: 14) มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าจากการที่โลกปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง การจัดการบริหารจึงต้องมีความยืดหยุ่นโปร่งใส และมีทีมคนที่ทำงาน เฉพาะเรื่องที่ชำนาญ เพื่อขจัดสิ่งกีดขวางกันระหว่างสภาพแวดล้อมกับองค์การทั้งหมด องค์การจะต้องมีลักษณะลื่นไหล และปรับตัวเองได้ในสภาพแวดล้อมที่สับสน

นอกจากนั้น Schein (1970: 51) ก็ยังได้ชี้เสนอถึงเงื่อนไขที่องค์การควรจะมีไว้เพื่อให้การจัดการปรับตัวได้ผล (organizational conditions for effective coping) ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การจัดการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จเรียกร้องให้มีความสามารถ (ability) ที่จะรับข่าวสารข้อมูลเข้าและติดต่อสื่อสาร (communicate) ข่าวสารข้อมูลดังกล่าวอย่างถูกต้อง (validly) และน่าเชื่อถือได้ (reliable)

2. การจัดการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จเรียกร้องให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว (flexibility) และความคิดสร้างสรรค์ (creativity) ภายในองค์การเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามข่าวสารข้อมูลที่ได้รับการเรียกร้อง

3. การจัดการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จเรียกร้องให้มีความผสมผสานกัน (integration) และความผูกพัน (commitment) ต่อเป้าหมายขององค์กร เพื่อนำมาซึ่งความเต็มใจต่อการที่จะเปลี่ยนแปลง

4. การจัดการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จเรียกร้องให้มีบรรยากาศภายใน (internal climate) ของการสนับสนุน (support) และปราศจากการข่มขู่ (threat) ทั้งนี้เพราะการข่มขู่ทำลายการติดต่อสื่อสารที่ดี ทั้งยังลดความคล่องตัวให้น้อยลงและจะกระตุ้นการปกป้องตัวเอง (Self protection) แทนที่จะเป็นการกระทำเพื่อระบบส่วนรวม (total system)

การปรับตัว (adaptiveness) หรือความยืดหยุ่น (flexibility) เป็นการใช้ความรู้และวิธีการทางวิชาชีพ ในการดำเนินงานและความสามารถขององค์กรในการตอบสนองต่อความต้องการของสภาพแวดล้อม และยังองค์กรใช้ความรู้ เทคนิค วิธีการในการดำเนินงานตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมมากขึ้นเท่าใด องค์กรก็จะสามารถปรับตัวได้มากขึ้นเท่านั้น ความสามารถในการปรับเปลี่ยนขององค์กร หมายถึงความสามารถขององค์กรในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์กรในอันที่จะได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม

ดังนั้น สรุปได้ว่าความหมายของความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัวจึงน่าจะหมายความว่า ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสภาพแวดล้อมขององค์กรในปัจจุบัน เพื่อคาดคะเนสภาพในอนาคต ได้ทำให้เกิดการตัดสินใจทำการปรับเปลี่ยนองค์กรที่เหมาะสมอย่างสร้างสรรค์ลงตัว โดยคำนึงถึงการบูรณาการระหว่างเป้าหมายขององค์กรกับงานที่จะต้องทำให้มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องได้

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร

จากการเสนอตัวแบบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรของนักการศึกษาทั้งหลาย ที่ได้ศึกษาไว้ และแนวคิดของ สเตียร์ (Steers) ได้เสนอตัวปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งจำแนกออกตามลักษณะได้ 4 ประเภทคือ 1. ลักษณะขององค์กร 2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม 3. ลักษณะของบุคลากร และ 4. ลักษณะนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ

นอกจากนี้ ฌูญีซา บัวดี (2550: 16) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนสองภาษาเขตภาคกลางโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ลักษณะขององค์กร

องค์กรเป็นการรวมกลุ่มของคนมาทำงานร่วมกัน เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ องค์กรจึงเป็นศูนย์กลางของคน และทรัพยากรต่างๆ มีการประสานร่วมมือกัน และมีการจัดการ องค์กรให้เป็นระบบ ดังนั้น ลักษณะขององค์กร จึงประกอบด้วยโครงสร้างองค์กรและเทคโนโลยี องค์กร โครงสร้างหมายถึงความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่กำหนดไว้ในองค์กรและขนาดของหน่วยงาน โครงสร้างจะมีองค์ประกอบในเรื่องการกระจายอำนาจ การจัดแบ่งหน้าที่การทำงาน

อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การบังคับบัญชา เทคโนโลยีประกอบการปฏิบัติการ วัสดุอุปกรณ์ และความรู้ ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้เหมาะสมกับเทคโนโลยี ที่องค์การนั้นในการดำเนินงาน (รุจา รอดเข็ม, 2547: 42)

1.1 โครงสร้างองค์การ

Bedain and Zammuto (1991: 26) ให้ความหมายว่า คือ รูปแบบของการประสานงานของหน่วยงานกับส่วนกลางความเคลื่อนไหวของงาน อำนาจในการดำเนินงาน และการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเชื่อมโยงกับกิจกรรมต่างๆ ของบรรดาสมาชิกขององค์การนั้นๆ โครงสร้างองค์การจะปรากฏออกมาในรูปของสิ่งที่เรียกว่า แผนภูมิองค์การ (organization chart) ประกอบด้วยลำดับการบังคับบัญชา การแบ่งแรงงาน การจัดแผนงาน สายการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ

ในการจัดโครงสร้างขององค์การนั้น สิ่งที่สำคัญคือภารกิจหรือวัตถุประสงค์ขององค์การว่าคืออะไร แล้วจึงดำเนินการจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกับภารกิจการจัดอาจยึดเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง ดังนี้ 1. การจัดโครงสร้างโดยยึดหน้าที่ หรือ ภารกิจเป็นหลัก (design by function) 2. การจัดโครงสร้างโดยยึดผลผลิตเป็นหลัก (design by product) 3. การจัดโครงสร้างโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (design by territory)

ส่วน Vecchio (1991: 11) ระบุว่าโครงสร้างองค์การ หมายถึง ลักษณะการจัดแบ่งส่วนต่างๆ ภายในองค์การที่คำนึงถึงความชำนาญเฉพาะสาขา ช่วงการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจ ระดับความซับซ้อน

โครงสร้างองค์การเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การซึ่งโครงสร้างองค์การเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจหรืองานที่รับผิดชอบ การจัดองค์การ การจัดระบบงานและกำลังคนให้เหมาะสมสอดคล้องกับการปฏิบัติการกิจของ องค์การจะเป็นสิ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์การ ในการจัดโครงสร้างองค์การมีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1. ส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์การ 2. กำหนดทิศทางการทำงาน 3. สร้างความจงรักภักดีต่อกลุ่ม 4. ทำให้มีระบบการประสานงาน 5. ทำให้เกิดเครือข่ายสารสนเทศ และ 6. ให้เกิดเสถียรภาพในองค์การ

1.2 เทคโนโลยีองค์การ

Steers (1977: 70) ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการที่องค์การแปลงสภาพวัตถุดิบหรือตัวป้อนที่มีอยู่จำกัด ให้เปลี่ยนเป็นผลผลิตที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายโดยอาศัยพลังงานทางเครื่องจักร และทางสมอง

Perrow (1961: 195) ชี้ว่า เทคโนโลยีเป็นการกระทำซึ่งบุคคลได้ปฏิบัติต่อวัตถุ โดยอาจใช้หรือไม่ใช้ เครื่องมือ หรือกลไก เพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุนั้นเป็นผลสำเร็จในองค์การ

Robbins (1990: 492) กล่าวว่าองค์การทำการแปลงสภาพของปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตได้อย่างไรทุกๆ องค์การจะมีเทคโนโลยีอย่างน้อยหนึ่งประเภท เพื่อใช้สำหรับแปลงงบประมาณคน และทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นผลผลิตหรือบริการ

Hulin and Roznowski (1992: 227-228) ระบุว่าเทคโนโลยี เป็นการรวมทางกายภาพ ด้วยสติปัญญาหรือกระบวนการความรู้ โดยการนำวัตถุดิบมาแปลงเป็นผลผลิตโดยใช้เครื่องมือทางกายภาพรวมกับกระบวนการทางปัญญาของความรู้

จึงอาจสรุปได้ว่า เทคโนโลยีเป็นสื่อเครื่องมือ วิธีการ ทักษะต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในองค์การ เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพวัตถุ ข้อมูลหรือคน ให้เป็นผลผลิตตามที่องค์การต้องการ ดังนั้นเทคโนโลยีจึงต้องมีความสัมพันธ์ และสอดคล้องกับลักษณะของงานขององค์การหากมีการเปลี่ยนแปลงงานก็จะมีผลให้เทคโนโลยีเปลี่ยนตามไป และในทางกลับกัน หากเทคโนโลยีมีการปรับเปลี่ยนไป ก็จะส่งผลให้ เกิดการเปลี่ยนระบบงาน และการบริหารด้วย

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม

Steers (1977: 84) ได้ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม โดยระบุว่าสภาพแวดล้อมเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญกับประสิทธิภาพองค์การ โดยได้แบ่งสภาพแวดล้อมออกเป็น 2 ระดับ คือ สภาพแวดล้อมภายนอก องค์การและสภาพแวดล้อมภายในองค์การ และเนื่องจากสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ผู้บริหารองค์การจะต้องคาดคะเน ความเปลี่ยนแปลงและปรับปรุง องค์การให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

ในที่นี้จะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การเป็นหลัก ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกจะมีบทบาทสัมพันธ์กับลักษณะนโยบายการบริหารและการปฏิบัติที่จะศึกษาวิเคราะห์ในแนวความคิดของการบริหารเชิงกลยุทธ์ต่อไป โดยปัจจัยด้านลักษณะของสภาพแวดล้อมจะประกอบด้วยวัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศองค์การ ซึ่งจะแสดงถึงลักษณะสภาพภายในองค์การได้เป็นอย่างดี

2.1 วัฒนธรรมองค์การ

Schein (1970: 12) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่าเป็นแบบแผนของข้อสมมติพื้นฐานที่ถูกสร้าง ค้นพบหรือพัฒนาโดยกลุ่มบุคคลในองค์การที่เกิดจากการเรียนรู้ ด้วยการเผชิญกับปัญหาที่มีการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมและการบูรณาการภายในองค์การซึ่งแบบแผนดังกล่าวเป็นแบบแผนที่สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในองค์การและถูกถ่ายทอดไปยังสมาชิกรุ่นหลังต่อไปเพื่อให้เกิดการรับรู้แนวคิดความรู้สึกเพื่อนำไปสู่การแสดงออกที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานในองค์การนั้น

Smircich (1983: 14) แสดงนิยามของ วัฒนธรรมองค์การว่ามีที่มาจากความคิดพื้นฐาน 2 แนวทางหลัก คือ แนวทางแรกเห็นว่า วัฒนธรรมเป็นตัวแปรตัวหนึ่งในองค์การซึ่งเป็นพฤติกรรมที่

สังเกตเห็นได้เช่นเดียวกับตัวแปรอื่นๆ และแนวทางที่สองเห็นว่าวัฒนธรรมเปรียบเสมือนองค์การ เพราะเป็นความคิดความเชื่อที่อยู่ภายในจิตใจของกลุ่มไม่เป็นแค่เพียงตัวแปรหนึ่งเท่านั้นแต่คือความเป็นองค์การ

จากการที่วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เห็นได้ และเห็นไม่ได้ขององค์การ ซึ่งมีบทบาทอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ ผู้บริหารจึงสมควรศึกษา การใช้วัฒนธรรมองค์การให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยการสร้างให้มีวัฒนธรรมองค์การที่แข็งแกร่ง คือร่วมกันอย่างเข้มแข็ง ในความเห็น และเคร่งครัดในการปฏิบัติผู้บริหารจึงต้องสามารถประยุกต์ใช้วัฒนธรรมองค์การ โดยสอดคล้องกับค่านิยม ความเชื่อ และแนวความคิดการทำงาน ที่หน่วยงานคาดหวังในพิธีการ สัญลักษณ์อื่นๆ รวมถึงการปฏิบัติต่างๆ ในการดำเนินงาน

จากแนวความคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า วัฒนธรรม คือ แบบอย่างของพฤติกรรมทั้งหลายที่ได้มาจากการเรียนรู้และการถ่ายทอดไปทางสังคม โดยอาศัยสัญลักษณ์ เช่น ศิลปะ ดนตรี ความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐาน วัฒนธรรมจึงเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคมและมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา กล่าวได้ว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ สัญลักษณ์ที่ร่วมกันพัฒนาจนกลายเป็นบรรทัดฐาน ให้สมาชิกทุกคนได้ปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ตั้งไว้

2.2 บรรยายากาสองค์การ

Forehand and Gilmer (1964: 361-382) ให้ความหมายว่า คือ กลุ่มของลักษณะที่อธิบายถึงองค์การ และบอกถึง 1. ความแตกต่างขององค์การหนึ่งกับองค์การหนึ่ง 2. ลักษณะนั้นๆ จะต้องอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง และ 3. สิ่งนั้นจะต้องมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การนั้นๆ กล่าวคือ บรรยายากาสขององค์การ ได้แก่ การรับรู้ของสมาชิกขององค์การที่มีต่อองค์การนั้นๆ

อรุณ รักธรรม (2523: 22) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า 1. บรรยายากาสเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของแต่ละคนหรือกลุ่ม 2. ไม่มีบรรยายากาสใดในองค์การที่ดีที่สุด แทนที่ผู้บริหารจะต้องพิจารณาว่าอะไรเป็นเป้าหมายที่พยายามจะสร้างบรรยายากาสเหล่านั้นขึ้นมาในองค์การ และถือว่าเป็นการสอดคล้องกับเป้าหมายส่วนบุคคลของบรรดาสมาชิกทุกคนด้วย เช่น ถ้าหากว่า “ปริมาณงาน” เป็นความต้องการ บรรยายากาสในด้านความสำเร็จ ในงานอาจเป็นสิ่งที่เหมาะสมในขณะที่ความผูกพันทางใจ อาจจะเป็นบรรยายากาสที่เหมาะสมกว่า

บทบาทของผู้บริหารในการสร้างบรรยายากาสในองค์การ การบริหารองค์การที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การพยายามใช้ทรัพยากรองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรองค์การที่มีความสำคัญมากที่สุดก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ ผู้บริหารองค์การจะต้องบริหารให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสมาชิกภายในองค์การพอใจ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ได้ขึ้น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติงานจะต้องหันหน้าเข้าหากัน ช่วยกันสร้างบรรยายากาสอันพึงประสงค์ภายในองค์กร

3. ลักษณะของบุคลากร

ณัฐธินา บัวดี (2550: 19-21) กล่าวว่ามนุษย์นับได้ว่าเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด การศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพองค์การ เพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมระดับบุคคลได้ จำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานทางจิตวิทยาศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคลซึ่งได้แก่ การรับรู้ (Perception) ทักษะคติ และค่านิยม (Attitude and Value) บุคลิกภาพ (Personality) การเรียนรู้ (Learning) การจูงใจ (Motivation) ผู้บริหารจำเป็นต้องรู้พื้นฐานพฤติกรรมของบุคคลเพื่อใช้จัดการให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายเพื่อส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ

3.1 การรับรู้ (Perception)

โดยทั่วไปบุคคลจะแปลความหมาย หรือมองเห็นสิ่งต่างๆ แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็น สถานการณ์ สิ่งของ บุคคล หรือ เหตุการณ์ เป็นผลให้มีปฏิกิริยาตอบสนองแตกต่างกันทั้งในด้าน ความคิด และพฤติกรรม กระบวนการในการแปลความหมายของมนุษย์นี้ก็คือ การรับรู้ซึ่งเป็นกระบวนการของการคัดเลือก การจัดระเบียบ การแปลความ ของสิ่งที่บุคคลเห็น

3.2 ทักษะคติ และค่านิยม (Attitude and Value)

ทักษะคติ คือ ผลผสมผสานของความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ความคิดเห็น ความรู้ของ บุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งออกมาในรูปการประเมินค่า อาจยอมรับหรือปฏิเสธความรู้สึกเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมต่างๆขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่า ความเชื่อทุกอย่างจะเป็นทักษะคติ เมื่อ ทักษะคติ ของบุคคลถูกรวบรวมไว้ด้วยกันอย่างมีโครงสร้าง ระดับขั้นนั้นก็คือ ค่านิยม

ค่านิยม เป็นกระบวนการความคิดของบุคคล ซึ่งเป็นตัวกำหนดตัดสินใจ หรือชี้แนะให้บุคคล ปฏิบัติ อาจจะถูกต้อง หรือไม่ก็ได้ ค่านิยมทำหน้าที่กระตุ้นเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติ รวมถึง ส่งเสริมทักษะคติ ความสนใจ และความตั้งใจ ซึ่งจะนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยม นั้นในที่สุด

3.3 บุคลิกภาพ (Personality)

บุคลิกภาพ เป็นภาพรวมทั้งหมดของบุคคลที่ปรากฏออกมาเป็นผลสะท้อนของลักษณะ ภายในของบุคคล เกิดเป็นลักษณะเฉพาะตนขึ้นมา ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดบุคลิกภาพประกอบด้วย ปัจจัยด้านชีววิทยา พันธุกรรม เช่น สีมม สีผิว โครงสร้างรูปร่าง ปัจจัยด้านวัฒนธรรมประเพณีสังคม อาจทำให้มีบุคลิกภาพได้ต่างกัน

3.4 การเรียนรู้ (Learning)

การเรียนรู้มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ ทั้งในส่วนที่แสดงออกเปิดเผย และซ่อนเร้น พฤติกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ จึงเป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจ

มิใช่เกิดขึ้นโดยไม่มีสาเหตุ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการฝึกฝนอบรมด้วยความตั้งใจจะเป็นพฤติกรรมที่ค่อนข้างถาวรติดตัวบุคคลนั้น

3.5 การจูงใจ (Motivation)

การจูงใจทำให้บุคคลกระทำการมุ่งสู่เป้าหมาย โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับความปรารถนา ความต้องการ ความมุ่งหวัง เป้าประสงค์ เป้าหมาย แรงขับ และสิ่งตอบแทนกล่าวว่าจุดหลักสำคัญของการจูงใจอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ ทำให้เกิดความพึงพอใจ ในองค์การสิ่งจูงใจในทางบวก เช่น การยอมรับ การเลื่อนขั้น การเพิ่มเงินเดือนแรงจูงใจในทางลบ เช่น การว่ากล่าวตักเตือน ลงโทษ ซึ่งบุคคลจะพยายามเลี่ยงไม่สร้างพฤติกรรมใด ๆ ไปในทางลบ หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหาร คือ ความยุติธรรมในการให้ผลตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความพึงพอใจ ให้เกิดขึ้นในองค์การทุกระดับ

4. ลักษณะนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ

ณัฐนิชา บัวดี (2550: 21-22) กล่าวว่านโยบายการบริหาร และการปฏิบัติเป็นปัจจัยหนึ่งทำให้องค์การมีประสิทธิภาพผลขึ้นได้ ซึ่งประกอบไปด้วย การกำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ การจัดหา และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัว และนวัตกรรมขององค์การ ซึ่งแนวคิดของเดสและมิลเลอร์ (Dess and Miller) ในเรื่องของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติเป็นการบริหารที่สอดคล้องกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญ 3 ส่วนคือ การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ การกำหนดกลยุทธ์ และการปฏิบัติตามกลยุทธ์

4.1 การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ (Strategic analysis) เป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาสและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกและวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนจุดแข็ง ที่มีอยู่จากสภาพภายในขององค์การ รวมถึงการศึกษาประเมินผลข้อมูลที่เป็นต้องใช้ในการแก้ปัญหา หรือใช้โอกาสที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อวินิจฉัยตัดสินใจในการบริหารว่า จะดำเนินการปรับปรุงตัวอย่างไร จึงจะเหมาะสมที่สุดต่อองค์การ

การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ จึงประกอบด้วย การวิเคราะห์ทบทวนกลยุทธ์ที่ใช้ในปัจจุบันว่าสามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมได้หรือไม่ สภาพแวดล้อมเป็นไปตามคาดการณ์หรือไม่มีผลสรุปอย่างไร ควรยึดถือแนวทางใด การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกองค์การต่างให้ความสนใจ โดยทั่วไปสภาพแวดล้อมภายนอกจะประกอบด้วยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมภายใน คือปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยด้านการตลาด ปัจจัยด้านการเงิน ปัจจัยด้านการผลิต และปัจจัยด้านทรัพยากรและบุคลากร ซึ่งย่อมจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ผู้บริหารระดับสูง จึงต้องพัฒนาเครือข่าย ด้านทรัพยากรบุคคล ให้มีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เพื่อตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

4.2 การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation)

คือ การวางแผนกลยุทธ์เพื่อให้เป็นเครื่องมือ ใช้สำหรับองค์กร ให้สามารถก้าวหน้าไปในอนาคตด้วยกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีแผนงานหลักต่างๆ พร้อมด้วยนโยบายกลยุทธ์ย่อย เพื่อจัดบริหารทรัพยากร สำหรับการบริหารต่อไป การวางแผนต้องสามารถมีกลไกที่จะช่วยให้ความมั่นใจ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

การวางแผนกลยุทธ์จะประกอบด้วยการกำหนดพันธกิจ (mission) และวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ (Strategic objectives) และการกำหนดแผนงานหลัก (major plans) นโยบาย (policies) และกลยุทธ์ (substrategies) จึงอาจสรุปได้ว่า กลยุทธ์องค์การน่าจะเริ่มจากการดำเนินพันธกิจ เป้าหมายนโยบายขององค์การ เพื่อแสดงทิศทางขององค์การ กลยุทธ์หลัก เพื่อให้เกิดจุดเน้นของการก้าวเดินไปสู่ทิศทางที่กำหนด และกลยุทธ์เพื่อให้รู้ว่าแต่ละงานต้องดำเนินงานอย่างไร

4.3 การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation)

การปฏิบัติตามกลยุทธ์ เป็นการนำเอาแผนงานที่ได้กำหนดไว้มาดำเนินงานให้ต่อเนื่อง เพื่อไปสู่ความสำเร็จ ตลอดจนมีการประเมินพัฒนาการกลยุทธ์ต่อไป โดยมีปัจจัยสำคัญคือโครงสร้าง องค์การ ภาวะผู้นำ การพัฒนางบประมาณ การปฏิบัติงาน ระบบการจูงใจและระบบการควบคุม

นอกจากนี้โครงสร้าง 7S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Frameworks) ทำให้เกิดความเข้าใจในพื้นฐานของปัจจัยความสำเร็จของกลยุทธ์องค์การได้ว่าต้องประกอบด้วย 1.โครงสร้าง 2.กลยุทธ์ 3.คนหรือพนักงาน 4.สไตล์การบริหาร 5.ระบบวิชาการ 6.ค่านิยม หรือคุณค่าร่วม 7.ทักษะฝีมือ

ผู้นำองค์การจึงมีบทบาทที่สำคัญต่อการนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ โดยจะต้องเป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์ ระดมความคิดของทุกคน และจะต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมกลยุทธ์ ผ่านกระบวนการการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การ คือ ระบบการให้รางวัลการจัดโครงสร้างขององค์การที่สอดคล้องกับเป้าหมาย กลยุทธ์ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สนับสนุนการควบคุมกลยุทธ์ และการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร เพื่อการสนับสนุนและควบคุม (รุจา รอดเข็ม, 2547: 68)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ

ความหมายของรูปแบบ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของรูปแบบทั้งในลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ซึ่งพอจะสรุปความหมายของรูปแบบที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นไว้ได้ใน 4 ลักษณะกล่าวคือ

Good (1973: 25), Smith (1961: 461-462), Webster (1983: 1154) และ เสรี ชัดแจ้ง (2538: 3) ได้ให้ความหมายของรูปแบบ หมายถึง รูปแบบของจริง รูปแบบที่เป็นแบบอย่าง และแบบจำลองที่เหมือนของจริงทุกอย่างแต่มีขนาดเล็กลงหรือใหญ่ขึ้นกว่าปกติ

Bardo and Hartman (1982: 70), Keeves (1988: 559), อุทัย บุญประเสริฐ (2546: 31) และ อุทุมพร จามรราน (2541: 22) ให้ความหมายว่ารูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างของความเกี่ยวข้องระหว่างชุดของ ปัจจัยหรือตัวแปรต่างๆ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเชิงความสัมพันธ์หรือเหตุผลซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยเข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์ (2540: 21-23) รูปแบบ หมายถึง ลักษณะที่พึงปรารถนาซึ่งมีลักษณะเป็นอุดมคติ หรือเกิดได้ยากในโลกของความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เราอยากได้กับความสมารถที่จะหาสิ่งที่ต้องการนั้นแตกต่างกันมาก เช่น เมืองในอุดมคติ

Willer (1968: 15) รูปแบบ หมายถึง ชุดของทฤษฎีที่ผ่านการทดสอบความแม่นยำ (validity) และความน่าเชื่อถือ (reliability) แล้ว สามารถระบุและพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแปรโดยวิธีการทางคณิตศาสตร์หรือทางสถิติได้ด้วย

ดังนั้น สรุปได้ว่ารูปแบบ หมายถึงวิธีการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรม คือ 1. เป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ 2. มีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการในสังกัด 3. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมและกรมในสังกัด 4. การจัดโครงสร้างและระบบงานอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังตั้งใหม่ และ 5. ราชการส่วนกลางจะต้องมีระบบกลไกสนับสนุนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (Back office) อย่างจริงจัง

1. ประเภทของรูปแบบ

รูปแบบมีหลายประเภทด้วยกันซึ่งนักวิชาการด้านต่างๆ ก็ได้จัดแบ่งประเภทต่างกันอย่างออกไปสำหรับรูปแบบทางการศึกษาและสังคมศาสตร์นั้นได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ (Keeves, 1988a: 561-565)

1. Analogue Model เป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปมัยเทียบเคียงปรากฏการณ์ซึ่งเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม เช่น รูปแบบในการทำนายจำนวนนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน ซึ่งอนุมานแนวคิดมาจากการเปิดน้ำเข้าและปล่อยน้ำออกจากถัง นักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบเปรียบเทียบกับน้ำที่เปิดออกจากถัง ดังนั้น นักเรียนที่คงอยู่ในระบบจึงเท่ากับนักเรียนที่เข้าสู่ระบบลบด้วยนักเรียนที่ออกจากระบบ

2. Semantic Model เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ หรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้นๆ เช่น รูปแบบการสอนของ Joyce and Weil (1992: 41)

3. Mathematical Model เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ รูปแบบประเภทนี้นิยมใช้กันทั้งในสาขาจิตวิทยาและศึกษาศาสตร์ รวมทั้งการบริหารการศึกษาด้วย

4. Causal Model เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากเทคนิคที่เรียกว่า Path Analysis และหลักการสร้าง Semantic Model โดยการนำเอาตัวแปรต่างๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เช่น The Standard Deprivation Model ซึ่งเป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของบิดา มารดา สภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่บ้าน และระดับสติปัญญาของเด็ก

Schwirian (Bardo & Hardman, 1982: 70-72) นักนิเวศวิทยาคนสำคัญได้แบ่งประเภทของรูปแบบด้วยการอธิบายลักษณะจากลักษณะของเมืองออกเป็นรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะพื้นที่ และรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะของประชากรรูปแบบที่ใช้ในการอธิบายโดยพื้นที่นั้นมีจุดมุ่งหมายในการบรรยายลักษณะของเมืองว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น Concentric Zone Model และ Social Area Analysis Model เป็นต้น สำหรับรูปแบบที่ใช้อธิบายคุณลักษณะของประชากรเมืองนั้น เป็นรูปแบบที่เสนอแนวคิดในการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของประชากรเมืองต่างๆ เช่น Residential Segregation Model เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบมีหลายประเภท เช่น รูปแบบทางสังคมศาสตร์ ได้แบ่งออกเป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ซึ่งเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม รูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ รูปภาพ รูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ และรูปแบบที่นำเอา ตัวแปรต่างๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เป็นต้น

ดังนั้น สรุปได้ว่ารูปแบบที่ใช้เป็นประเภท Semantic Model ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาเพื่อให้เห็นมโนทัศน์ โครงสร้างทางความคิดเป็นรูปแบบอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล ทั้ง 6 หลักกับขอบข่ายการบริหารงานของสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้เป็นรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม โดยระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยเทคนิคเดลฟาย

2. คุณลักษณะของรูปแบบที่ดี

Keeves (1988b: 560) กล่าวว่า รูปแบบที่ใช้ประโยชน์ได้ ควรจะมีข้อกำหนด (requirement) 4 ประการ คือ

1. รูปแบบ ควรประกอบด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง (structural relationship) มากกว่าความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกันแบบรวมๆ (associative relationship)
2. รูปแบบ ควรใช้เป็นแนวทางการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นสามารถถูกตรวจสอบได้โดยการสังเกต ซึ่งเป็นไปได้ที่จะทดสอบรูปแบบพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบ ควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้นนอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ ควรใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
4. รูปแบบ ควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายในเรื่องที่กำลังศึกษา

3. การพัฒนารูปแบบ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบพบว่า การพัฒนารูปแบบนั้นอาจจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วอาจจะแบ่งออก เป็นสองตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้างรูปแบบ (construct) และการหาความตรง (validity) ของรูปแบบ (Willer, 1967: 83) ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่ามีการดำเนินการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้นๆ ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ ได้แก่

การพัฒนารูปซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ของ บุญชม ศรีสะอาด (2535: 13) ซึ่งได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพัฒนารูปแบบและการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบ ในส่วนการพัฒนารูปแบบนั้น ดำเนินการโดยวิเคราะห์ลำดับในการทำวิทยานิพนธ์ หลักการเขียนรายงานการวิจัย จุดบกพร่องที่มักจะพบในการทำวิทยานิพนธ์ ฯลฯ แล้วนำองค์ประกอบเหล่านั้นมาสร้างเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ตามลำดับขั้นตอนในการทำวิทยานิพนธ์ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนที่ 2 นำรูปแบบดังกล่าวไปทดสอบและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบ

การพัฒนารูปแบบอีกวิธีหนึ่งตามแนวทางการศึกษาของ รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ (2548: 92-93) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมุ่งศึกษาการพัฒนาแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสม การศึกษามีรายละเอียดในการดำเนินการ 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาและสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่ได้รับเลือกเป็นโครงการนำร่องการวิจัย

และการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาสภาพจริงจากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการสร้างรูปแบบจำลองเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรโดยการสังเคราะห์แบบสัมภาษณ์จากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 นำมาสร้างเป็นรูปแบบจำลองระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กรด้วยการสร้างเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแบบเลือกตอบ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ให้ผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการพัฒนารูปแบบระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กรโดยใช้เทคนิคเดลฟายจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการใช้รูปแบบจำลองจากขั้นตอนที่ 2 นำมาศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรด้วยเทคนิคเดลฟาย 3 รอบ

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์หาความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบโดยผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษาคือผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา

ขั้นตอนที่ 5 การสรุปและนำเสนอรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรและจัดทำเป็นรายงานผลการวิจัยต่อไป

ส่วนสมุท ร ชำนาญ (2546) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งศึกษารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับสภาพสังคมแบ่งการวิจัย 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎี วิธีการบริหารโรงเรียนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน และสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อกำหนดกรอบความคิดในการวิจัย

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการสร้างรูปแบบจำลองเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีองค์ประกอบ 5 องค์ประกอบ ด้วยการสร้างเป็นแบบสอบถามชนิดเลือกตอบ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เพื่อถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ขั้นตอนที่ 3 เป็นขั้นการพัฒนาแบบระบบบริหารสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยใช้เทคนิคเดลฟายจากผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นการตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบโดยผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้พอสรุปได้ว่าการสร้างรูปแบบ (model) นั้นไม่มีข้อกำหนดที่ตายตัวแน่นอนว่าต้องทำอะไรบ้าง แต่โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากการศึกษา องค์ความรู้ (intensive knowledge) เกี่ยวกับเรื่องที่เราจะสร้างรูปแบบให้ชัดเจน จากนั้นจึงค้นหาสมมุติฐานและหลักการ

ของรูปแบบที่จะพัฒนา แล้วสร้างรูปแบบตามหลักการที่กำหนดขึ้น และนำรูปแบบที่สร้างขึ้นไปตรวจสอบความเหมาะสมและหาคุณภาพของรูปแบบต่อไป ส่วนการพัฒนารูปแบบมีการดำเนินการเป็นสองตอนใหญ่ คือ การสร้างรูปแบบและการประเมินความเหมาะสมและการหาคุณภาพของรูปแบบ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ออกเป็น 3 ระยะ คือระยะแรกเป็นการศึกษาและสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเพื่อกำหนดกรอบความคิดในการวิจัยและศึกษาสภาพปัญหาตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 ด้านโดยผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นการยืนยันว่ามีปัญหาอยู่จริง และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดรูปแบบของผู้ทรงคุณวุฒิ ระยะที่ 2 พัฒนารูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยเทคนิคเดลฟาย และระยะที่ 3 เป็นการประเมินรูปแบบโดยผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นผู้ปฏิบัติจริง ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540: บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษาโดยใช้กรอบแนวคิดของ Steers จำแนกปัจจัยที่ส่งผลออกเป็น 4 ด้านใหญ่ๆ คือ ลักษณะสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคคลในองค์การ ลักษณะโครงสร้างองค์การ ลักษณะนโยบายการบริหารและการปฏิบัติกลุ่มตัวอย่างเป็นศึกษานิเทศก์ จำนวน 403 คน เครื่องมือที่ใช้คือ แบบสอบถามประมาณค่าที่สร้างขึ้น ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลองค์การเรียงลำดับ คือ การใช้เทคโนโลยีองค์การ วัฒนธรรมองค์การ การบริหารงานบุคคลและบรรยากาศองค์การ

สุทธิพงศ์ ยงค์มกล (2543: 40) ทำการศึกษาประสิทธิผลของโรงเรียน ศึกษาเฉพาะกรณีในโรงเรียนประถมศึกษาจำนวน 8 แห่ง โดยทำการวิเคราะห์ระดับประสิทธิผลของโรงเรียนทั้ง 8 แห่ง การวิจัยดังกล่าวศึกษาเกี่ยวกับ 1. วัฒนธรรม และบรรยากาศในโรงเรียน 2. หลักสูตร และการสอน 3. โครงสร้างขององค์การ 4. ภาวะผู้นำของครูใหญ่ ใช้เวลาในการศึกษา 5 ปี ทำการรวบรวมโดยใช้การสัมภาษณ์ แบบสอบถามผลการทดลอง และแบบบันทึกข้อมูล จากการศึกษาพบว่า 1. การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการหลักสูตร และครูได้ทำงานร่วมกัน มีความจำเป็นสำหรับการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลของนักเรียน 2. โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้น ครูใหญ่ต้องมีภาวะผู้นำ 3. ต้องมีการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ดี

ยุทธนา ทาตายุ (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการผลิต : กรณีศึกษา กองการผลิต บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผลการวิจัยพบว่าพนักงานส่วนใหญ่ประเมินว่าประสิทธิผลการทำงานของกองอยู่ในระดับต่ำ ปัจจัยด้านความพึงพอใจในงานของพนักงานส่วนใหญ่ อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีประเด็นที่พนักงานเห็นว่ามีความสำคัญต่อการผลิต ในการรับรางวัล ส่วนประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน การให้การสนับสนุนช่วยเหลือเกี่ยวกับงาน งานที่ทำทนายระดับสติปัญญา พนักงานมีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยด้านภาวะผู้นำส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นแบบบงการ ดังนั้นจึงนับได้ว่าปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการผลิต หากได้รับการแก้ไขจะช่วยให้อุปกรณ์ของกองมีความตั้งใจในการทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายมากขึ้น

เก็จกนก เอื้อวงศ์ (2546: บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสรุปได้ดังนี้ ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการดำเนินการในระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ในกลุ่มปัจจัยภายในได้แก่การที่ผู้บริหารมีความมุ่งมั่นทุ่มเท สนใจใฝ่เรียนรู้ ใช้ทั้งการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหารแบบเข้มงวด การมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี คือมีความสัมพันธ์ที่ดี มีแบบแผนการทำงานเป็นทีม มีตัวแบบการเป็นครูที่ดี ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของการประเมิน นอกจากนั้น โครงสร้างการประสานงานที่คล่องตัวและมีบุคลากรหรือคณะทำงานรับผิดชอบงานประกันคุณภาพก็เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมเช่นกัน สำหรับกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ การที่ชุมชนและกรรมการสถานศึกษาให้ความสำคัญกับการศึกษาและสนับสนุนช่วยเหลือ

ปิติชาย ต้นปิติ (2547: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงระบบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงบรรยายผลการวิจัยพบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสามารถในการปรับตัว ความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย ความสามารถในการบูรณาการ และความสามารถในการรักษาแบบแผนทางวัฒนธรรมอยู่ในระดับมากทุกด้าน

รุจา รอดเข็ม (2547: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนาารูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ประยุกต์ตามแนวทางการประเมินองค์กรแบบสมดุล ผลการวิจัยพบว่าตัวแปรสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เรียงตามน้ำหนักอิทธิพลรวมดังนี้ ภาวะผู้นำ บรรยากาศองค์การ การติดต่อสื่อสาร วัฒนธรรมองค์กร การบริหารเชิงกลยุทธ์ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อมภายนอกความผูกพันต่อองค์กร และแรงจูงใจ

มณฑา วิญญูโสภิต (2547: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ตามการรับรู้ของครูและผู้บริหารผลการวิจัยพบว่าเมื่อเปรียบเทียบระดับพฤติกรรมภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารตามการรับรู้ของครูและ

ผู้บริหารพบว่า มีการรับรู้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในพฤติกรรมทุกด้านโดยผู้บริหารรับรู้ว่ามีพฤติกรรมในทุกด้านสูงกว่าครู ผลการวิจัยจัดลำดับค่าเฉลี่ยของพฤติกรรมในแต่ละด้านพบว่าผู้บริหารมีการปฏิบัติด้านการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียนสูงที่สุดจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของ โรงเรียน ได้แก่ปัจจัยด้าน โรงเรียน เช่น ขนาด โครงสร้าง อัตรานักเรียนต่อครู ปัจจัยด้านบุคลากร ได้แก่ผู้บริหาร ครู ประสพการณ์บริหารการศึกษา ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม เช่น ความสำคัญของบุคลากร บรรยากาศโรงเรียน ความร่วมมือร่วมใจกันทำงาน การสนับสนุนช่วยเหลือครู ปัจจัยด้านพฤติกรรมกรรมการบริหาร เช่น พฤติกรรมผู้นำทางวิชาการภาวะผู้นำ การบริหารความขัดแย้งการบริหารการเปลี่ยนแปลง

จากข้อค้นพบของงานวิจัยต่างๆ จะเห็นได้ว่าการบริหารงานยุติธรรมโดยอาศัยปัจจัยที่เหมาะสมจะส่งผลให้เกิดประสิทธิผลที่ดี ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่ ปัจจัยด้านองค์การ ด้านบุคลากร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านพฤติกรรมกรรมการบริหาร ดังนั้นหากใช้แนวความคิดของ สเตียร์ส (Steers) ที่เสนอปัจจัยหลัก 4 ด้านคือ ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากร ลักษณะนโยบายการบริหาร และการปฏิบัติก็จะสามารถค้นหาคำตอบในการวิจัย รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดแพร่ได้ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงเลือกใช้กรอบปัจจัยหลัก 4 ประการของ สเตียร์ส (Steers) ในการศึกษาค้นคว้า

กรอบแนวคิดในการวิจัย

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ข้อ ประกอบด้วย 1) เพื่อศึกษากระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด 2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทำงานและโครงสร้างการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด 3) เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดจากการทบทวนวรรณกรรม โดยจะนำเสนอต่อไปนี้

ในการเลือกศึกษาสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เนื่องจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่จะช่วยราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนการขยายภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่นได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรมที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้ และมีลักษณะพิเศษเฉพาะคือเป็นองค์การเสมือนจริง (Virtual organization) ไม่มีที่ตั้งเป็นของตนเองแต่จะตั้งอยู่ในสำนักงานของกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือในศาลากลางจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการบริหารงานที่แตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาคของส่วนราชการอื่นโดยทั่วไป ทั้งนี้

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะช่วยทำให้เข้าใจสภาพการทำงานเกี่ยวกับภารกิจงานยุติธรรมของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมได้ดียิ่งขึ้นและหากมีการจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้เกิดประสิทธิผลจะมีประโยชน์อย่างมาก โดยทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามภารกิจของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพราะมีบุคลากรรับผิดชอบงานประจำตามความจำเป็นในเบื้องต้น และมีเส้นทางอาชีพ (Career Path) อย่างชัดเจน เป็นกลไกในการแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมลงสู่พื้นที่ โดยการบูรณาการกับส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นกลไกทางด้านการบริหารงานยุติธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทำให้ประชาชนที่ยากจนและ/หรือด้อยการศึกษา สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม อีกทั้งช่วยลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม และภาครัฐสามารถจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นอีกมากมาย สำหรับประชาชนจะไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและไม่เสียเวลาในการประกอบอาชีพ เพราะโดยส่วนใหญ่ความขัดแย้งจะยุติลงในระดับชุมชน ตลอดจนเกิดความสมานฉันท์ของประชาชนในพื้นที่ อันจะนำไปสู่ความสมานฉันท์ของสังคมในภาพรวมที่มีความสงบเรียบร้อยและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

แต่ในปัจจุบันได้ประสบปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอยู่หลายเรื่อง อาทิเช่น ขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัดส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด มีข้อจำกัดในการส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพราะมีบุคลากรน้อยและมีงานรับผิดชอบมาก ประกอบกับยังไม่มีมีการสั่งการอย่างชัดเจนจากส่วนราชการต้นสังกัด ยังขาดงบประมาณสนับสนุนการติดตั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารผ่านระบบวงจรสื่อสารความเร็วสูงให้ครบทุกจังหวัด และทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกับฐานข้อมูลกลางของกระทรวงยุติธรรมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นั่นคือ ระบบศูนย์บริการร่วมของกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) ยังมิได้เกิดขึ้นในมิติของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (Network) ระบบและกลไกสนับสนุนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในระดับส่วนกลาง (Back Office) ยังไม่เข้มแข็งและเป็นเอกภาพอย่างพอเพียง เนื่องจากขาดหน่วยงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ แต่ได้ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการทรัพยากรร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Information Organization) เป็นสำคัญ และกระทรวงยุติธรรมยังไม่มีแนวทางหรือมาตรการที่ชัดเจนในการให้รางวัลหรือสิ่งจูงใจเป็นกรณีพิเศษแก่บุคลากรที่มาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด นอกจากนี้ส่วนราชการต้นสังกัด ยังมิได้มีแนวทางหรือ

มาตรการที่ชัดเจนในการนำผลงานการปฏิบัติงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดของบุคลากรในสังกัดมาประกอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการงานยุติธรรมในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ ซึ่งเรียกอีกอย่างว่ามีประสิทธิผลนั้น จึงต้องศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือเป็นกำหนดประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งการสร้างรูปแบบการบริหารสำนักงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยจากองค์ความรู้ที่ สตีเยอร์ส (Steers) ได้เสนอปัจจัยการบริหารซึ่งเป็นตัวกำหนดประสิทธิผลขององค์กรไว้ 4 ประการ กล่าวคือ

- 1) ลักษณะขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย 1.1) โครงสร้างขององค์กร 1.2) บทบาทของเทคโนโลยี
- 2) ลักษณะของสภาพแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย 2.1) ลักษณะสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร 2.2) ลักษณะสภาพแวดล้อมภายในองค์กร 3) ลักษณะของบุคลากร ซึ่งประกอบด้วย 3.1) ความผูกพันต่อองค์กร 3.2) การปฏิบัติงาน 4) นโยบายการบริหารและการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย 4.1) การกำหนดเป้าหมาย 4.2) การจัดหาและการใช้ทรัพยากร 4.3) สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน 4.4) กระบวนการติดต่อสื่อสาร 4.5) ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ 4.6) การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่ และของฮอยและมิสเคิล (Hoy & Miskel) ได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร โดยพิจารณาจาก 1) ความสามารถในการปรับเปลี่ยน 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) ความพึงพอใจในการทำงาน และ 4) ความสามารถในการแก้ปัญหาภายในองค์กร จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว สามารถนำมาประกอบเป็นกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยเขียนเป็นแผนภาพที่ 7 ดังนี้

กรอบแนวคิดงานวิจัย



ภาพที่ 7 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษากระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (2) เพื่อศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ (3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และ (4) เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Approach) ผู้วิจัยแบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การศึกษาก่อนลงสนาม ระยะที่ 2 การศึกษาภาคสนาม ระยะที่ 3 การตรวจสอบวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยตนเอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การศึกษาก่อนลงสนาม เพื่อกำหนดกรอบในการสังเกต การวิเคราะห์เอกสาร และแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ระยะที่ 2 การศึกษาภาคสนาม เป็นการเก็บข้อมูลในบริบท ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ สภาพทั่วไปของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ผู้บริหาร หัวหน้าสำนักงาน และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ในการดำเนินการต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด รวมถึงปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ระยะที่ 3 เป็นการตรวจสอบวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการดำเนินงาน และประสิทธิผลองค์การของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการรวบรวมข้อมูล โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งประกอบด้วย

1.1 ศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดแพร่ โดยการศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เชื่อมโยงกับการบูรณาการงานยุติธรรมในจังหวัดแพร่ของกระทรวงยุติธรรมระหว่างหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานคุม

ประพุดิจังหวัด สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ จังหวัด กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประจำจังหวัด และเรือนจำ/ทัณฑสถานจังหวัด และหน่วยงานในส่วนกลาง คือ สำนักงานยุติธรรมธรรมจังหวัดซึ่งถือเป็นผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัด

1.2 ศึกษาแบบ (Model) การบริหารจัดการงานยุติธรรมในประเทศโดยมีเกณฑ์การคัดเลือกศึกษาเทียบเคียงโดยให้ความสำคัญกับหลักประเพณี-วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมด้านกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกัน เพื่อแสวงหาแนวทางประยุกต์และบูรณาการงานยุติธรรมได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานและระดับผู้ปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วย

2.1 สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจำนวน 8 จังหวัด ดังนี้

1) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2) หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย เป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางกล่าวคือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมโดยตรงเพื่อมาดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจำจังหวัดเชียงราย 3) หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่ เป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง กล่าวคือ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมโดยตรง เพื่อมาดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจำจังหวัดเชียงใหม่ 4) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดลำพูน 5) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการพัฒนาสถาบันบำบัดพิเศษจังหวัดลำปาง 6) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดพะเยา 7) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดน่าน และ 8) ประธานกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เป็นข้าราชการในพื้นที่ประจำจังหวัดโดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่

2.2 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งที่ประจำในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับพื้นที่เฉพาะจังหวัดแพร่ ดังนี้ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ สำนักงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประจำจังหวัดแพร่ และเรือนจำจังหวัดแพร่

2.3 สัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์ยุติธรรมชุมชนจังหวัดแพร่ โดยเลือกสัมภาษณ์เฉพาะอำเภอที่ได้มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนขึ้นแล้ว ดังนี้ 1) อำเภอเมืองแพร่ สัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลบ้านถิ่น ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลเหมืองหม้อ และประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลวังหงส์ 2) อำเภอหนองม่วงไข่ สัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลทุ่งแก้ว ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลวังหลวง และประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลน้ำริด และ 3) อำเภอสูงเม่น สัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลดอนมูล

โดยแบบสัมภาษณ์ใช้เค้าโครงแบบสัมภาษณ์ที่ออกแบบมาเพื่อสอบถามถึงประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงาน กระบวนการดำเนินงาน กฎหมาย กฎระเบียบ และหรือประกาศคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานทั้งที่เกิดขึ้นในอดีตตลอดจนถึงปัจจุบัน

3. ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะทั่วไปและข้อเสนอแนะของการดำเนินงานจากผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการระบบงานยุติธรรมในพื้นที่ เพื่อหาแนวทางในการบูรณาการระบบงานยุติธรรมของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่ร่วมกันอันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

โดยแบบสัมภาษณ์ใช้เค้าโครงแบบสัมภาษณ์ที่ออกแบบมาเพื่อสอบถามถึงประเด็นที่เกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างในการบริหารงาน กระบวนการดำเนินงาน กฎหมาย กฎระเบียบ และหรือประกาศคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานทั้งที่เกิดขึ้นในอดีตตลอดจนถึงปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ระยะที่ 1 การศึกษาก่อนลงภาคสนาม

1. การคัดเลือกกรณีศึกษา

การศึกษาคครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยเลือกสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เป็นกรณีศึกษา คณะผู้บริหาร หัวหน้าสำนักงาน ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ เต็มใจ และให้ความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูล

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ และการสนทนากลุ่ม โดยใช้อุปกรณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ สมุดบันทึก เครื่องบันทึกเสียง กล้องถ่ายรูป

3. การศึกษาก่อนลงสนาม

3.1 การศึกษาก่อนลงภาคสนาม ผู้วิจัยเน้นศึกษาเอกสารเกี่ยวกับกรณีศึกษา ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด บทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และการจัดระบบงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ กฎหมายที่ใช้และให้อำนาจในการดำเนินการงานต่างๆ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติงานประจำปี รายงานผลการดำเนินงาน และรวมถึงรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงาน

3.2 ผู้วิจัยติดต่อประสานงานกับทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ล่วงหน้าด้วยวาจา เพื่อขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ก่อนที่จะส่งหนังสืออย่างเป็นทางการจากสถาบันบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ รวมถึงหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อขอเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการหรืองานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

3.3 ผู้วิจัยทำความเข้าใจในวิธีการ ขั้นตอนและประเด็นในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสังเกต และการสัมภาษณ์

3.4 เตรียมรายละเอียดต่างๆ ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น แบบบันทึกการสังเกตทั่วไป แบบบันทึกสังเกตการดำเนินงาน แบบบันทึกการสัมภาษณ์ แบบบันทึกเอกสาร เป็นต้น

3.5 จัดเตรียมอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ สมุดบันทึก แฟ้มรวบรวมข้อมูล เครื่องบันทึกเสียง คอมพิวเตอร์พกพา (Notebook) กล้องถ่ายรูป เป็นต้น

4. การเข้าสู่สนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเดินทางไปสำรวจสถานที่ตั้งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และเส้นทางในการเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลล่วงหน้าก่อนเข้าสู่สนามจริง เพื่อความสะดวกในการเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูลและสร้างความสัมพันธ์กับผู้ให้ข้อมูลในเบื้องต้น รวมถึงหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ของการทำวิจัย และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ และเลือกผู้ที่จะทำการสัมภาษณ์ โดยเลือกจากผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด คณะผู้บริหารงาน ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เมื่อได้รายชื่อผู้ที่จะทำการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยดำเนินการนัดวัน เวลา กับคณะผู้บริหารและหัวหน้าสำนักงาน เพื่อทำการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยให้แนวทางในการสัมภาษณ์กับคณะผู้บริหารและหัวหน้าสำนักงานก่อนที่จะทำการสัมภาษณ์ เพื่อตอบปัญหาการวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการลงสนาม หลังจากนั้นผู้วิจัยเข้าพบคณะผู้บริหารและหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อ

ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัย และเริ่มแนะนำตัวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ และขอเยี่ยมชมอาคารสถานที่ภายในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ทำความรู้จักกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และขอเข้าร่วมกิจกรรมในบางกิจกรรมกับทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ไม่มีข้อห้ามและได้รับอนุญาตจากทางหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแล้ว เพื่อจะได้ทราบระบบในการทำงานและสังเกตบรรยากาศในการทำงาน โดยในการเก็บข้อมูลผู้วิจัยทำการนัดสัมภาษณ์ในช่วงเวลาว่างของผู้บริหาร หัวหน้าสำนักงาน บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ระยะที่ 2 การศึกษาภาคสนาม

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้อง ผู้วิจัยใช้การเก็บข้อมูลที่หลากหลายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและครอบคลุม ซึ่งมีแหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล ดังนี้ แหล่งข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้คือ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

1. แหล่งเอกสาร ได้แก่ นโยบาย วัตถุประสงค์ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด บทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และการจัดระบบงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กฎระเบียบ กฎหมายที่ใช้และให้อำนาจในการดำเนินงานต่างๆ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติงานประจำปี รายงานผลการดำเนินงาน และรวมถึงรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงาน รายงานการประเมินตนเอง รายงานผลการประเมินต่างๆ คู่มือการปฏิบัติงาน หนังสือราชการต่างๆ กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ รายงานประจำปี เอกสารรายงานการประชุมสรุปผลการจัดโครงการ กิจกรรมต่างๆ ของสำนักงาน และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเท่าที่ได้รับอนุญาตจากหัวหน้าสำนักงานได้

2. แหล่งบุคคล ได้แก่ หัวหน้าและคณะผู้บริหาร บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3. แหล่งเหตุการณ์ ได้แก่ กิจกรรมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทั้งภายในและภายนอกเท่าที่ได้รับอนุญาตให้ร่วมได้จากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล มีดังนี้

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยวิธีที่หลากหลายด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิเคราะห์เอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ การสัมภาษณ์แบบเป็น

ทางการ และการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ สมุดบันทึก แฟ้มรวบรวมข้อมูล เทปบันทึกเสียง กล้องถ่ายรูป และคอมพิวเตอร์พกพา (Notebook) โดยมีรายละเอียดในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

2. การสังเกต

การสังเกต หมายถึง ผู้วิจัยใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม โดยเข้าไปดูการจัดกิจกรรมการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมประชุมเพื่อหาแนวทางพัฒนาสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ โดยบุคลากรทั้งภายในและภายนอก ร่วมสังเกตการณ์ ในการประชุมเลือกหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดชุดใหม่ เนื่องด้วยคณะกรรมการบริหารชุดเก่าหมดวาระการปฏิบัติงานตามกฎหมาย โดยผู้วิจัยใช้กรอบการสังเกตของ สุกางค์ จันทวานิช (2550: 50-52) ประกอบด้วย 6 ประเภท คือ

1. การกระทำ (Act) คือ พฤติกรรมต่างๆ ของบุคคลที่อยู่ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กรณีศึกษาการแสดงออกในเรื่องต่างๆ เช่น การพูดคุย การซักถาม พฤติกรรมของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน พฤติกรรมหัวหน้าสำนักงาน งานปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน
2. แบบแผนการกระทำ (Activities) คือ พฤติกรรมของคนที่อยู่ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กรณีศึกษาที่เป็นขั้นตอนในการทำงาน การกระทำของคนหลายๆ คนที่แสดงความสำคัญและเกี่ยวข้องกัน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีกระบวนการ มีขั้นตอน แบบแผน
3. ความหมาย (Meanings) คือ ผู้วิจัยสังเกตการณ์ให้ความหมายของการกระทำ หรือ กิจกรรมโดยคำพูดที่แสดงออกของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เช่น ผลจากการมีส่วนร่วมของหัวหน้าสำนักงาน และบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ที่มีต่อกิจกรรมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
4. ความสัมพันธ์ (Relationship) คือ ความเกี่ยวข้องระหว่างคนในพื้นที่กรณีศึกษา เช่น สัมพันธภาพของผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง หรือระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเองแต่ต่างองค์กรกัน บรรยากาศภายในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
5. การมีส่วนร่วมในกิจกรรม (Participation) คือ การพิจารณาบทบาทของผู้ให้ข้อมูลที่แสดงบทบาทในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับแบบแผนพฤติกรรมแสดงออก ปฏิกริยาของบุคคลในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ทั้งผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน
6. สภาพสังคม (Setting) คือ สภาพการณ์และสภาพที่เกิดขึ้นภายในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ห้องทำงานของหัวหน้าสำนักงาน และห้องปฏิบัติงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน บรรยากาศในห้องทำงานบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน บรรยากาศในห้องทำงานหัวหน้าสำนักงาน การรักษาแบบแผนทาง

วัฒนธรรม ค่านิยมและความเชื่อต่างๆ ของบุคคลในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด การสังเกตถึงภาษาคำพูดที่บุคคลในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดใช้ในการติดต่อสื่อสาร

นอกจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ แล้ว ผู้วิจัยได้สังเกตเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของสำนักงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคลในสำนักงาน เช่น การจัดอาคารสถานที่ การจัดห้อง รวมถึงการสังเกตระบบการบริหารงาน ระบบการควบคุม การใช้อำนาจ การสั่งการ ว่าเป็นรูปแบบใด มีวิธีการและกระบวนการอย่างไรนอกจากนี้ผู้วิจัยยังใช้เทคนิคการ “เงี่ยหูฟัง” (ear drooping) ควบคู่ไปกับการสังเกตโดยตลอด ทั้งนี้เพราะการเงี่ยหูฟังจะช่วยให้ได้รับข้อมูลโดยไม่ต้องสัมภาษณ์และไม่ต้องสร้างความคุ้นเคยกับผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้จัดทำแบบบันทึกการสังเกตเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม ซึ่งจะนำข้อมูลที่รวบรวมได้ไปใช้เพื่อการวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือวิจัยที่เป็นแบบสัมภาษณ์ต่อไป

3. การวิเคราะห์เอกสาร

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เอกสารต่างๆ ที่รวบรวมมาได้ นำข้อมูลมาจัดหมวดหมู่ เพื่อใช้ประกอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกต รวมทั้งการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อสรุปข้อมูล

4. การสัมภาษณ์

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์คณะผู้บริหาร หัวหน้าสำนักงาน บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์จะมีทั้งการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการหรือการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) กระทำโดยผู้วิจัยกำหนดตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูล ทำการนัดหมายเวลาและแจ้งวัตถุประสงค์ให้ทราบ และสัมภาษณ์ตามแนวทางประเด็นคำถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น สำหรับการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการนี้ อาจกระทำซ้ำในบุคคลเดิมในกรณีที่วิเคราะห์ข้อมูลแล้วพบว่ายังได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ส่วนการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ เป็นการสัมภาษณ์ในลักษณะการพูดคุย สนทนากันในเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลกระทำกิจกรรมร่วมกัน ผู้วิจัยอาจเลือกคำถามเฉพาะบางคำถามที่มีความเกี่ยวเนื่องกันกับเหตุการณ์ที่กระทำหรือเผชิญอยู่ โดยมีผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ผู้ให้ข่าวสารสำคัญ (key Informants) เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด คือ หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด คณะกรรมการผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด รวม 10 คน

2. ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด และเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวม 10 คน

3. กลุ่มประชาชนผู้รับบริการ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจในการดำเนินการ หรืองานบริการต่างๆ ขององค์กร รวม 10 คน

5. การสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้วิจัยได้จัดสนทนากลุ่ม โดยมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในเชิงลึก เพื่อให้ได้รูปแบบและกลไกในการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ลักษณะคำถามจะลงลึกในรายละเอียดของแต่ละปัญหาที่ค้นพบในเบื้องต้น

6. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ จึงมีทั้งตัวผู้วิจัยที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวิจัย และเครื่องมือที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยมีขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือในการวิจัย ดังนี้

1. ผู้วิจัยนำกรอบแนวคิดเบื้องต้น ไปสร้างข้อคำถามเบื้องต้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured) ประกอบด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ร่วมกับการสังเกต (Observation) เกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน และความต้องการของการบริหารงาน โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน การจัดการบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ปัจจุบันต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กร และส่งผลอย่างไร รวมถึงแนวทางในการวัดประสิทธิภาพองค์กร โดยมีลำดับขั้นในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1.1 กำหนดประเด็นหลักในการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ระบุรายการข้อมูลที่ต้องการของแต่ละประเด็น

1.2 จัดทำร่างแนวทางสัมภาษณ์ และประเด็นคำถาม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นลักษณะคำถามปลายเปิด เนื้อหาสาระครอบคลุมกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ได้เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ ตรวจสอบความชัดเจนและความครอบคลุมของข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ตรงตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้การสัมภาษณ์จะมีทั้งการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการกระทำโดยผู้วิจัย กำหนดตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูล ทำการนัดหมายเวลาและแจ้งวัตถุประสงค์ให้ทราบ และสัมภาษณ์ตามแนวทางประเด็นคำถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น สำหรับการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการนี้อาจกระทำซ้ำในบุคคลเดิมในกรณีที่วิเคราะห์ข้อมูลแล้วพบว่ายังได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ส่วนการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ เป็นการ

สัมภาษณ์ในลักษณะการพูดคุย สนทนากันในเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลกระทำกิจกรรมร่วมกัน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยทั้งหมดมีดังนี้ คือ

2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์เอกสาร

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการสังเกต คือ แบบบันทึกเหตุการณ์ แบบสังเกตสภาพทั่วไป แบบสังเกตการดำเนินงาน

2.3 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ แนวทางการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน เกี่ยวกับแนวทางในการวัดประสิทธิผลองค์กร และปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประกอบด้วย ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กร ดังนี้ ด้านโครงสร้างขององค์กร ประกอบด้วย 1. สายการบังคับบัญชา 2. การแบ่งหน้าที่ 3. การติดต่อสื่อสาร 4. การมอบหมายงาน 5. ความอิสระในการทำงาน 6. การตัดสินใจ ด้านกลยุทธ์ขององค์กร ประกอบด้วย 1. การกำหนดหลักการดำเนินงาน 2. การจัดทำแผน 3. การกำหนดเป้าหมาย 4. การแจ้งแผน 5. การสรุปผล 6. การติดตามผล 7. การนำผลไปใช้ ด้านรูปแบบการบริหารขององค์กร ประกอบด้วย 1. พฤติกรรมผู้บริหาร 2. การให้ความสำคัญกับคนและงาน ด้านบุคลากรขององค์กร ประกอบด้วย 1. คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน 2. จำนวนที่เหมาะสม 3. การคัดเลือก 4. ความภาคภูมิใจ 5. แรงจูงใจ 6. ประสิทธิภาพ 7. ทักษะในการปฏิบัติงาน ด้านระบบขององค์กร ประกอบด้วย 1. เป้าหมายของระบบ 2. สภาพแวดล้อมของระบบปฏิบัติการ 3. ทรัพยากร 4. งานต่างๆ ของส่วนประกอบและเป้าหมายที่จะได้รับ 5. การบริหารจัดการระบบ ด้านทักษะขององค์กร ประกอบด้วย 1. ทักษะด้านความคิด 2. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ 3. ทักษะด้านเทคนิค ด้านค่านิยมร่วมขององค์กร ประกอบด้วย 1. การมีปรัชญาร่วม 2. คำขวัญสโลแกน 3. การกำหนดเป้าหมายสูงสุดร่วมกัน 4. การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายสูงสุด 5. การกำหนดสัญลักษณ์ที่ปรากฏชัดเจนสำหรับการวัดประสิทธิผลองค์กร คือ การบรรลุเป้าหมายขององค์กร 2 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านที่เป็นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม และ 2. ด้านที่เป็นศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน โดยประเด็นคำถามที่กำหนดขึ้น ผู้วิจัยได้นำไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ 3 ท่าน เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ครอบคลุมตามเนื้อหา อีกทั้งในขณะนำไปสัมภาษณ์ได้มีการปรับข้อความเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เกิดความเข้าใจและตอบคำถามได้ตรงตามประเด็นกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้

7. แนวการศึกษาภาคสนาม

ผู้วิจัยได้วางแผนการเก็บรวบรวมข้อมูลก่อนลงภาคสนาม เพื่อให้การเก็บข้อมูลมีช่วงเวลาที่เหมาะสมและเป็นระบบ ซึ่งช่วงเวลาในการเก็บข้อมูลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอาจเปลี่ยนแปลงไป

ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง บางครั้งจึงมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการเก็บข้อมูล และเมื่อเก็บข้อมูลจริง ผู้วิจัยได้บันทึกช่วงเวลาในการเก็บข้อมูล โดยกำหนดช่วงระยะเวลาในการเก็บข้อมูล กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ และแหล่งข้อมูลที่ต้องการเก็บรวบรวม

ระยะที่ 3 การตรวจสอบ วิเคราะห์ และสรุปรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานอย่างมี ประสิทธิผลขององค์การ

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล มาทำการตัดทอนข้อมูล ตรวจสอบ ข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งทั้ง กระบวนการนี้จะทำควบคู่ไปกับกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และ ขั้นตอนสุดท้ายนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ มาเขียนรายงานการวิจัยและสรุปรูปแบบ ระบบและ กลไกการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ

1. การตรวจสอบข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูล (Validity and Reliability of Data) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อจะได้ทราบถึงความเที่ยงตรง และความน่าเชื่อถือของ ข้อมูลที่ได้มา วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมาก คือ การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) (สุภางค์ จันทวนิช, 2550: 32-41) ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยด้าน โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานและประสิทธิผลองค์การ ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ น่าเชื่อถือ ผู้วิจัยจึงทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้วยวิธีการ ดังนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ ทำการตรวจสอบแหล่งของ ข้อมูล โดยพิจารณาจากตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกผู้ให้ข้อมูลจากบุคคลที่มี อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อที่จะได้ข้อมูลเชิงลึกตามอำนาจหน้าที่ที่ ได้รับมอบหมายจากกระทรวง และนอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่เต็มใจที่จะให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก เช่น คณะผู้บริหาร หัวหน้าสำนักงาน ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ระดับจังหวัด รวมทั้งองค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พร้อมทั้งสังเกตพฤติกรรมปฏิสัมพันธ์ของกลุ่ม คนเหล่านี้ด้วย จนกระทั่งได้รับทราบถึงความคิดเห็นในเรื่องนั้นๆ ออกมาตามแต่ละคนเข้าใจและ รู้ลึก

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) ใน การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการต่างๆ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การศึกษาเอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์ สำหรับการสังเกต เมื่อพบว่าปรากฏการณ์ใดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผล และ

ประสิทธิภาพของการที่จะทำการสังเกตและยังสรุปไม่ได้ชัดเจน ผู้วิจัยจะทำการสังเกตซ้ำ เพื่อยืนยันข้อมูลให้แน่ใจรวมทั้งการสัมภาษณ์จะมีการตรวจสอบข้อมูลโดยการถามหรือ สัมภาษณ์ซ้ำอีกครั้งในข้อมูลที่กำลังศึกษา ว่ามีความขัดแย้งหรือไม่ตรงกัน เพื่อให้บุคคลในสำนักงานได้ทบทวนความคิดและยืนยันข้อมูลที่ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลหลายลักษณะหลายวิธี มีการศึกษาอย่างเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง การวิเคราะห์ข้อมูลได้ทำควบคู่ไปตลอดกระบวนการ การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใช้การวิเคราะห์ข้อมูล 4 ลักษณะ ดังนี้

1. การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์เนื้อหา หรือการวิเคราะห์เอกสาร เป็นการศึกษาจากแหล่งข้อมูลที่เป็น เอกสารต่างๆ ทั้งที่เป็นหนังสือราชการ ฎกระทรวงระเบียบ เอกสารประวัติความเป็นมา โครงสร้างของสำนักงาน คู่มือต่างๆ รายงานผลการประเมินตนเองของสำนักงาน ผลการประเมินการดำเนินงาน และสิ่งพิมพ์อื่นๆ ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะไปสู่การศึกษาหรือการวิเคราะห์ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน ในการเลือกเอกสารที่นำมาวิเคราะห์จะพิจารณาถึงบริบทของเอกสาร พิจารณาแหล่งที่มาของเอกสาร เพื่อความน่าเชื่อถือของเอกสารนั้น สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ผู้วิจัยวิเคราะห์เฉพาะเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารเท่านั้น โดยการสรุปใจความสำคัญจัดระบบข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการสนับสนุนข้อค้นพบที่ได้จากข้อมูลอื่นๆ แล้วนำเสนอในรูปแบบของการบรรยาย

2. การจำแนกข้อมูล (Typological Analysis) โดยการใช้การจำแนกแบบใช้แนวคิดทฤษฎีและไม่ใช้ทฤษฎี คือการจำแนกข้อมูลที่จะวิเคราะห์ตามความเหมาะสมกับข้อมูล นำหลักการตามแนวคิดทฤษฎีมาทำการศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อสรุปข้อค้นพบ โดยการตอบคำถามว่า สิ่งที่จะวิเคราะห์มีรูปแบบอย่างไร เกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะเหตุใด และมีผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆอย่างไร

3. การสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analysis Induction) คือวิธีการสร้างข้อสรุปข้อมูลที่ได้จากเอกสาร และข้อมูลที่ได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก มีการตีความหมายจากสิ่งที่ได้พบเห็นเป็นรูปธรรมหรือเป็นปรากฏการณ์ที่มองเห็น และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆ เหล่านั้น โดยการตั้งสมมติฐานชั่วคราวเกี่ยวกับปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน แล้วดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อยืนยันสมมติฐานดังกล่าว ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลจึงต้องกระทำควบคู่ไปกับกระบวนการเก็บข้อมูลตลอดเวลา เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของงานวิจัยซึ่งผู้วิจัย ได้สรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และผลลัพธ์ ดังแสดงในภาพที่ 8 ดังนี้



ภาพที่ 8 แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัย
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และผลลัพธ์

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ศึกษาปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และเพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เนื้อหาในบทนี้เป็น การวิเคราะห์จากการสืบค้นข้อมูลเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) และการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) กลุ่มบุคคลเป้าหมายซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ กลุ่มผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และกลุ่มหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และเมื่อนำข้อมูลจาก เอกและคำสัมภาษณ์มาประมวลแล้วขอนำเสนอโดยแยกออกเป็นประเด็นสำคัญ 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประกอบด้วย ผลจากการศึกษาเอกสาร และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 2 เนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 คือ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ประกอบด้วย ผลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้มีหน้าที่บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ตอนที่ 3 เนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 คือ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ประกอบด้วย ผลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้มีหน้าที่บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และกลุ่มผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ตอนที่ 4 เนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 คือ เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ซึ่งข้อมูลที่นำมาใช้ในการอภิปรายกลุ่มย่อยเป็นผลการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่วัตถุประสงค์ข้อ 1 ถึงข้อ 3 เป็นการพรรณนาและสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และ การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ได้ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

โดยมีรายละเอียดผลการวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

จากการศึกษาการเกิดขึ้นของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นเป็นข้อค้นพบที่ได้มาจากการศึกษาวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ สำหรับเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสาร และวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเกิดขึ้นของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อเป็นการหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยทำการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โครงสร้างการบริหารที่เป็นอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในปัจจุบัน กระบวนการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด รวมตลอดถึงสภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ผลการศึกษา พบว่า การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสืบเนื่องมาจากแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจของภาครัฐลงสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นการแก้ปัญหาในข้อจำกัดของการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม กล่าวคือกระทรวงยุติธรรมไม่มีหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาคเลย และที่สำคัญเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหามีความสำคัญมากในขณะนี้ กล่าวคือการที่รัฐต้องประสบกับปัญหาจำเลยล้นคุก คดีล้นศาลเนื่องจากการบริหารงานยุติธรรมเน้นหลักการควบคุมอาชญากรรมมากเกินไปซึ่งมีผลทำให้กระบวนการยุติธรรมก็เน้นที่การจับกุมและปรามปรามเช่นเดียวกันจึงส่งผลให้เกิดปัญหาดังกล่าวมานั้น ปัจจุบันรัฐจึงมีนโยบายส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหันมาศึกษาและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกซึ่งเน้นการให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลและป้องกันอาชญากรรมด้วยชุมชนเอง โดยเรียกกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าวว่า ยุติธรรมชุมชน ซึ่งเป็นภารกิจที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องควบคุมและดูแล สำนักงานยุติธรรมจังหวัดถูกสร้างขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสังกัดกระทรวงยุติธรรมขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และเป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมเพื่อประสานงานและบูรณาการงานในระดับจังหวัด มีบทบาทหน้าทำงานร่วมกับประชาชนในลักษณะหุ้นส่วน และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำความยุติธรรมสู่ชุมชนนั่นก็คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะเครือข่าย โดยเรียกว่าเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อสร้างความยุติธรรมให้ครอบคลุมและทั่วถึงโดยชุมชนและเพื่อชุมชน การนำความยุติธรรมสู่ชุมชนในเชิงรุกนี้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งต่างกับระบบยุติธรรมในกระแสหลักซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ไม่มีความคล่องตัวขาดความยืดหยุ่น และมีสภาพบังคับเด็ดขาดมากเกินไป ดังนั้นสำนักงานยุติธรรมจังหวัดผู้แทนขององค์กรที่มี

หน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนจึงได้ใช้หลักการยืดหยุ่นมาจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยคดีในชุมชน กรณีคดีที่สามารถยอมความได้ คดีแพ่งและคดีเล็กน้อย อันเป็นการลดปริมาณคดีสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ต้องให้ใช้งบประมาณและค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินการ และเพื่อป้องกันไม่ให้คดีรกรงศาล อีกทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยการให้บริการคำปรึกษาทางกฎหมายซึ่งช่วยส่งเสริมความรู้ในเรื่องกฎหมายอันเป็นประโยชน์ต่อคนในสังคมเป็นอย่างมาก ส่วนทางด้านการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัดนั้น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้บูรณาการงานในหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันในลักษณะของการจัดโครงการและออกพื้นที่ร่วมกันเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชุมชนในพื้นที่อันเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามหลักการกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังได้จัดให้มีคลินิกยุติธรรมซึ่งเป็นการให้บริการเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติต่างๆ อาทิเช่น การร้องขอคุ้มครองพยาน การใช้ค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา และยังมีกองทุนยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นไม้เด็ดของกระทรวงยุติธรรมอันเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกและประโยชน์ได้อย่างแท้จริงและเห็นผลชัดเจนในทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับค่าตอบแทนทั้งแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา หรือแม้กระทั่งเงินที่ต้องใช้ในการของประกันตัวในกรณีที่เป็คนยากไร้ตามสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในด้านกระบวนการยุติธรรม แต่ในความเป็นจริงแล้วในปัจจุบันนี้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็ยังไม่มีความโดยตรงและเด็ดขาดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้ เพราะอำนาจในการตัดสินใจยังคงขึ้นอยู่กับหน่วยงานส่วนกลางซึ่งก็ทำให้เกิดความล่าช้าตามลักษณะขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการของเราจึงไม่ทำให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามการให้บริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในคลินิกยุติธรรมนั้นมีลักษณะเครือข่ายโยงแขนงมู กล่าวคือในรูปแบบศูนย์บริการร่วม (service link) และ (one stop service) เพื่อบริการประชาชนในการติดต่อหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้เสร็จสิ้นเบ็ดเสร็จในจุดเดียว จะเห็นได้ว่างานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นมีบทบาทและภารกิจที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนเป็นอย่างมาก อำนวยความสะดวกและสามารถสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนได้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม

ปัจจุบันสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ดำเนินการติดต่อกันมาเป็นระยะเวลา 11 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นต้นมา และได้กำหนดให้มีหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่คนใดคนหนึ่งเป็นประธานโดยการคัดเลือกและนอกจากนั้นให้หัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ที่เหลือเป็นคณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) โดยใช้ให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่มาสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันรับหน้าที่บริหารงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการไม่ต่อเนื่องของระบบงาน อีกทั้งการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ประจำ

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นไปในลักษณะจ้างเหมาบริการจึงเกิดปัญหาสมองไหลเนื่องจากขาดความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดซึ่งกระทรวงยุติธรรมมีส่วนราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคหลายหน่วยงานที่สำคัญอันได้แก่ เรือนจำจังหวัด สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์จังหวัด สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด และรวมถึงกรมคุมครองสิทธิและเสรีภาพประจำจังหวัด ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐให้มากที่สุด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามภารกิจของตน โดยขาดการประสานงานและบูรณาการซึ่งกันและกันเช่นเดียวกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ อันเป็นธรรมชาติของระบบราชการไทย กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดตั้ง “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ขึ้นอย่างเป็นทางการ พร้อมกันทั้ง 75 จังหวัดทั่วประเทศเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 ดังประโยคที่ว่ายุติธรรมถ้วนหน้าประชาชนมีส่วนร่วม จึงได้กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และมีความเป็นเอกภาพ ตลอดจนสามารถบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน รวมทั้งจัดให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการนี้กระทรวงยุติธรรมได้คัดเลือกสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนำร่อง 5 แห่ง คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา, จังหวัดเชียงใหม่, จังหวัดนครราชสีมา, จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้ดำเนินงานเต็มรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นรูปธรรมชัดเจน เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายสามารถนำไปเป็นต้นแบบ ให้แก่จังหวัดอื่นได้ ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้นำแทนกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานยุติธรรมประจำจังหวัดบนพื้นฐานหลักการที่ว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานศูนย์รวมในการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ โดยนำแนวทางการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) มาใช้อย่างเหมาะสม ด้วยการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ให้มีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยนำภารกิจของทุกหน่วยงานมาบริหารร่วมกันภายใต้คณะกรรมการบริหารสำนักงาน ยุติธรรมจังหวัด ซึ่งประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้รับผิดชอบ (เจ้าภาพ) ในทุกภารกิจทำนองเดียวกับ ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO) โดยมีบทบาทหลักในการแปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม และกรมในสังกัด ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยบริการประชาชน ตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการจัดโครงสร้างและระบบงาน จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามนโยบายของรัฐบาลที่จะไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังตั้ง ใหม่ แต่จะใช้วิธีการเกลี่ย

อัตราค่าจ้างจากหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ซึ่งถือเป็นการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงยุติธรรมอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ บุคลากรมีความรู้ในภารกิจ ของหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากงานประจำของตนเอง และสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ และต้อง กำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการในสังกัด ที่จะต้องสนับสนุนบุคลากรและ ทรัพยากรร่วมกัน (Corporate Core) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยที่ราชการส่วนกลางจะมีระบบกลไกการสนับสนุน (Back Office) อย่างจริงจัง เช่น ระบบการติดตาม ประเมินผล ระบบการจูงใจหรือการให้รางวัล แก่ผู้ปฏิบัติงาน และระบบการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

ดังนั้น ในส่วนของจังหวัดแพร่ตามที่กระทรวงยุติธรรมมีนโยบายให้จัดตั้งสำนักงานยุติธรรม จังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในการประสานและบริหารจัดการกระบวนการ ยุติธรรมในระดับจังหวัดนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมโดยอำนาจตามระเบียบกระทรวง ยุติธรรมว่าด้วยเรื่องการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 ได้มอบหมายให้ผู้แทนยุติธรรม จังหวัดดำเนินการประสานงานหน่วยงานต่างๆ เพื่อจัดหาสถานที่สำหรับจัดตั้งสำนักงานยุติธรรม จังหวัด โดยให้คำนึงถึงความสะดวกของประชาชนในการเดินทางมาติดต่อขอรับบริการ อีกทั้ง ต้องมีขนาดให้เพียงพอสำหรับเป็นที่ทำการของศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม คลินิกยุติธรรมและ ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน แม้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ ต้องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางนั้นคือกระทรวงยุติธรรมกระจายลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดย ออกเป็นระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 โดยอาศัย อำนาจของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ พระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตามวัตถุประสงค์ของแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการไทยที่ว่าให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัว โดยใช้การจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหาร ราชการในทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพจนกระทั่งสามารถบูรณาการ เชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันได้ เนื่องจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ยุติธรรมที่กระจายกันปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคหลายหน่วยงานนั้นขาดการประสานงานและบูรณาการ ซึ่งกันและกัน จึงได้ใช้วิธีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงถือได้ว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานในระดับ พื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนการขยายภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น เป็น ราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงยุติธรรมที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้ และมีลักษณะพิเศษเฉพาะคือเป็น องค์กรเสมือนจริง (Virtual organization) ซึ่งหมายความว่า เป็นองค์กรที่ไม่มีที่ตั้งเป็นของตนเอง แต่จะตั้งอยู่ในสำนักงานของกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือในศาลากลางจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ เป็นผู้แทนส่วนกลางในการบริหารงานยุติธรรมประจำจังหวัดและเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วน

ราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐมากที่สุด

ทั้งนี้ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และมีกระบวนการดำเนินงานภายใต้หลักการพื้นฐานที่ว่า เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมและกรมในสังกัด ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยบริการประชาชน ตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ โดยนำแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ (Integration) มาใช้อย่างเหมาะสม ด้วยการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติของทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ให้มีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยนำภารกิจของทุกหน่วยงานมาบริหารร่วมกันภายใต้คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ซึ่งประธานคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบ (เจ้าภาพ) ในทุกภารกิจ ทำนองเดียวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยที่ราชการส่วนกลางจะมีระบบกลไกสนับสนุนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (Back office) อย่างจริงจัง เช่น ระบบงบประมาณ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการวางแผน ระบบการติดตามและประเมินผล ระบบการจูงใจหรือการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงาน และระบบการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ส่วนการจัดโครงสร้างและระบบงานนั้น จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังตั้งใหม่ แต่ใช้วิธีการเกลี้ยอัตรากำลังจากหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ซึ่งถือเป็นการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงยุติธรรมอีกรูปแบบหนึ่ง ที่จะทำให้อุบลการมีความรู้ในภารกิจของหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากงานประจำของตนเอง และสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ และจะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการในสังกัด ที่จะต้องสนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรร่วมกัน (Corporate Core) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ส่วนด้านโครงสร้างการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้น จากการศึกษาในประเด็นนี้ผู้วิจัยทำการศึกษาจากกฎหมายที่เป็นตัวจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนี้ขึ้นและมีบทบัญญัติที่บัญญัติถึงการจัดโครงสร้างการดำเนินงานไว้ในหมวด 3 เรื่อง ภารกิจหลักและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในข้อ 19 แห่งระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550

ผลการศึกษาพบว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีการจัดแบ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ออกเป็น 3 กลุ่มงาน ดังจะกล่าวต่อไปนี้ กลุ่มงานบริหารทั่วไป ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อาทิเช่น งานสารบรรณ งานพัสดุ งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและบัญชี งานประชาสัมพันธ์ และงานข้อมูลสถิติต่างๆ และกลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่

รับผิดชอบการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติโดยจัดทำแผนปฏิบัติราชการระยะ 4 ปี และประจำปี และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามแผนให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพื่อเสนอของบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เฉพาะของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด การจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารและวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์ยุติธรรมจังหวัดเชิงบูรณาการเป็นแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดให้สามารถทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ และติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มงานที่ถือว่าสำคัญที่สุด คือ กลุ่มงานบริการประชาชน เป็นกลุ่มงานที่เป็นหัวใจหลักของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ตอบสนองต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานบริการประชาชนของกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัด โดยแยกเป็นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมที่ดำเนินงานบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือ เพื่อลดขั้นตอน และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน โดยดำเนินการในลักษณะบูรณาการร่วมกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนกรมคุมประพฤติในการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน จัดวางระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกลไกในชุมชนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและกระทรวงยุติธรรมเพื่อการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) เป็นวิธีการบริการประชาชนที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) โดยการรวมงานการให้บริการของบรรดาสภาราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมไว้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อไม่ต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการหลายแห่งและถือเป็นการลดกำลังคนและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของภาคราชการด้วย โดยเป็นการให้บริการในงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัด 9 ส่วนราชการ อันประกอบด้วยกรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และสำนักงานกิจการยุติธรรม และได้เปิดดำเนินการทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามศูนย์บริการร่วมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการให้ข้อมูล/คำปรึกษา การรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการต่างๆ และรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์/รับแจ้งเบาะแสของส่วนราชการต่างๆ แล้วแต่กรณี และดำเนินการติดต่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จตามกระบวนการของงานนั้นๆ เท่านั้น

2. ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีหน้าที่ในการพัฒนาและจัดตั้งกลไกการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การวางระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกลไกในชุมชนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ โดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างให้ประชาชนรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายยุติธรรมชุมชนและศูนย์ยุติธรรมชุมชน” แล้วจึงดำเนินการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและระเบียบกฎหมายที่ประชาชนควรรู้แก่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน ตลอดจนแนวทางการดำเนินงาน โดยเน้นทักษะการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เช่น การเฝ้าระวังและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการดูแลฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เป็นต้น ซึ่งสถานที่ทำการและสถานที่สำหรับให้เครือข่ายยุติธรรมชุมชนและผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชนสามารถติดต่อกันได้และทำกิจกรรมร่วมกัน เรียกว่า ศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยให้ใช้สถานที่ใดก็ได้ตามความเหมาะสมของชุมชนนั้นๆ ในการดำเนินงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรมได้มอบหมายให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชน จากนั้นจึงดำเนินการฝึกอบรมให้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องและเลือกตัวแทนทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าศูนย์ยุติธรรมชุมชนถือเป็นกลไกที่เชื่อมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนด้วยการเสริมสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของชุมชนตามแนวทางยุทธศาสตร์ ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม (Justice for All, All for Justice) ของกระทรวงยุติธรรม

เรื่องแนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้น จากการศึกษาประเด็นนี้ผู้วิจัยก็ได้ทำการศึกษาจากระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 เช่นเดียวกัน โดยที่บัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้ในหมวด 2 เรื่ององค์การบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในข้อ 6

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการบริหารจัดการสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นอยู่ในรูปคณะกรรมการ โดยเรียกว่าคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า กยจ. โดยวุฒิสาร ตันไชยและคณะ (2554: 45) กล่าวว่าเป็นการใช้วิธีการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดโดยเป็นรูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการและมีการจัดองค์กรที่สำคัญ ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และกำกับติดตามการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ได้แก่

1.1 ที่ปรึกษา ประกอบด้วย อัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้บังคับการจังหวัด ภูธรจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลต่างๆ ในพื้นที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เห็นสมควร ประธานสภาทนายความจังหวัดและผู้แทนเครือข่าย ยุติธรรมชุมชน

1.2 ประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการ มาจากการเลือกของที่ประชุม หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดนั้น โดยให้ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่เป็น หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

1.3 กรรมการ มาจากหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมจังหวัดที่เหลือ ทุกส่วนราชการ โดยตำแหน่ง

1.4 เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ มาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรม จังหวัดที่ได้รับมอบหมาย

2. การจัดโครงสร้างอัตรากำลัง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการจึงได้ จัดโครงสร้างองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) โดยผู้มาปฏิบัติงานยังคงสังกัดหน่วยงาน เดิม แต่ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง นอกเหนือจากงานประจำของตนสังกัดและสามารถ หมุนเวียนเปลี่ยนกันทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยในการมอบหมายงานจะเป็นแบบ Task Force หรือ Cross – Functional Team เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและประสานงาน ได้ตามกระบวนการที่ออกแบบไว้ รวมทั้งบุคลากรจะได้รับการพัฒนาให้เป็น Knowledge Worker เพื่อให้เกิดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ของกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ขนาดของ องค์กรจะมีความยืดหยุ่นสูงสามารถเปลี่ยนแปลงปรับตัวเองได้ตามสถานการณ์แวดล้อมและภารกิจที่ เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อไปในอนาคต

โดยสรุป การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นนวัตกรรมในการบริหารราชการภูมิภาคของ กระทรวงยุติธรรม โดยเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารจัดการที่ไม่ต้องกำหนด อัตรากำลังใหม่หรือต้องมีวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์เพิ่มใหม่มากมายแต่อย่างใด โดยผู้ปฏิบัติงาน สามารถนั่งทำงานในที่ทำงานเดิมของตนเองตามต้นสังกัด ยกเว้นงานด้านการบริการประชาชนจะต้อง มีสถานที่แน่นอนที่ประชาชนสามารถมาติดต่อได้อย่างสะดวกรวดเร็วในรูปแบบศูนย์บริการร่วม กระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link)

ปัจจุบันถึงแม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจนครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ แล้วแต่ทว่าในการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นก็ยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดอยู่หลาย ประการด้วยกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการยังไม่มีประสิทธิภาพซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่ขาดระบบเอื้ออำนวย หรือกลไกสนับสนุนในเชิงนโยบาย ส่งผลกระทบต่อความไม่มีประสิทธิภาพเช่น งบประมาณ

ไม่เพียงพอหรือล่าช้า และขาดประสบการณ์จากการแสวงหาแหล่งงบประมาณจากภายนอก เช่น จังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคเอกชน และบางส่วนขาดการวางแผนใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ การกิจขาดความชัดเจน อันเป็นผลมาจากขาดกฎระเบียบรองรับสถานภาพการปฏิบัติงาน ขาดวัสดุครุภัณฑ์วางแผนการปฏิบัติงาน ของสำนักงานอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดเจ้าภาพหลักและการขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ขาดหน่วยงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ผู้บริหารระดับสูงไม่เห็นความสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้องมาบริหารงานเผชิญกับภาวะงานประจำล้นมือ บางครั้งขาดอำนาจการสั่งการเนื่องจากขาดความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ขาดการชักจูงการปฏิบัติงานจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง และส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (Service Link) ที่ไม่สามารถบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ (One Stop Service) เนื่องจากยังไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับ

2. บุคลากรมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ข้อจำกัดที่สำคัญคือการขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ส่งผลตามมาต่อความพร้อมในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้นำผลงานที่ปฏิบัติในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมาประกอบการประเมินความดีความชอบประจำปี หรือไม่ได้นำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาแต่งตั้ง อีกทั้งกระทรวงก็ไม่มีนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่ชัดเจนหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อีกทั้งยังประสบปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อีกทั้งส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด มีข้อจำกัดในการส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเพราะมีบุคลากรน้อยและมีงานรับผิดชอบมาก ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งการอย่างชัดเจนจากส่วนราชการต้นสังกัด ภาระงานประจำก็มีมาก และบางจังหวัดบุคลากรขาดความรู้หรือทักษะ ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้เข้ารับการอบรมให้ทราบถึงภารกิจของกรมต่างๆ

3. ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ เป็นผลอันเนื่องมาจากการทำงานในเชิงรุก ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และมีผลต่อการสร้างและหรือขยายผลเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพิ่มเติม ดังนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ และการบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นอย่างมากและกระทำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านทางสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เน้นการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและมาขอใช้บริการเพิ่มมากขึ้นและควรเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในรูปแบบของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน และผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชน อันจะทำให้เกิดการยอมรับ และส่งเสริมให้เกิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกขึ้นในชุมชนควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีศักยภาพที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนสืบไป

4. ข้อจำกัดในความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก สืบเนื่องมาจากการขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน โดยบุคลากรมีความยึดติดกับหน่วยงานของตนเองและขาดการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดกิจกรรมที่สร้างสัมพันธ์ในเครือข่ายยุติธรรม ขาดทักษะการประชาสัมพันธ์ ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ทั้งระดับผู้บริหารและปฏิบัติให้มีความรู้และทักษะในงานรับผิดชอบ รวมทั้งให้มีจิตใจเป็นผู้ให้บริการที่ดี (Service Mind) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้มาใช้บริการ

5. ข้อจำกัดในการพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ข้อจำกัดนี้เป็นผลกระทบสืบเนื่องมาจากอุปสรรคและการขาดความพร้อมในหลายๆ ด้านของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น จึงส่งผลให้การพัฒนาเครือข่ายที่จะให้เกิดความเชื่อมโยงในชุมชนประสบปัญหาไปด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากสำนักงานยุติธรรมจังหวัดผู้แทนกระทรวงยุติธรรมและถือได้ว่าเป็นนิติกรรมรูปแบบใหม่ของกระทรวงยุติธรรมถูกสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกและความยุติธรรมให้กับประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม เปิดโอกาสพร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมด้วยกระบวนการที่ใหม่ที่ให้ความสำคัญกับบุคคลทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือผู้ถูกกระทำหรือผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและตลอดถึงชุมชนที่บุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่เพื่อร่วมมือกันแก้ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้นและเพื่อให้มีการบูรณาการกระบวนการยุติธรรมได้ทั้งระบบและครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ในอันที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม มากที่สุดเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัด ควรเสนอขอจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้เป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากอง เพราะกระทรวงยุติธรรมมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานผู้แทนกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดอย่างเป็นทางการ โดยให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้เป็นกลไกในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐบาล แต่ยังคงยึดการบริหารในรูปของคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการ พร้อมกันนี้ควรจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ขึ้นเป็นการเฉพาะในระดับส่วนกลาง โดยในเบื้องต้นให้เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและบุคลากรรับผิดชอบอย่างเพียงพอ โดยยืมตัวข้าราชการและพนักงานราชการ จากส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ มาช่วยปฏิบัติงาน แต่ในระยะยาวอาจขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ตอนที่ 2 ประสิทธิผลการดำเนินงานของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

จากการศึกษาการศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่นั้น เป็นข้อค้นพบที่ได้มาจากการศึกษาวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ สำหรับเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย การศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวกับ ประสิทธิภาพของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เพื่อเป็นการหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ผู้วิจัย ทำการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร และใช้การบรรลุเป้าหมายของ องค์กรเป็นเกณฑ์ในการวัด ตามที่ได้เสนอการประเมินประสิทธิผลองค์กรในรูปแบบที่ยึดเป้าหมาย ขององค์กรเป็นหลักโดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานขององค์กรตามเป้าหมายที่กำหนด กล่าวคือ การดำเนินงานในกลุ่มงานบริการประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลัก หรือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรโดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริการประชาชนทางด้านกระบวนการ ยุติธรรมใน 2 ด้าน ได้แก่

1. ด้านผลการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (ประกอบด้วย 21 งานของ 9 ส่วนราชการ) แบ่งได้เป็น 3 กรณี คือกลุ่มงานการให้ข้อมูล คำปรึกษา กลุ่มงานการรับเรื่องขอ อนุมัติ อนุญาต และกลุ่มงานการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ รับแจ้งเบาะแสและยังรวมไปถึงผลการ ดำเนินงานในด้านคลินิกยุติธรรมและกองทุนยุติธรรมที่รวมอยู่ในผลการดำเนินงานของศูนย์บริการ ร่วมกระทรวงยุติธรรมนี้ด้วย

2. ด้านผลการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชนที่เป็นหัวใจหลักของการ ดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและมีหน้าที่ที่สำคัญที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ พัฒนาและ ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนและกลไกการดำเนินงานของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กับทั้ง วางระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างศูนย์ยุติธรรมชุมชนและเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด และต้องติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนอีก ด้วย

การศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ในครั้งนี้ เนื้อหาที่ได้ จากการศึกษานี้ประกอบด้วยผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi Structure Interview) โดยผู้ที่ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด แพร่ ได้แก่ หัวหน้าและคณะผู้บริหารงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ในประเด็นที่เกี่ยวกับ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ จากการสัมภาษณ์พบว่าสำนักงาน ยุติธรรมจังหวัดแพร่ถูกสร้างขึ้นตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมในเรื่องการจัดตั้งองค์กรศูนย์กลาง การบริหารและการให้บริการประชาชนขึ้นในระดับภูมิภาคทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและ

บูรณาการงานของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการและการให้บริการที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการประสานงานและบูรณาการกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และตามกระบวนการยุติธรรมในระดับจังหวัดกระทรวงยุติธรรมมีส่วนราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคหลายหน่วยงานซึ่งในอดีตต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามภารกิจของตนโดยขาดการประสานงานและบูรณาการซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับส่วนราชการ/หน่วยงานอื่นๆ อันเป็นธรรมชาติของระบบราชการไทยที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพเกิดประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจภาครัฐมากที่สุดกระทรวงยุติธรรมจึงได้มีนโยบายจัดตั้ง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานยุติธรรมประจำจังหวัด ดังนั้น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่จึงถือว่าเป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ประสานงานและบูรณาการงานของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่ ในลักษณะเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการและการให้บริการที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการกระจายอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน

1. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่มียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้

วิสัยทัศน์ (VISION) มุ่งพัฒนาด้วยระบบบริหารจัดการที่ดีภายใต้การบูรณาการและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในการบริการด้านงานยุติธรรมอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเสมอภาค

พันธกิจ (MISSION)

1. ประสาน ส่งเสริมและสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมกับทุกภาคส่วน
2. พหิภาคี ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพและสวัสดิภาพรวมทั้งทำให้ประชาชนทุกระดับเข้าถึงความยุติธรรมด้วยความเสมอภาค ทั่วถึง
3. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการบังคับใช้กฎหมายภายในจังหวัด
4. พัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. จัดทำยุทธศาสตร์ และแผนงาน ควบคุม กำกับ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด
6. พัฒนาระบบฐานข้อมูล และเชื่อมโยงข้อมูล ระหว่างกลไกในชุมชนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และกระบวนการยุติธรรม
7. ส่งเสริมและพัฒนาการให้บริการที่ดีด้านอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนในจังหวัด

ที่ตั้ง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ตั้งบริเวณบ้านพักผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่
เลขที่ 20 ถนนไชยบูรณ์ ตำบลโนนเวียง อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่
โทรศัพท์ 0 5452 2528 - โทรสาร 0 5452 1866



รับปรึกษากฎหมายฟรี โดยที่ปรึกษากฎหมายสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ทางโทรศัพท์
หรือจะเข้าพบด้วยตนเองโดยนำเอกสารที่เกี่ยวข้องเข้ารับคำปรึกษา
รับร้องเรียน/ รับร้องทุกข์/ รับแจ้งเบาะแส

ภาพที่ 9 สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

จากการศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การบรรลุเป้าหมายขององค์กรเป็นเกณฑ์ในการวัด ตามซึ่งได้เสนอการประเมินประสิทธิภาพ องค์กรในรูปแบบที่ยึดเป้าหมายขององค์กรเป็นหลักโดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานขององค์กร ตามเป้าหมายที่กำหนด กล่าวคือการทำงานในกลุ่มงานบริการประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลัก หรือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรโดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริการ ประชาชนทางด้านกระบวนการยุติธรรมใน 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านผลการดำเนินงานของศูนย์บริการ ร่วมกระทรวงยุติธรรม (ประกอบด้วย 21 งานของ 9 ส่วนราชการ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี

ได้แก่กลุ่มงานการให้ข้อมูล/คำปรึกษา กลุ่มงานการรับเรื่องขออนุมัติ/อนุญาต และกลุ่มงานการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์/รับแจ้งเบาะแส) และ 2) ด้านผลการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน โดยนำเสนอผลการศึกษา ดังนี้

1.1 ด้านการดำเนินงานเป็นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม

ส่วนที่ 1 การดำเนินงานด้านศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม

การศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ในครั้งนี้ เนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในส่วนนี้ประกอบด้วยผลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi Structure Interview) โดยผู้ที่ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ได้แก่ หัวหน้าและคณะผู้บริหารงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ในประเด็นที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ จากการสัมภาษณ์พบว่าศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) คือศูนย์ที่ทำหน้าที่ในการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการหลายประเภทหรือบริการจากหลายส่วนราชการ และการติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนติดตามเรื่อง เพื่อแจ้งผลการพิจารณาให้ประชาชนรับทราบ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการยื่นขอรับบริการต่างๆ โดยไม่ต้องเดินทางไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่องนั้นโดยตรง ซึ่งเป็นวิธีการบริการประชาชนโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการด้านต่างๆ ของกระทรวงยุติธรรม ได้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน ไม่ว่างานบริการนั้นๆ จะเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย และสร้างความพึงพอใจให้ประชาชน ซึ่งขอบเขตการทำงานของศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม (Justice Service Link) คือ จุดที่รวมงานบริการ 21 งาน ของ 9 ส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมเข้าไว้ ณ จุดเดียวโดยแยกได้เป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1. กรณีการให้ข้อมูล คำปรึกษา มี 21 งานบริการ ของ 9 ส่วนราชการ

โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานบริการดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ กรมคุมประพฤติ/กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (คลินิกยุติธรรม)/กรมบังคับคดี/กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน/กรมราชทัณฑ์/กรมสอบสวนคดีพิเศษ/สถาบันนิติวิทยาศาสตร์/สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด/สำนักงานกิจการยุติธรรม และผู้ใช้บริการสามารถขอรับข้อมูลหรือขอคำปรึกษาหรือคำแนะนำได้ทั้ง 21 งานบริการ

2. กรณีการรับเรื่องขออนุมัติ/ขออนุญาต มี 4 งานบริการ ของ 2 ส่วนราชการ ดังนี้

- การขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา
- การร้องขอคุ้มครองความปลอดภัยพยานในคดีอาญา
- การขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนยุติธรรม

- การจัดหาหนายความให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา

โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานบริการดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ/สำนักงานกิจการยุติธรรม และผู้ใช้บริการสามารถยื่นเรื่องขออนุมัติ หรือขออนุญาต แล้วแต่กรณี ได้จำนวน 4 งานบริการดังกล่าวนี้ สำหรับศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับเรื่องและประสานงานส่งต่อคำขออนุมัติ หรือคำขออนุญาต นั้น พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ ไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการพิจารณาอนุมัติ หรืออนุญาตตามอำนาจหน้าที่ จากนั้นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อสอบถามความคืบหน้าผลการดำเนินงาน และแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบตามลำดับ หรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจะแจ้งความคืบหน้าผลการดำเนินงานให้ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม ทราบเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม เพื่อจะได้แจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบต่อไป

3. กรณีการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์/รับแจ้งเบาะแส มี 3 งาน จาก 3 ส่วนราชการ ดังนี้

- การรับเรื่องราวร้องทุกข์
- การรับแจ้งข้อมูล เบาะแสของผู้กระทำความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษตาม พ.ร.บ.

การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

- การรับแจ้งเบาะแสผู้ค้า แหล่งมั่วสุม พื้นที่แพร่ระบาด แหล่งผลิต และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานบริการดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ/กรมสอบสวนคดีพิเศษ/สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และผู้ใช้บริการสามารถยื่นเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือแจ้งเบาะแสข้อมูล ได้จำนวน 3 งานบริการดังกล่าวนี้ สำหรับศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับเรื่องและพิจารณาแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นหากเกินความสามารถให้ประสานงานส่งเรื่องไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จากนั้นศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อสอบถามความคืบหน้าผลการดำเนินงาน แล้วแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบตามลำดับหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจจะแจ้งความคืบหน้าผลการดำเนินงานให้ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมทราบเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม เพื่อจะได้แจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบต่อไปในการแจ้งผลความคืบหน้าของการดำเนินงานแก่ผู้ใช้บริการ แต่ทั้งนี้จะต้องยึดตามแนวทางพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กล่าวคือเมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จหรือมีเหตุจำเป็นที่ต้องดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนดจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบโดยตรงหรือผ่านศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม โดยแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบถึงสถานะของงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค (ถ้ามี) ภายใน 15 วัน

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ผลการศึกษามีดังนี้

หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...กลุ่มงานบริการประชาชนโดยเฉพาะด้านศูนย์บริการร่วมสามารถให้บริการประชาชนได้สะดวก รวดเร็วเป็นที่พึงพอใจแก่ชาวบ้านได้ดี...ส่วนกลุ่มงานบริการประชาชนด้านศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชนอาจจะยังไม่ค่อยเห็นผลงานหรือเห็นการบริการอย่างเด่นชัดมากนักและโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในบางครั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนในตำบลอาจจะยังไม่สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้บริการแก่ชาวบ้านได้เพราะไม่อำนาจที่จะทำได้...”

หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ในการทำงานเพื่อเป็นตัวแทนของกระทรวงยุติธรรมนั้นสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานยุติธรรมจังหวัดได้ที่อยู่...แต่ส่วนด้านการบริหารงานร่วมกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดที่สามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าทั้งในด้านงบประมาณและระยะเวลานั้นคิดว่ายังไม่ค่อยเป็นไปได้เพราะต้องประสานงานกับหลากหลายหน่วยงานและแนวคิดก็แตกต่างกันออกไป...และในส่วนงานด้านการบูรณาการงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ ยิ่งยุ่งยากไปใหญ่เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจหน้าที่หลักของตัวเองซึ่งไม่เหมือนกันในส่วนนี้จึงอาจจะยังไม่สามารถเป็นศูนย์รวมของการบูรณาการงานบริการของหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมได้มากนักเพราะยังไม่มีอำนาจเต็ม...”

ส่วนที่ 2 ดำเนินการด้านคลินิกยุติธรรม

คลินิกยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักในการจัดระบบบริหารจัดการด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นศูนย์บริการประชาชนในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว และทั่วถึง ดังนี้

1. การขอรับคำปรึกษาทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดและที่ปรึกษาทางกฎหมายดำเนินการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ประชาชน

2. การให้บริการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา โดยพนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ได้ปฏิบัติงาน ณ สำนักงาน

ยุติธรรมจังหวัดดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตาม พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญา พ.ศ. 2544

3. การดำเนินงานใกล้เคียงประណอมข้อพิพาทแก่ประชาชน โดยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปฏิบัติตามคู่มือการใกล้เคียงประណอมข้อพิพาท สำนักงานยุติธรรมซึ่งอ้างอิงจากระบบการใกล้เคียงประណอมข้อพิพาทของศาล และนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดความเหมาะสม

4. กระบวนการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรมเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการปฏิบัติงานประสานความช่วยเหลือด้านกองทุนยุติธรรม โดยใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ให้แก่ผู้ร้องที่ขอรับการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดีหรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใดๆ เพื่อปกป้อง คุ้มครอง หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนเงิน หรือค่าใช้จ่ายด้านกองทุนยุติธรรม รวม 8 กรณี ดังนี้

- 1) การประกันการปล่อยตัวชั่วคราว
- 2) การจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี
- 3) การวางค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง
- 4) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ใน

การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน

5) เงินหรือค่าใช้จ่ายอื่น ได้แก่ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นและเหมาะสมตามวัตถุประสงค์กองทุน

6) การคุ้มครองช่วยเหลือให้ได้รับความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรม

7) เงินหรือค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญา การกระทำโดยมิชอบทางปกครองหรือการกระทำละเมิดในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน

8) สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

5. การให้ความช่วยเหลือด้านการคุ้มครองพยานให้พนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดำเนินการประสานงานการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มาขอรับการคุ้มครองพยานโดยอาศัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ผลการศึกษามีดังนี้

หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ส่วนงานด้านคลินิกยุติธรรมซึ่งอยู่ในกลุ่มงานบริการประชาชนนั้นก็สามารถให้บริการกับประชาชนได้ดี สะดวกรวดเร็วเป็นที่พึงพอใจแก่ชาวบ้านเช่นกัน ถึงแม้จะเป็นเพียงแค่การให้คำปรึกษาทางกฎหมายแต่ก็ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนไม่น้อยเลย และประชาชนให้ความสนใจและมาใช้บริการในส่วนนี้บ่อย...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ส่วนผลการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ นั้นเป็นไปตามระยะเวลาของแผนการปฏิบัติงานที่อยู่...แต่ทางด้านการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานเพราะงบที่มีไม่ค่อยเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายจริงที่ต้องใช้ไปกับการปฏิบัติงานหรือลงพื้นที่ไปปฏิบัติงาน...”

1.2 ด้านผลดำเนินงานของศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน ถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของระบบยุติธรรมกระแสหลักโดยเน้นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวก สร้างความเป็นธรรม และความสงบสุขในสังคมด้วยคนในชุมชนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน การทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนย่อมช่วยให้ทราบถึงขอบเขตภารกิจ รูปแบบ และเป้าหมายในการดำเนินงานของยุติธรรมชุมชนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทดลองในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาร่องที่มีการเลือกทดลองดำเนินการที่อาศัยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็น “หุ้นส่วน” ดังนั้น ยุติธรรมชุมชนถือได้ว่าเป็น วิธีการในการขับเคลื่อนชุมชนให้เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการควบคุมอาชญากรรมและแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนโดยชุมชนในที่นี้มีใช้ชุมชนในเชิงพื้นที่แต่เป็นชุมชนที่เกิดจากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม

ศูนย์ยุติธรรมชุมชน

“ยุติธรรมชุมชน” ว่ามี 2 รูปแบบ คือ 1) ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการที่ศรัทธาความยุติธรรมอาญา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐอนุญาตให้เข้ามามีส่วนร่วมและรัฐเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ใครหรือชุมชนใดเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ และ 2) ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการที่ศรัทธาความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ การที่ชุมชนเข้ามามีบทบาทหลักในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรมมาเป็นผู้ให้การ

สนับสนุนชุมชนทำหน้าที่ 3 ประการ ได้แก่ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในวิถีทางยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการป้องกันปัญหาอาชญากรรม

จากนิยาม “ยุติธรรมชุมชน” ทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการของไทยสามารถสรุปได้ว่า ยุติธรรมชุมชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในการป้องกัน ควบคุม การจัดการความขัดแย้ง และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน อันมีเป้าหมายเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

องค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชน

จากนิยามยุติธรรมชุมชนข้างต้น ทำให้สามารถพิจารณาแยกองค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชนที่สำคัญได้ 5 ประการ

1. ยุติธรรมชุมชนเน้นการให้ความสำคัญกับพื้นที่ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยใช้วิถีชุมชนของแต่ละชุมชนดำเนินการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเองอย่างเป็นอิสระ โดยมีได้อิงกับกรอบกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนด
2. ยุติธรรมชุมชนให้ความสำคัญกับกระบวนการแก้ปัญหา เพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของคนในชุมชน ด้วยวิธีการที่เน้นผลประโยชน์ร่วมกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการใช้ข้อมูล การพิจารณาข้อมูลอย่างรอบคอบและเน้นความสนใจที่จะทำงานร่วมกันในการแก้ปัญหานั้น
3. ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจและลดการผลักความรับผิดชอบให้สถาบัน เนื่องจากยุติธรรมชุมชนเน้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหากันเององค์กรยุติธรรมชุมชนหรือเครือข่ายที่เกิดขึ้นจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวตั้งตามระบบของยุติธรรมกระแสหลัก เน้นทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนที่มีความผูกพัน (Commitment) ในการแบ่งปันและใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งบุคลากร ความเชี่ยวชาญ การเงิน และประสบการณ์
4. เพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน ซึ่งแนวคิดยุติธรรมชุมชนนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในภาพรวมของชุมชนเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนมากกว่าการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเฉพาะรายระหว่างผู้กระทำความผิดกับเหยื่ออาชญากรรม
5. การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรม และให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับท้องถิ่นเพื่อส่วนรวมกันเองในฐานะที่เป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย และเป็นหน้าที่ของชุมชนมิใช่หน้าที่ของระบบยุติธรรมของรัฐเท่านั้น

2. โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการอำนวยความสะดวก

การที่ชุมชนจะเข้ามามีบทบาทในการอำนวยความสะดวกนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกลไกและมีเป้าหมายที่เชื่อมโยงกัน 3 ประการคือ

1. สถานที่ ยุติธรรมชุมชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีสถานที่เฉพาะหรือชุมชนที่ผู้พักอาศัยในสถานที่นั้นๆ รู้สึกว่าตนมีส่วนได้ส่วนเสีย มีจุดมุ่งหมาย ชะตากรรมและผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้อยู่อาศัยคนอื่นๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกของชุมชนหรือสังคมนั้น

2. การเพิ่มมูลค่าให้กับชุมชน ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมมุ่งสร้างความสงบสุขให้กับชุมชนหรือสังคม โดยการกีดกันผู้กระทำผิดออกจากสังคม และนำไปเก็บไว้ในสถานที่ปลอดภัยโดยเชื่อว่าเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับสังคมได้อยู่กันอย่างสงบสุขระยะหนึ่ง แต่ยุติธรรมชุมชนกลับมองว่าท้ายที่สุดแล้วผู้กระทำผิดย่อมถูกปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคมฉะนั้นจึงต้องมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนควบคู่ไปกับการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิดยุติธรรมชุมชนจึงเข้ามาช่วยเสริมยุติธรรมกระแสหลักด้วยการแก้ปัญหาที่จะนำไปสู่อาชญากรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และส่งเสริมศักยภาพของคนในชุมชนที่จะพัฒนาตนไปสู่การเป็นชุมชนที่ปลอดภัยเอื้อต่อการใช้ชีวิตและการประกอบสัมมาอาชีพต่อไป

3. ความปลอดภัยของชุมชน ถือเป็นเป้าหมายหลักโดยมิได้จำกัดเพียงแต่การลดอัตราการเกิดอาชญากรรม แต่รวมถึงความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน และการทำให้ผู้คนสามารถดำเนินกิจกรรมตามปกติในชีวิตประจำวันโดยปราศจากความรู้สึกหวาดกลัวเป็นสำคัญ

3. แบบจำลองยุติธรรมชุมชน (Community Justice Model)

แบบจำลองยุติธรรมชุมชนสามารถจำแนกได้เป็น 4 แบบ โดยอาศัย “วิธีการ” และ “เป้าหมาย” แตกต่างกัน

1. เน้นการป้องกันอาชญากรรม โดยจำแนกปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น ปัญหาการจี้ปล้น ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด ฯลฯ จากนั้นก็มุ่งไปที่การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทนั้นๆ โดยตรงที่ละเรื่อง และคิดวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะอื่นๆ ที่อาจนำไปสู่การเกิดอาชญากรรมข้างต้นประกอบกัน

2. เน้นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชน โดยปรับปรุงการทำหน้าที่ของสังคม เช่น การส่งเสริมประสิทธิภาพของชุมชนในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนเป็นสถานที่ปลอดภัยวิธีการดำเนินการสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) โชว์เดี่ยว คือการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ริเริ่มผลักดันและดำเนินการด้านยุติธรรมชุมชนเองโดยลำพัง ซึ่งมีข้อดีคือทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นต้นเรื่องสามารถนำนโยบายและกระบวนการที่ตนกำหนดมาใช้ได้ทันที โดยไม่ต้องปรึกษารัฐบาลหรือองค์กรอื่นหรือชุมชน และหากมีข้อผิดพลาดในการดำเนินการก็จะทราบว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ก็มีข้อเสียและมีข้อจำกัด

เมื่อต้องแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อน (2) แบบร่วมมือ เป็นการให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนร่วมมือกันในรูปแบบของหุ้นส่วนหรือพันธมิตรเพื่อขยายขอบเขตขององค์กร เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาเดียวกันหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้วยกันได้ง่ายขึ้น

จากเป้าหมายและวิธีการดำเนินการข้างต้น สามารถจำแนกแบบจำลองยุทธธรรมชุมชนออกเป็น 4 แบบคือ

แบบที่ 1 แบบการมีส่วนร่วม (Involvement model) ลักษณะการดำเนินการ หน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรมเป็นผู้ริเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการรักษาความปลอดภัยของชุมชนเป้าหมาย ยุทธธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจำแนกปัญหาที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของชุมชน รวบรวมข้อมูล กำหนดวิธีการแก้ไข และนำวิธีการเหล่านั้นมาปฏิบัติ ทั้งนี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีตั้งแต่การปรึกษาหารือไปจนถึงวิพากษ์วิจารณ์ประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรม

ข้อดี คือ เจ้าหน้าที่มีการทำงานใกล้ชิดกับชุมชนมากขึ้น สามารถรวบรวมข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ข้อจำกัด คือ หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาจถูกกีดกันออกจากกระบวนการแก้ปัญหา และประชาชนที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอาจไม่ได้รับการสนองความต้องการและหมดความเชื่อถือในกระบวนการยุทธธรรมชุมชนได้

แบบที่สอง แบบหุ้นส่วน (Partnership model) ลักษณะการดำเนินการ หน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรม หน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมมือกับประชาชนในการระบุปัญหาและแนวทางป้องกันอาชญากรรมเป้าหมาย ยุทธธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งป้องกันปัญหาอาชญากรรม

ข้อดี คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของยุทธธรรมชุมชนในการแก้ปัญหา โดยการใช้สหวิชาชีพหรือใช้หลายภาคส่วนหลายวิธีการแก้ปัญหาไปพร้อมๆ กัน ทำให้สามารถแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น

ข้อจำกัด คือ หน่วยงานต่างๆ อาจเกิดการแย่งงบประมาณ ความไม่ไว้วางใจกัน หรืออาจมีวิธีการทำงานที่ขัดแย้งกัน นอกจากนี้ข้อจำกัดในด้านของชุมชนทั้งในแง่ของศักยภาพที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและความรู้สึกไม่มั่นใจในศักยภาพของหน่วยงานรัฐที่จะเข้ามาแก้ปัญหาก็มีผลต่อการดำเนินการเช่นกัน

แบบที่สาม แบบระดมพล (Mobilization Model) ลักษณะการดำเนินการ ยุทธธรรมชุมชนรูปแบบนี้เหมาะสำหรับชุมชนยากจนที่ยังไม่มีการรวมตัวเป็นชุมชนอย่างแท้จริง ทำได้โดยการชักชวน

หรือจัดให้ประชาชนมารวมตัวกันแก้ปัญหาในชุมชนของตนเองในลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนนั้นๆ เป้าหมาย ยุติธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งส่งเสริมศักยภาพของชุมชน

ข้อดี คือ สามารถทำให้ชุมชนเริ่มหันมาสนใจปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ

ข้อจำกัด คือ ความสนใจของคนในชุมชนที่จะมาทำกิจกรรมร่วมกันนั้นอาจไม่ยั่งยืนเนื่องจากการแก้ปัญหาไม่อาจเห็นผลได้โดยเร็ว แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้โดยอาจประสานงานกับหน่วยงานภายนอกต่างๆ และเชื่อมโยงทรัพยากรภายนอกชุมชนกับความต้องการภายในชุมชน

แบบที่สี่ แบบตัวกลาง (Intermediary Model) ลักษณะการดำเนินการ ให้ผู้นำชาวบ้านหรือคณะกรรมการชุมชนมาเป็นตัวกลางในการจัดการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของคนในชุมชน โดยทำหน้าที่ประสานงานกับภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ ตามที่เคยทำอยู่และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานยุติธรรมเพื่อหาวิธีการและแนวคิดใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของชุมชน ฉะนั้นยุติธรรมชุมชนรูปแบบนี้จึงไม่มีการสร้างหน่วยงานใหม่ และไม่ได้มาจากการริเริ่มของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการพัฒนาวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้แทนชุมชนและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเป้าหมายยุติธรรมชุมชนแบบมีส่วนร่วมแบบนี้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งส่งเสริมศักยภาพของชุมชน

ข้อดี คือ ไม่จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานใหม่ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานและใช้หน่วยงาน ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนให้ได้มากที่สุด

ข้อจำกัด คือ การประสานงานหน่วยงานต่างๆ ให้ลงไปทำงานในระดับพื้นที่อาจประสบปัญหาความมีเอกภาพในการทำงาน และผู้ที่พร้อมทำงานจริงจังอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งอาจขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. การกิจและเป้าหมายของยุติธรรมชุมชน

สำหรับการกิจของยุติธรรมชุมชนและตัวอย่างกิจกรรมของแต่ละภารกิจ ได้แก่

1. การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด หมายถึง การกระทำเชิงรุกใดๆ อันเป็นการยังยั้งหรือชะลอเวลาหรือสถานการณ์มิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรมและการกระทำผิด ด้วยการควบคุม จัดระเบียบชุมชน เล็งเห็นผลและทำการป้องกันก่อนเกิดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคล เวลา และสถานที่ ทั้งที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในการกระทำผิดรวมทั้งกลุ่มเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในชุมชนกิจกรรมการป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด ได้แก่ กิจกรรมต่างๆ ที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและ

การกระทำผิดกฎหมายของเด็กและเยาวชน การกระทำความผิดระเบียบชุมชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

2. การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ คือการทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนยุติลงหรือบรรเทาความรุนแรงลงด้วยการประสานงาน ดำเนินการเอง หรือส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ คนในชุมชนตามรูปแบบวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือวิธีการไม่ใช้ความรุนแรงกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ กระบวนการหรือวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง 1) บุคคลด้วยกัน 2) บุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชน 3) ระหว่างบุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ และ 4) ชุติระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ โดยใช้รูปแบบต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้ง ได้แก่ การไกล่เกลี่ย (dispute resolution) การประชุมฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ (victim offender mediation) การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (family and community group conference) และวิธีการเชิงจารีตหรือวิธีการของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น สภาผู้เฒ่า เจ้าโคตร ฯลฯ

3. การเยียวยาและเสริมพลัง หมายถึง การลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด และเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมด้วยการจัดบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนให้กำลังใจกิจกรรมเกี่ยวกับการเยียวยาและเสริมพลัง ได้แก่ การติดตามการปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงที่เกิดจากการใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ของผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมปรับปรุงแก้ไขนิสัยความประพฤติและจิตใจของผู้กระทำผิดกลุ่มที่ได้รับโอกาสหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมหลักมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะวิธีการคุมประพฤติทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และผู้ได้รับการพักการลงโทษกิจกรรมเกี่ยวกับการคืนคนดีกลับสู่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูด้านพฤติกรรมและด้านจิตใจของผู้กระทำผิดที่ถูกคุมความประพฤติให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งการทำงานบริการสังคมรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ การทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาล การทำงานบริการสังคมเพื่อชดเชยความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม และการทำงานบริการสังคมตามความสมัครใจ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ เพื่อเชื่อมโยงรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

สำหรับเป้าหมายของยุติธรรมชุมชนนั้น มี 2 ประการได้แก่

1. ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม เป็นผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายเฉพาะของยุติธรรมชุมชนที่มุ่งหมายให้ 1) ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ในชุมชน รวมถึงความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมของประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อ

อาชญากรรม 2) ประชาชนมีความรู้สึกว่าได้เข้าถึง/ได้รับความยุติธรรม และ 3) ความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชน

2. ชุมชนที่มีศักยภาพและความสมานฉันท์ เป็นผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายรวมโดยพิจารณาที่ชุมชนว่ามีความสามารถในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน โดยสามารถระดมพลและใช้ทรัพยากรมาบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีขีดความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหาของตนเองได้เพิ่มขึ้น และสามารถควบคุมมาตรฐานความประพฤติของคนในชุมชนได้ อันจะนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดคือความสมานฉันท์ในชุมชนจากภารกิจและเป้าหมายของยุติธรรมชุมชน

“ระบบยุติธรรมชุมชน” เป็นกลไกเชิงระบบและโครงสร้างหน้าที่ในการรักษาคุณภาพด้านความยุติธรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมกันสร้างและพัฒนาขึ้นภายใต้การกระตุ้นของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปรากฏในรูปของกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกทั้งการจัดการกับอาชญากรรมและการกระทำผิดที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน ให้ความรู้ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง จัดการหรือยุติความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทโดยรูปแบบตามจารีตประเพณี รูปแบบของกลุ่มชาติพันธุ์รูปแบบตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือรูปแบบต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีการพัฒนาระบบร่วมสมัยขึ้น ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนส่วน ยุติธรรมเชิงจารีต เป็นงานยุติธรรมที่ฝังรากลึกผูกติดอยู่กับบริบทสังคมวัฒนธรรมของชุมชนมาเป็นเวลานานในลักษณะการอำนวยความสะดวกตามธรรมเนียม โดยมีรูปแบบตามแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติของชุมชนหรือชาติพันธุ์กำหนดและถ่ายทอดสืบต่อกันมา

อย่างไรก็ตาม ระบบกลไกยุติธรรมชุมชนจะดำเนินไปได้ก็โดยอาศัยความริเริ่มจากประชาชนรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามภารกิจ ทำให้บรรลุเป้าหมาย/ผลลัพธ์ของกิจกรรมที่กระทำเกิดผลแก่ประชาชนและชุมชน โดยประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม ขณะที่ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ไปพร้อมๆ กัน อนึ่ง การนำระบบยุติธรรมชุมชนมาใช้นั้นมิได้มีเจตนาที่จะนำมาใช้แทนระบบยุติธรรมหลัก เพราะความขัดแย้งบางลักษณะมีความสลับซับซ้อน ไม่สามารถจัดการให้เสร็จสิ้นในชุมชนได้ จึงจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบยุติธรรมหลักกับระบบยุติธรรมชุมชนเข้าด้วยกันด้วยการรับงานบางส่วนมาจากระบบยุติธรรมหลักมาปฏิบัติในชุมชน เช่น การป้องกัน ควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาและเสริมพลัง และการรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ การทำงานบริการสังคม ฯลฯ และบางครั้งก็ต้องการส่งต่อคดีจากระบบยุติธรรมชุมชนไปยังระบบยุติธรรมหลัก ซึ่ง “ยุติธรรมจังหวัด” สามารถเข้ามาช่วยประสานการจัดการงานยุติธรรมชุมชนและทำงานร่วมกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อดำเนินภารกิจร่วมกันได้ ยุติธรรมจังหวัดจึงเป็นกลไกการบริหารงานของรัฐด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในการทำงานเพื่อ

พัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนด้วยการประสานงานและเชื่อมโยงภารกิจระหว่าง “ระบบยุติธรรมหลัก” กับ “ชุมชน” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย

ปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการสร้างและผลักดันให้เกิดความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย ได้แก่

1. ปัจจัยเงื่อนไขเชิงนโยบายอาญาและทิศทางการพัฒนาระบบยุติธรรมในอนาคต ซึ่งรัฐต้องมีทิศทางที่ชัดเจน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการประสานงานระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอาชญากรรมประเภทใด (อาชญากรรมพื้นฐาน/อาชญากรรมพิเศษ) ใคร (ส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่น) ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร ชุมชนควรจะมีบทบาทหน้าที่หรือมีส่วนร่วมแค่ไหน เพียงไร และรัฐต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบรองรับ

2. ปัจจัยเงื่อนไขด้านการบริหารจัดการระบบยุติธรรม โดยหันมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้มากขึ้น กระตุ้นให้ประชาสังคมผนึกกำลังรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งเพื่อควบคุมสังคมไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม กำหนดภารกิจการควบคุมจริยธรรมและมาตรฐานงานยุติธรรม เพราะเมื่อมีหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชนเข้ามาอำนวยความสะดวกยุติธรรม รัฐก็ย่อมจำเป็นต้องสร้างกลไกการควบคุมส่งเสริมมาตรฐานงานยุติธรรมขึ้น โดยเฉพาะด้านการไกล่เกลี่ยคดีความ หรือการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถ “ให้บริการ” แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีองค์ความรู้ที่ถูกต้องและมีเทคนิควิธีการเชิงสร้างสรรค์แก่ “ผู้รับบริการ” อันจะทำให้ผู้มีปัญหาความขัดแย้งสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ นอกจากนี้ควรมีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ งานยุติธรรมชุมชน-ยุติธรรมจังหวัด เครือข่ายยุติธรรมชุมชนจำเป็นต้องมีผู้ประสานงานจากยุติธรรมจังหวัด และในอนาคตอาจเป็นยุติธรรมประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ประสานงานเรื่องราวต่างๆ อย่างเป็นระบบร่วมกัน ฉะนั้นจึงควรวางระบบและโครงสร้างการบริหารงานยุติธรรมชุมชนให้มีลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานงานกันเป็นเครือข่าย ไม่ยึดติดกับวิธีการบังคับบัญชาสั่งการตามสายงานแบบระบบราชการ มุ่งภารกิจหลักคือ สนับสนุนให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชนตามความเหมาะสมจำเป็นของแต่ละชุมชน

3. ปัจจัยเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวแบบและภารกิจของยุติธรรมชุมชน ระบบยุติธรรมชุมชนของไทยควรที่จะพัฒนาไปสู่รูปแบบตัวกลาง (Intermediary Model) ซึ่งเน้นการสร้างร่วมมือในการส่งเสริมศักยภาพของชุมชนด้วยการให้ผู้นำชาวบ้านหรือคณะกรรมการชุมชนเป็นหน่วยงานตัวกลางที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาคความปลอดภัยของชุมชนในรูปของ “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” โดยให้กลุ่มนี้ทำหน้าที่ประสานงานกับภาครัฐผ่านทางยุติธรรมจังหวัดและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และให้ความ

ร่วมมือกับหน่วยงานยุติธรรม เพื่อแสวงหาวิธีการและแนวคิดใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของชุมชนต่อไป

4. ปัจจัยเงื่อนไขเชิงคุณลักษณะของชุมชน ลักษณะของชุมชนที่มีผลต่อยุติธรรมชุมชน คือ การสร้างจิตสำนึกชุมชนด้านความยุติธรรม การมีองค์กรจัดการงานยุติธรรมชุมชนหรือศูนย์ยุติธรรมชุมชน ทุนทางสังคมของระบบยุติธรรมชุมชน อาทิ ระบบคุณค่าและความเชื่อ ผู้นำปราชญ์ท้องถิ่น จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน เวทีสำหรับการประชุมหารือ และการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์

5. ปัจจัยเงื่อนไขว่าด้วยกฎหมาย ได้แก่ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล การบริหารจัดการของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม การส่งเสริมสนับสนุนหรือถ่ายโอนภารกิจให้ชุมชนและความผิดตามกฎหมาย บางลักษณะที่ควรให้อำนาจชุมชนในการจัดการตามหลักยุติธรรมชุมชนปัจจัยเงื่อนไขทั้ง 5 ประการนี้มีอิทธิพลต่อระดับความสำเร็จของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรมแก่กันและกัน

5. ความสัมพันธ์ระหว่างยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับยุติธรรมชุมชน

แนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) กับยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ต่างก็มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดเกี่ยวกับ “ความยุติธรรม” แต่การนำทั้งสองแนวคิดไปใช้นั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ บ่งบอกเป็นนัยว่า รัฐบาลควรยอมแพ้แก่การผูกขาดการตอบสนองต่ออาชญากรรมให้แก่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิดและชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมและชุมชน การชดเชยค่าเสียหายและเพื่อสมานสัมพันธ์ภาพขึ้นใหม่ในกระบวนการที่ยอมให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่ายมีส่วนร่วม

ส่วนแนวคิดยุติธรรมชุมชน ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าอาชญากรรมเป็นปัญหาสังคมที่ทำลายคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน จึงได้กำหนดนิยามบทบาทของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมขึ้นใหม่มากกว่าที่จะมุ่งเน้นการลงโทษ จับกุม ฟ้องร้องดำเนินคดี พิจารณาพิพากษาคดีหรือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล โดยหน่วยงานเหล่านั้นควรขยายขอบเขตพันธกิจของตนให้รวมถึงการป้องกันอาชญากรรม และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในกลุ่มเพื่อนบ้าน การปฏิบัติการควรขับเคลื่อนเข้าสู่ชุมชนท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยสรุป ถึงแม้ว่าแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีมิติและจุดเน้นที่แตกต่างกับแนวคิดยุติธรรมชุมชนดังกล่าวข้างต้น แต่จุดเน้นของทั้งสองแนวคิดนี้ต่างก็มุ่งไปที่การเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนมีโอกาสปฏิสัมพันธ์และร่วมกันทำกิจกรรมการควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการร่วมกัน

6. การพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนสู่ภาคปฏิบัติ

ประการที่หนึ่ง ตัวแบบยุติธรรมชุมชนของไทย (Thai Community Justice Model) ยังไม่มีลักษณะตายตัวและมีรูปแบบที่แน่นอน แต่มีลักษณะที่ยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนรูปแบบได้ตามสถานการณ์ นอกจากนี้ ตัวแบบยุติธรรมชุมชนของไทยที่พบจาก 36 ชุมชนนาร่องยังมีลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อการจัดการความขัดแย้งในรูปแบบของ “การไกล่เกลี่ย” ที่เน้นความสามารถของคนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใหญ่หรือผู้ที่คู่กรณีให้ความเคารพนับถือและเกรงใจมากกว่าการให้ความสำคัญและเคารพสิทธิของคู่กรณี และชุมชนหลายแห่งเข้าใจว่า “ยุติธรรมชุมชน” คือการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางในชุมชนเมื่อเกิดมีปัญหาขัดแย้งขึ้นขณะเดียวกัน ชุมชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจอื่นๆ ที่สำคัญ เช่น ภารกิจการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ภารกิจการเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมและภารกิจการรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องเน้นการทำงานเป็นทีมมากกว่าเน้นการแสดงความสามารถส่วนบุคคล บางภารกิจต้องใช้เวลาาน แต่ผลที่เกิดจากการป้องกันปัญหาจะช่วยลดปริมาณและความรุนแรงของปัญหาที่เข้าสู่วงจรการแก้ปัญหา

ประการที่สอง ข้อสังเกตเกี่ยวกับทีมงานยุติธรรมชุมชน การทำงานยุติธรรมชุมชนร่วมกันเป็นทีมระหว่าง คณะประเพณี-ราชทัณฑ์-บังคับคดี-พินิจ-คุ้มครองสิทธิฯ เป็นการทำงานแบบบูรณาการหน่วยงาน บูรณาการภารกิจ และรับผลสำเร็จเชิงบูรณาการได้เป็นอย่างดีหากแต่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงปัญหาการทำงานแบบ Matrix ที่ต้องรับผิดชอบทั้งภารกิจเดิมของหน่วยงานและภารกิจใหม่ให้มีความชัดเจนลงตัวมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ลักษณะของชุมชนก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบงานยุติธรรมชุมชน โดยจากการทดลองนาร่องพบว่า ชุมชนที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก และมีความเข้มแข็ง อีกทั้งในชุมชนที่มีทั้งผู้นำที่เป็น “ผู้นำธรรมชาติ” ที่มีความสามารถในการหาเครือข่าย และ “ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง” เป็นผู้นำทางการที่มีอำนาจราชการกำกับก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยผู้นำทั้งสองแบบที่อยู่ในชุมชนเดียวกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ส่งเสริมสนับสนุน ร่วมกิจกรรม และร่วมรับรู้ รับทราบและเข้าร่วมรับการอบรมในฐานะแกนนำชุมชนที่จะนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปดำเนินการต่อหนึ่ง ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนไปสู่การปฏิบัติคือ ความร่วมมือร่วมใจของชุมชนและการตระหนักถึงปัญหาความสำคัญของการนำยุติธรรมชุมชนไปใช้แก้ปัญหาบางประการในชุมชน

นอกจากนี้ สภาพความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมและปัญหาความขัดแย้งในชุมชนที่มีมาก่อนก็มีผลต่อการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาปฏิบัติ จากการทดลองนาร่องพบว่า ชุมชนที่มีการแข่งขันสูง มีการแพ้ชนะการเลือกตั้งมักจะมีรอยร้าวแห่งความขัดแย้งที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานยุติธรรมชุมชน

7. ความเชื่อมโยงเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาโครงการความเชื่อมโยงของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นระบุว่า แนวทางการบูรณาการยุติธรรมชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมนั้น ควรมีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการการดำเนินงานตามรูปแบบที่เหมาะสมของท้องถิ่น บนพื้นฐานความต้องการของประชาชน การบูรณาการระหว่างท้องถิ่นและการบูรณาการในพื้นที่ผลการศึกษาของโครงการนี้ยังได้เสนอรูปแบบที่เหมาะสมของการบูรณาการเชื่อมโยงยุติธรรมชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง กระทรวงยุติธรรมโดยคณะกรรมการยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้กำกับนโยบายและสนับสนุนผลักดัน/กระตุ้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำและบูรณาการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมภายในจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมในฐานะหุ้นส่วนและเครือข่าย

รูปแบบที่สอง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก โดยมีหน่วยงานระดับภาคของกระทรวงยุติธรรม (เช่น สำนักงานคุมประพฤติภาค/สำนักงานบังคับคดีภาค) เป็นพี่เลี้ยงแกนนำในการประสานงานการปฏิบัติตามนโยบายกับทุกภาคส่วน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนดำเนินการหรือเป็นเครือข่ายความร่วมมือ

รูปแบบที่สาม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นพี่เลี้ยงและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและอาสาสมัครดำเนินการเป็นต้นแบบ โดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดำเนินการอย่างใกล้ชิดในฐานะหุ้นส่วนเชิงนโยบาย

รูปแบบที่สี่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและกระทรวงยุติธรรมเป็นพี่เลี้ยงในการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ รูปแบบนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจการให้ความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น และงบประมาณที่สามารถดำเนินการได้ โดยอาจกำหนดให้มีงานยุติธรรมในแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมในชุมชน

รูปแบบที่ห้า ชุมชน ประชาคม สภาชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งดำเนินการเอง โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นพี่เลี้ยงในการประสานงานกับชุมชน ประชาคม สภาชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดที่จะนำไปปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่พึงประสงค์จะเกิดขึ้นมากที่สุดเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

รูปแบบที่หก รูปแบบผสมผสานที่ประยุกต์จากรูปแบบที่ 1-5 ตามความเหมาะสมของพื้นที่

นอกจากนี้ เครือข่ายยุติธรรมชุมชนควรมีการพัฒนาเชื่อมโยงกับการใช้ทรัพยากรและทุนทางสังคมของแต่ละชุมชนในลักษณะต่อยอด อันจะทำให้รูปแบบยุติธรรมชุมชนแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของการป้องกันอาชญากรรมเป็นการต่อยอดจากชุดรักษาความปลอดภัยของชุมชน เช่น อปพร. หรือกฎเกณฑ์ในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

สำหรับการใกล้เคียงและระดับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์สามารถต่อยอดจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามระเบียบการปกครองท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชนเป็นตัวแทนในท้องที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ดูแลทุกข์สุขของประชาชนและการทะเบียนของรัฐ และมีกรรมการหมู่บ้านที่จัดตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งผู้เฒ่าผู้แก่ของตระกูลในชุมชน หรือรูปแบบการใกล้เคียงที่ชุมชนมีอยู่แล้ว เป็นต้น ด้านการคืนคนดีสู่สังคม สามารถต่อยอดจากวัฒนธรรมของชุมชน เช่น การบวชชีสู่ขวัญผู้ที่พ้นความผิดและกลับสู่ชุมชน หรือการฟื้นฟูดูแลตามวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น การใช้กลไกของท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ช่วยเหลือและให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดทั้งที่อยู่ในระหว่างการควบคุมดูแลของกระบวนการยุติธรรมและภายหลังปล่อย และด้านการเยียวยาเสริมพลัง สามารถเชื่อมโยงกฎหมายค่าตอบแทนผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา โดยชุมชนเองสามารถวางหลักเกณฑ์และมาตรการช่วยเหลือเยียวยาทั้งในด้านจิตใจและทรัพย์สินตามลักษณะทุนของชุมชนที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้ระบบการเยียวยาจะต้องเชื่อมโยงกับระบบการใกล้เคียงด้วยเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คู่กรณี ทั้งนี้การมีกองทุนยุติธรรมชุมชนจึงเป็นปัจจัยเอื้ออำนวย การเยียวยาและเสริมพลัง

ดังนั้น ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ถือว่าเป็นกลไกเชื่อมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนด้วยการเสริมสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนขึ้นในพื้นที่ตามแนวทางยุทธศาสตร์ ยุติธรรมถ้วนหน้าประชาชาติมีส่วนร่วม (Justice for All, All for Justice) ของกระทรวงยุติธรรม โดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างให้ประชาชนรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” และ “ศูนย์ยุติธรรมชุมชน”

เครือข่ายยุติธรรมชุมชน คือการดำเนินงานที่กระทรวงยุติธรรมเปิดให้ “ประชาชนกลุ่มองค์กร” มีส่วนร่วมกับกระทรวงยุติธรรมในฐานะเป็น “หุ้นส่วน” ซึ่งมีความเป็นเจ้าของมีส่วนร่วมในความสงบสุขเรียบร้อย ปลอดภัยของชุมชนภายใต้ยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม “ยุติธรรมถ้วนหน้าประชาชาติมีส่วนร่วม” โดยจัดให้มีอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม

บทบาทหรือหน้าที่ของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน อาทิเช่น การให้คำแนะนำเบื้องต้นกับผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพการช่วยระดับข้อพิพาทหรือขัดแย้งในชุมชนการป้องกันปัญหาทางอาชญากรรมในชุมชนในด้านต่างๆ เช่น รณรงค์อุบัติเหตุปัญหายาเสพติดในชุมชน การช่วยแก้ไขฟื้นฟู สงเคราะห์ ผู้กระทำความผิดหลังพ้นโทษการให้ความช่วยเหลือดูแลผู้เสียหาย การแจ้งข่าวหรือเบาะแสต่างๆ และความร่วมมือในการกิจต่างๆที่กระทรวงยุติธรรมดำเนินการโดยประชาชนหรือกลุ่มองค์กร เป็นเครือข่ายดำเนินการ รวมถึงการรับเรื่องราวเพื่อใกล้เคียงประณามข้อพิพาทโดยส่งเรื่องมายังศูนย์ยุติธรรมชุมชน

เครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนในชุมชนมีกลไกในการป้องกันตนเองจากปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดซ้ำ โดยมีแนวคิดให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติ และอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขึ้น นั่นก็คือ อาสาสมัครคุมประพฤติ เกิดขึ้นเนื่องจากแนวคิดที่ว่าสังคมควรมีระบบกลไกในการป้องกันตนเองจากปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดซ้ำ นอกเหนือไปจากระบบงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งพบว่าวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่ได้ผลดี คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในการป้องกันตนเองจากอาชญากรรมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับด้วยกลยุทธ์ที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและวิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาตัดสินศาลและเมื่อประชาชนผ่านการอบรมเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติแล้ว จะมีบทบาทในการช่วยเหลือเชื่อมโยงการดำเนินงานของศาลกับประชาชนโดยเป็นเสมือนตัวคูณในการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งให้คำแนะนำชี้แจงปัญหาต่างๆแก่ประชาชนหรือผู้ปกครองของเด็กและเยาวชน หรือผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ที่กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดหรือปัญหาอื่นในเบื้องต้นรวมทั้งคอยสอดส่องดูแลความประพฤติของบุคคลที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้คุมความประพฤติตลอดจนให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์และรายงานผลการติดตามความประพฤติของผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นระยะ จึงนับได้ว่าอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญยิ่งในการเชื่อมโยงผู้กระทำผิดเพื่อให้กลับคืนสู่ชุมชนอีกครั้ง

แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน เป็นแนวคิดที่มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบยุติธรรมกระแสหลักที่มุ่งเน้นไปที่การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยละเลยเหยื่อหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบข้างในขณะที่แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมุ่งเน้นการคำนึงถึงความรู้สึกของเหยื่อชุมชน และการเยียวยาผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้แนวคิดนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ประกอบในการทดลองนำร่องสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการจัดการความขัดแย้งและไกล่เกลี่ยประณอมข้อพิพาทต่างๆ ได้ ดังนั้น สาเหตุที่ต้องมีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพราะกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีจุดอ่อนมีหลายประการ ดังนี้

1. หน่วยงานต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมมิได้สนองความต้องการของทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิดได้อย่างเข้าใจและสอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เกิดขึ้น ชุมชนครอบครัว กลุ่มเพื่อนญาติพี่น้องไม่สามารถตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายได้อย่างถูกต้อง

2. หน่วยงานต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมได้แต่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ทำให้ล้มเหลวในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่แท้จริงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม การระงับข้อพิพาทหรือการลงโทษมิได้ช่วยให้ผู้เสียหายหรือผู้สูญเสียมีความรู้สึกที่มั่นคงปลอดภัย

3. การตัดสินใดๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมิได้ก่อให้เกิดความพึงพอใจที่แท้จริง เนื่องจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินนั้นๆ

4. กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมิได้ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายที่มีข้อพิพาทกันมาร่วมกันหาทางออก ความรู้สึกโกรธ เกลียด และกลัวจึงยังคงมีต่อไป

5. เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายควรเป็นฝ่ายแรกที่กระบวนการยุติธรรมควรให้ความสำคัญ แต่กลับเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นฝ่ายสำคัญ

เมื่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีจุดอ่อนดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ขึ้น เพื่อมาอุดช่องว่างของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยหันมาสนใจเหยื่ออาชญากรรม ชุมชน ครอบครัว ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ อาจถือได้ว่าเป็นการอำนวยความสะดวกที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้ายส่วน

John Braithwaite ได้นิยามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ว่าหมายถึง การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมให้กลับสู่สภาพดีดังเดิม ทำให้เหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกันก็บูรณาการผู้กระทำความผิดและสังคมเข้าด้วยกัน โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงประการแรกคือการบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม ซึ่งหมายถึงการที่เหยื่ออาชญากรรมได้รับการชดเชยทดแทนมูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหาย ความเสียหายส่วนบุคคลอื่นๆ กลับคืน และรวมถึงความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ได้นิยาม “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ว่าหมายถึงปรัชญาแนวคิดและกระบวนการปฏิบัติต่อความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ การกระทำก่อกวนอาชญากรรมและอาชญากรรม ด้วยการคำนึงถึงเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางโดยกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice process) จะสร้างความตระหนักต่อความขัดแย้งหรือความเสียหาย เยียวยาความเสียหายทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สินและความสัมพันธ์ รวมทั้งสร้างแผนความรับผิดชอบหรือข้อตกลงเชิงป้องกันที่เป็นไปได้ อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของความสมานฉันท์ในสังคม

โดยสรุป กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การบรรเทาความเสียหายหรือเยียวยาสิ่งที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนกับเหยื่ออาชญากรรมเป็นหลัก และมุ่งหมายให้ผู้กระทำความผิดมีความรับผิดชอบและสำนึกต่อการกระทำผิดที่เกิดขึ้น ทั้งนี้กระบวนการบรรเทาความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมและความเห็นพ้องต้องกันของบุคคลสามฝ่าย ได้แก่ เหยื่ออาชญากรรม-ผู้กระทำ-ชุมชน

เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

Zehr กล่าวถึง เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่ามีเป้าหมายเพื่อมอบการตัดสินใจหลักให้เป็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมมากที่สุด ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีลักษณะของการเยียวยาหันมาสนใจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมมากขึ้น และเป็นการลดความเป็นไปได้ในการกระทำผิดซ้ำในอนาคตการบรรลุเป้าหมายข้างต้นนั้น เหยื่ออาชญากรรมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการและมีความพอใจผลการดำเนินการตามกระบวนการนั้น โดยผลที่ออกมาจากกระบวนการนั้นจะช่วยแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นและได้แก้ไขสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำผิดนั้น ซึ่งจะมีการจัดทำแผนในการแก้ไขการกระทำผิดแต่ละรายเป็นการเฉพาะให้สอดคล้องและสนองต่อความต้องการของเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำความผิด ในส่วนของผู้กระทำผิดก็จะต้องเข้าใจด้วยว่าการกระทำของเขามีผลกระทบต่อบุคคลอื่นอย่างไรบ้างและเขาต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ผลจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะทำให้ทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำความผิดต่างได้รับความรู้สึกว่สิ่งที่เลวร้ายได้สิ้นสุดลงและทั้งสองฝ่ายสามารถกลับคืนเข้าสู่ชุมชนและใช้ชีวิตได้อย่างปลอดภัย

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ประกอบด้วย

- เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยตรง (direct victim) คือผู้ที่ถูกล่วงละเมิดและได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดกฎหมายนั้น (2) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยอ้อม (indirect victim) คือบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดกฎหมาย แม้ว่าการกระทำนั้นจะมีได้เกิดขึ้นกับเขาโดยตรง เช่น ครอบครัว ญาติพี่น้อง ผู้ใกล้ชิดในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ต้องให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของเหยื่อ

- อาชญากรรมในการกำหนดความต้องการของตนเพื่อวางแผนเยียวยาความเสียหายได้ อาชญากรหรือผู้กระทำผิด เป็นบุคคลผู้ถูกกำหนดให้มีสถานภาพเป็นอาชญากรหรือผู้กระทำผิดจากการที่เขาได้กระทำการล่วงละเมิดต่อผู้อื่นในสิ่งที่อำนาจรัฐและสังคมกำหนดว่าเป็นความผิดที่ต้องได้รับการลงโทษตามระบบ รูปแบบและวิธีการที่บัญญัติไว้ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนหรือรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตามแต่กฎหมายและบรรทัดฐานของสังคม อย่างไรก็ตามฐานะของผู้กระทำผิดตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์คือเป็นผู้ที่ยอมรับผิดและแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ต่อการกระทำของตน ด้วยการชดเชยเยียวยาให้แก่เหยื่ออาชญากรรมและ/หรือชุมชนเป็นทรัพย์สินหรือการบริการ

- ชุมชน ชุมชนในที่นี้ไม่ได้หมายถึงชุมชนตามพื้นที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่ในตำบลภูมิภาค หรือรัฐเดียวกัน หากแต่มีความหมายที่กว้างกว่านั้น โดยครอบคลุมถึงความรู้สึก ความเชื่อมโยงผูกพันของคนในชุมชนที่มีความรู้สึกและตระหนักถึงความเป็นส่วนหนึ่งของกันและกันชุมชนในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะมีการแบ่งปันความรับผิดชอบต่อสมาชิกตระหนักถึงความสำคัญในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม และนำสันติสุขกลับคืนสู่ชุมชน

- ผู้ไกล่เกลี่ย/ผู้ประสานงาน เป็นบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางและมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายผู้กระทำผิดและฝ่ายผู้เสียหายดำเนินการเจรจาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดในการตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางจะต้องเป็นที่ยอมรับทั้งจากฝ่ายผู้กระทำผิดและฝ่ายผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นๆ หากแต่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการหรือเทคนิควิธีที่จะทำให้คู่กรณีพิพาทกันอยู่บรรลุข้อตกลงร่วมกันและเป็นความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้กัน สามารถจำแนกได้ 4 รูปแบบคือ

1. รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่ออาชญากรรม-ผู้กระทำ ผิด (Victim-Offender Mediation หรือ VOM) เป็นวิธีการไกล่เกลี่ยแบบเผชิญหน้าระหว่างเหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิด โดยเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและอาสาสมัครจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้เหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิดหันหน้ามาพูดคุยทำความเข้าใจกัน สนับสนุนให้มีการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม ทำให้ผู้กระทำผิดได้เรียนรู้ผลกระทบของอาชญากรรมที่มีต่อเหยื่ออาชญากรรมและเข้ามาแสดงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมที่กระทำลงไป และเป็นการจัดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิดร่วมกันพัฒนาและยอมรับแผนการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมนั้น

2. รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conferences หรือ FGCs) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบนี้มักใช้ในโรงเรียน โบสถ์หรือกลุ่มสมาชิกอื่นๆ โดยมีการเข้าถึงความเอาใจจริงเอาใจของชุมชนต่ออาชญากรรมและความเต็มใจของชุมชนที่จะยอมรับผู้กระทำ ความผิดกลับคืนสู่ชุมชนอีกครั้ง ส่วนใหญ่มักใช้กระบวนการนี้กับคดีเด็กและเยาวชนแต่บางครั้งก็ใช้หลังจากมีคำสั่งศาลแล้ว

3. รูปแบบการพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles) เป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มชาวพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ มีลักษณะพิเศษคือ ใช้ชนนิกเป็นสัญลักษณ์ผ่านไประอบๆ วง ผู้ที่ถือนวนคือผู้ที่ได้รับโอกาสเป็นผู้พูดโดยจะไม่มีคำขัดจังหวะ กระบวนการ

นี้อาจมีการล่อวงเพียงวงเดียวหรือหลายวงซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนำเสนอเรื่องราวของตนแตกต่างกันไป

4. รูปแบบคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reporative Boards) เป็นวิธีการรูปแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กและเยาวชนอย่างกว้างขวาง โดยรู้จักกันในนามของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน หรือคณะกรรมการยุติธรรมทางเลือกชุมชน โดยคณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเปียงเบนคดีหรือการคุมประพฤติคณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำ ผิด เหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบนี้มักใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่นๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่จะพิจารณาโทษ

ประเภทคดีที่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ประเภทคดีที่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ได้มีกฎกติกาว่าสามารถใช้ได้กับการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ในสังคมโลกมีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับความผิดประเภทที่เด่นชัด ได้แก่

- ความผิดที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำ (Juvenile Delinquents)
- ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence)
- ความผิดอาญาต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ โดยเป็นคดีที่กระทบกระเทือน

สิทธิส่วนบุคคล ซึ่งกฎหมายยินยอมให้ถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความกันได้ และเมื่อยอมความกันแล้วผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องร้องอีกไม่ได้

- ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา การกระทำบางอย่างผู้กระทำมีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญา และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วย ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาและยังต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายด้วย ข้อพิพาทลักษณะนี้จะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทตกลงประนีประนอมกันทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งด้วยความผิดเล็กๆ น้อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกกระยะสั้น โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแต่ละลำดับ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาลอาจใช้ดุลยพินิจเพื่อเปียงเบนคดีประเภทนี้ออกนอกกระบวนการตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกกระยะสั้นอันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้กระทำผิดและสังคมมากกว่า รวมทั้งลดความแออัดในเรือนจำ ความผิดคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ประเภทนี้ได้แก่ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

ปัจจุบันรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับความนิยมในประเทศต่างๆ และนำไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของคนในสังคมโดยเกิดจากการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางกระบวนการยุติธรรม

โดยเฉพาะในทางอาญาจากอดีตที่เน้นแต่แนวคิดแก้แค้นทดแทน ปัจจุบันหันกลับมาเน้นและให้ความสำคัญที่แนวคิดชดเชย พินิจ สมานฉันท์และสันติ หลักคิดที่สำคัญอาทิเช่น

8. กระบวนการยุติธรรมแบบทางเลือก (Alternative Dispute Resolutions)

กระบวนการยุติธรรมแบบทางเลือก เป็นการเคลื่อนไหวในทางสังคมโดยชุมชนเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 30 กว่าปีที่แล้วมา การเคลื่อนไหวดังกล่าวเกิดจากข้อวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการยุติธรรมในรูปแบบปกติ หรือกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ (formal justice) ว่าไม่สามารถลดปัญหาการก่ออาชญากรรมในสังคมได้ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่แข็งกระด้างไม่มีความยืดหยุ่นและไม่สามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ในการกระทำความผิดแต่ละกรณีให้เหมาะสมได้ จึงมีการค้นหาวิธีการในการจัดข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลในแนวทางที่ทำให้มีการจัดระเบียบของสังคมเกิดขึ้นเช่นเดียวกันกับกระบวนการปกติ แต่ในขณะเดียวกันสามารถสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี สังคม และชุมชน และยังเป็นการสร้างสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม

หลักการทั่วไปของ “ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท” คือการหาวิธีการต่างๆเพื่อนำไปใช้ระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ หรือหลีกเลี่ยงที่จะไม่นำข้อขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการปกติ แต่เป็นการอาศัยกระบวนการตกลง (negotiated process) ระหว่างคู่ขัดแย้งโดยความสมัครใจของคู่กรณี ในการนำไปสู่ข้อยุติข้อพิพาทร่วมกันอย่างสันติวิธี ซึ่งไม่ปรากฏในกระบวนการรูปแบบปกติ มีความยืดหยุ่น ประหยัด และรวดเร็วกว่ากระบวนการปกติและที่สำคัญที่สุดคือมีบรรยากาศของความเป็นมิตรระหว่างคู่กรณี นอกจากนี้กระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างมีทางเลือกยังสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งในส่วนที่กฎหมายและกระบวนการปกติไม่อาจเข้าถึงได้อีกด้วย

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก จึงเป็นกระบวนการในการแสวงหาความยุติธรรมที่มีกระบวนการ รูปแบบ และการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยใช้แนวคิดการหันเหต้ออกจากระบบศาล (diversion) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ยุติธรรมชุมชน (community justice) การใช้ชุมชนเป็นฐานในการเจรจาตกลงเพื่อยุติข้อพิพาท (Negotiated Process) เพื่อประโยชน์ต่อผู้กระทำผิดผู้เสียหาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ด้วยมีความมุ่งหวังเพื่อลดจำนวนการเป็นคดีความระหว่างผู้กระทำผิด และผู้เสียหาย และลดการพึ่งพางค์กรกระบวนการยุติธรรมภาครัฐมาให้ชุมชนมีส่วนร่วม (Participation) ในการสร้างมาตรการควบคุมสมาชิกของชุมชนด้วยชุมชน เช่น รูปแบบของมาตรการทางเลือก (alternative model) ตามแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative Justice) แทนการลงโทษในรูปแบบเดิม ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาหรือจำเลย และผู้เสียหาย น่าสนใจมากกว่า อย่างน้อยก็เป็นการดำเนินการกระทำที่เป็นความผิด (offence) มากกว่าการสร้างตราบาปให้แก่ผู้กระทำผิด (offender) เป็นต้น โดยนัยนี้การนิยามอาชญากรรมและความยุติธรรมในกระบวนการ

ทัศน์ใหม่การควบคุมอาชญากรรมแนวใหม่และพิจารณาอาชญากรรมในบริบทใหม่ จึงมีใช้ระบบงานยุติธรรมอย่างปกติ หากแต่ครอบคลุมถึงความขัดแย้งทางด้านบุคคลและข้อพิพาทในสังคมทั้งหมดในกรอบที่กว้างขวางกว่าวิชาอาชญวิทยาและกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ยังมีการนำทางเลือกในการระงับข้อพิพาทไปใช้เสริมกระบวนการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบปกติให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นอีกด้วย กล่าวคือเป็นการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ (non-judicial procedures) โดยองค์กรของกระบวนการยุติธรรมแบบเป็นทางการยกตัวอย่างเช่น ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law จะมีกระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลด้วยมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เช่น การใช้วิธีการนำคดีออกจากกระบวนการ (diversion) ในชั้นตำรวจทำได้โดยการให้โทษปรับการว่ากล่าวตักเตือนแทนการส่งให้อัยการฟ้องคดี การนำคดีออกจากกระบวนการในชั้นอัยการ เช่น การชะลอการฟ้องคดี การต่อรองคำรับสารภาพ (plea-bargaining) และในชั้นศาลก็สามารถใช้การหลีกเลี่ยงการส่งลงโทษจำคุกด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การคุมประพฤติ การปรับ การสั่งให้ทำงานสาธารณะ และการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น

ในมิติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการกลั่นกรองคดี (screening process) ในลักษณะนี้มีจุดประสงค์ในการที่จะลดจำนวนคดีที่จะต้องขึ้นสู่ศาล และเป็นการลดจำนวนผู้กระทำความผิดที่จะต้องถูกจำคุกในเรือนจำ และในที่สุดก็จะเป็นการลดจำนวนของผู้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางอาญาลงไปโดยปริยาย ทั้งนี้จากประสบการณ์ในทางปฏิบัติได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการนำเอาบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทุกกรณีนั้นไม่ได้มีผลดีต่อตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย ชุมชน รัฐ หรือกระบวนการยุติธรรมเพราะต้องสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการจัดการดูแลปัญหาต่างๆ ที่ตามมา ในทางปฏิบัติกระบวนการกลั่นกรองคดีไม่สามารถที่จะใช้ให้เกิดผลดีในคดีทุกประเภท เช่น ในคดีอาญาที่เป็นการกระทำความผิดของเด็กหรือเยาวชนซึ่งผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษจำเลยเพราะเห็นว่าการให้โอกาสในการที่จะได้รับการอบรมจะดีกว่านำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งท้ายที่สุดก็มักจะไปจบลงที่สถานพินิจ หรือเรือนจำ นอกจากนั้นแล้วในคดีที่เป็นการกระทำความผิดอาญาที่เป็นการกระทำต่อบุคคลที่ใกล้ชิด หรือเป็นคนในครอบครัวเดียวกัน (domestic violence) คดีที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติ (statutory offenses) หรือในคดีที่มีโทษในทางอาญาไม่รุนแรงหรือความผิดตามพระราชบัญญัติและเทศบัญญัติที่มีโทษอาญา เป็นต้นซึ่งในกระบวนการเหล่านี้ถ้าพิจารณาการนำคดีออกนอกกระบวนการอย่างเดียวไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมที่สุดทั้งในด้านค่าใช้จ่าย หรือระยะเวลาที่เสียไปเมื่อเทียบกับสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้รวมทั้งผลที่จะได้รับและที่สำคัญที่สุดในมุมมองของแนวความคิดยุติธรรมแนวใหม่ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความยุติธรรมในชุมชน (community based justice) นั่นก็คือ กระบวนการในการหันเหคดี (diversion) ออกจากกระบวนการนั้นก็ยังคงเป็นการให้ความสำคัญต่อตัวผู้กระทำความผิดอยู่นั่นเอง กล่าวคือ เป็น

มาตรการสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดที่ไม่ต้องรับการลงโทษ และศาลไม่ให้คดีสิ้นสุด แต่ผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้เสียหายหรือชุมชนเป็นเพียงผลพลอยได้เท่านั้น กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ใช่คำตอบสุดท้ายที่เป็นเป้าหมายของการระงับข้อพิพาทอย่างสันติด้วยวิธีการสมานฉันท์และปรองดองอย่างแท้จริง

9. การประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด (Victim-Offender Mediation)

การประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดเป็นการประนอมข้อพิพาททางอาญาที่เกิดขึ้นระหว่างเหยื่ออาชญากรรม (Victim) กับอาชญากรหรือผู้กระทำความผิด (offender) ด้วยเหตุผลที่ว่า อาชญากรหรือผู้กระทำความผิดคือบุคคลที่ถูกกำหนดให้มีสถานะภาพเป็นอาชญากรหรือผู้กระทำความผิดจากการที่ได้กระทำการล่วงละเมิดต่อผู้อื่นในสิ่งที่ผู้มีอำนาจของรัฐและสังคมกำหนดว่าเป็นความผิด ต้องได้รับการลงโทษตามระบบรูปแบบและวิธีการซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นหรือรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สถานะของผู้กระทำความผิดคือเป็นผู้ที่ยอมรับผิดและแสดงความรับผิดชอบขอชดใช้เหยี่ยวยาให้แก่เหยื่ออาชญากรรมหรือชุมชนเป็นทรัพย์สินหรือการให้บริการ สำหรับเหยื่ออาชญากรรมนั้น ทำหน้าที่รับการเยียวยาชดใช้จากผู้กระทำความผิดทางหนึ่งและยังทำ หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เป็นผู้ทำการให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิดที่แสดงความรู้สำนึกและรับผิดชอบต่อการกระทำผิดของตนแล้ว วิธีการเช่นนี้เป็น การให้อภัยเพื่อเปิดพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีขึ้นมาใหม่อีกครั้ง ไม่ใช่ในฐานะศัตรู แต่ในฐานะผู้ให้อภัยและผู้ได้รับการอภัย โดยทั้งสองฝ่ายมองไปสู่อนาคตมากกว่าที่จะมองถึงเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบหนึ่งที่จะนำ มาใช้เสริมให้กระบวนการยุติธรรมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สำหรับสังคมไทยนั้นจากการวิเคราะห์เอกสารและหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่าสังคมวัฒนธรรม และประเพณีไทยแต่เดิมมายอมรับการใช้วิธีการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดในการระงับข้อพิพาททางอาญาบางลักษณะโดยมีบุคคลที่สามที่เคารพนับถือในชุมชนเป็นผู้ประนอมข้อพิพาทมานานแล้ว เช่นกรณีของสภาผู้เฒ่าตลอดจนถึงกระบวนการยุติธรรมแบบชนเผ่าของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหลายในประเทศไทยซึ่งดูแลไต่สวนและพิจารณาตัดสินโทษกันโดยยึดถือตามขนบธรรมเนียมประเพณีของตน นอกจากนี้ยังมีองค์กรของรัฐทั้งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและไม่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรมโดยตรงต่างก็เข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยเลือกเอาแต่เฉพาะกรณีความผิดอันยอมความได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาทำการประนอมข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้อยอมความกัน

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าการใช้กระบวนการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดแต่เดิมนั้น มุ่งเน้นที่จะให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมมากกว่าที่จะมุ่งเน้นเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายกระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญาดังกล่าวจึงยังไม่มีคุณสมบัติในแง่ของวัตถุประสงค์หลักที่ประสงค์ที่จะให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจนเป็นที่พอใจและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะยุติข้อพิพาทดังกล่าว นั้น โดยให้อภัยผู้กระทำผิดเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้กลับเนื้อกลับตัวและแก้ไขตนเองเพื่อให้กลับเข้าไปอยู่ในสังคมได้เช่นเดิม

อนึ่ง สำหรับการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดที่มีการนำมาใช้เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะยุติข้อพิพาทลงด้วยสันติวิธีนั้น มีกฎหมายบัญญัติรองรับถึงผลภายหลังการประนอมข้อพิพาทได้ยุติลงอยู่เพียงฉบับเดียวคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ที่กำหนดว่า “ ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อผู้เสียหายได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธินาคดีมาฟ้องย่อมระงับไป ” นอกจากนั้นในปัจจุบันผู้วิจัยพบว่ายังได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับที่ได้มีการพยายามเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาททางอาญาให้มีผลบังคับใช้คือ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดี พ.ศ..... ซึ่งเป็นการรวมเอาร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวนและร่างพระราชบัญญัติการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ มารวมไว้ในฉบับเดียวกันเหตุผลสำคัญที่ทำให้กระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดไม่สามารถนำมาใช้ให้ประสบผลสำเร็จและบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาได้ มีสาเหตุเนื่องมาจากการดำเนินการประนอมข้อพิพาทในคดีอาญากระทำได้เพียงคดีที่ยอมความกันได้ โครงการที่จัดขึ้นส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดคดีความที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของรัฐมากกว่าที่จะมุ่งเยียวยาสมานฉันท์และลดความขัดแย้งในชุมชนที่ยังให้เกิดความยุติธรรมและคุณภาพทางสังคม และไม่มีการจัดระบบองค์กรที่มีความชัดเจนและดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดจะต้องมีกระบวนการเยียวยาโดยให้ความสำคัญกับเหยื่อของอาชญากรรมในฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิทั้งต้องมีความชัดเจนเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในการที่จะเยียวยาสมานฉันท์และลดความขัดแย้งในชุมชนที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุณภาพทางสังคม โดยแก้ไขข้อขัดข้องด้านกฎหมายให้สามารถใช้กระบวนการดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วย ซึ่งผลการศึกษามีดังต่อไปนี้

ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชนยังไม่สามารถทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนในพื้นที่ได้มากนักเพราะชาวบ้านในตำบลยังไม่ค่อยยากเข้ามามีส่วนร่วมด้วยและไม่ค่อยรู้ข่าวสารหรือข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้เท่าไรนักและศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชนยังไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่จูงใจให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในงานได้เท่าที่ควร...”

ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ทางด้านศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชนยังไม่สามารถส่งเสริมให้เครือข่ายยุติธรรมชุมชนมีความเข้มแข็งในการทำงานในกระบวนการยุติธรรมได้ดีเท่าที่ควรเพราะขาดการเข้าหาและให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์เยอะๆ...ก็เลยทำให้เครือข่ายยุติธรรมชุมชนยังไม่มี ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านงานยุติธรรมของตัวเองเบื้องต้นมากนัก โดยเฉพาะเช่น การเฝ้าระวังและการป้องกันอาชญากรรม หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ถ้าให้มองในภาพรวมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด...จะเห็นว่าภารกิจตามโครงสร้างการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นอาจจะยังไม่ทำให้เกิดผลงานหรือผลลัพธ์ให้เห็นเด่นชัดหรือเป็นที่น่าพึงพอใจแก่ประชาชนหรือชาวบ้านและชุมชนได้มากเท่าที่ควร...”

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ส่วนผลการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ นั้นเป็นไปตามระยะเวลาของแผนการปฏิบัติงานที่อยู่...แต่ทางด้านการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานเพราะงบที่มีไม่ค่อยเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายจริงที่ต้องใช้ไปกับการปฏิบัติงานหรือลงพื้นที่ไปปฏิบัติงาน...”

นักพัฒนาวิทยาชำนาญการจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ในการทำงานเพื่อเป็นตัวแทนของกระทรวงยุติธรรมนั้นสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานยุติธรรมจังหวัดได้คืออยู่...แต่ส่วนด้านการบริหารงานร่วมกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายนั้นคิดว่ายังไม่ค่อยเป็นไปได้เพราะต้องประสานงานกับหลากหลายหน่วยงานและแนวคิดก็แตกต่างกันออกไป...และในส่วนงานด้านการบูรณาการงานกับหน่วยงานอื่นๆในพื้นที่ยังยุ่งยากไปใหญ่เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจหน้าที่หลักของตัวเองซึ่งไม่เหมือนกันในส่วนนี้จึงอาจจะยังไม่สามารถเป็นศูนย์รวมของการบูรณาการงานบริการของหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมๆ ได้ดีนักเพราะยังไม่มีอำนาจเต็ม...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ถ้าให้มองในภาพรวมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะเห็นว่าภารกิจตามโครงสร้างการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นอาจจะยังไม่ทำให้เกิดผลงานหรือผลลัพธ์ให้เห็นเด่นชัดหรือเป็นที่น่าพึงพอใจแก่ประชาชนหรือชาวบ้านและชุมชนได้มากเท่าที่ควรเนื่องจากอุปสรรคหรือปัญหาที่เป็นอยู่ในตอนนี้ เช่น ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดทางด้านสถานที่ตั้ง โครงสร้างขององค์การรูปแบบการบริหารและการดำเนินงาน ตลอดจนกฎหมายที่ถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญที่จะช่วยให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้...”

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ดังนั้นสรุปผลการดำเนินงานได้ว่า การดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่ว่าจะเป็นทั้งที่เกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชน สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังมีผลงานไม่มากนัก อาทิเช่น ชุมชนยังไม่มี ความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานยุติธรรม ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมไม่มาก แต่ก็มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพิ่มขึ้น มีคนกลุ่มใหม่เข้ามาทำงานหน่วยงานของรัฐและเอกชนหลายแห่ง รวมทั้งประชาชนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดว่ามีขึ้นมาเพื่ออะไร มีประโยชน์อย่างไรและสามารถทำอะไรได้

บ้าง ทำให้เป้าหมายที่ สำนักงานยุติธรรมชุมชนต้องการบรรลุผลคลาดเคลื่อนไปบ้างหรือบรรลุเป้าหมายน้อยไป นอกจากนี้นางที่ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ดำเนินไปแล้วนั้นก็ยังไม่ได้มีการประเมินผล ทำให้ไม่ทราบได้ว่าสิ่งให้บริการ ประสานงานกับหน่วยงานและภาคประชาชน ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือมีคุณภาพตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นาน้อยเพียงใด และเรื่องที่สำคัญก็คือระบบและกลไกที่ถือว่าเป็นตัวช่วยขับเคลื่อนสำนักงานยุติธรรมให้เดินหน้าต่อไปเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนนั้นก็ยังไม่มี สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังไม่มีอำนาจในการจัดการให้เกิดผลงานแบบบูรณาการก็ยังมี เช่น การมีระเบียบข้อบังคับ หรือกฎหมายให้อำนาจ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดในเรื่องต่างๆ อีกทั้งการที่ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องพบกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร (คน เงิน วัสดุ) ทำให้กระบวนการบริหารที่จะนำทรัพยากรไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ จึงไม่เป็นตามเป้าหมายเท่าที่ควร อีกทั้งในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อการจัดการงานบริการให้ถึงประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลนั้นก็ยังไม่ได้เกิดขึ้น เพราะ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ไม่ได้จัดตั้งงบประมาณเอง มีการทำแผนอยู่บ้างแต่จำนวนโครงการทำได้จำกัด ในวงเงินที่ได้รับจัดสรรประจำปี จำนวนสำนักงานฯ ละ 130,000 บาท และยังพบปัญหาของการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า การดำเนินงานต่างๆ ไม่ค่อยเป็นไปตามแผน นอกจากนี้บุคลากรยังขาดทักษะและความเชี่ยวชาญในงาน มีเพียง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดบางแห่งให้ความสำคัญกับการฝึกอบรม และการเคร่งครัดการใช้คู่มือการปฏิบัติงาน หลักสูตรฝึกอบรมทั่วไปจัดให้โดยส่วนกลาง ยังขาดระบบการประเมินผลด้านการนำไปใช้ในงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น ผลงานในเชิงบูรณาการการทำงานร่วมกันจึงยังไม่ค่อยเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทั้งกับหน่วยงานกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานภาครัฐอื่นในพื้นที่รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนอีกด้วย

ตอนที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการ

ดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงาน

ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีของ McKinsey 7's Framework (McKinney, 1980) มาเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและความสอดคล้องภายในองค์กรเพื่อเตรียมองค์ในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นหากองค์ประกอบปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานสอดคล้องและประสานกันเดินไปในทิศทางเดียวกันองค์กรนั้นย่อมประสบความสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผล ในการนี้ปัจจัยที่ได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ด้าน ทั้งนี้ปัจจัยทั้ง 3 ด้านดังจะกล่าว

ต่อไปมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิผลขององค์กรเพราะเป็นตัวช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกันส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้คือ

1. ด้านโครงสร้างและระบบการบริหารงาน
2. ด้านระเบียบ กฎหมายและระบบกลไกสนับสนุนการบริหาร (Back Office)
3. ด้านบุคลากร สวัสดิการ และมาตรการจูงใจ

1. ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบการบริหารงาน

ในด้านโครงสร้างองค์กรและรูปแบบการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ใช้รูปแบบตามหลักการจัดองค์กรแบบเชิงซ้อน (Matrix Organization) ซึ่งก็เหมือนกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ ทั่วทั้งประเทศ แต่ยังมีลักษณะที่ไม่ได้มีรูปแบบตามหลักเกณฑ์ของการบริหารงานแบบเชิงซ้อน (Matrix Organization) อย่างแท้จริง การบริหารใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือ กยจ. จากหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม อันประกอบด้วยสำนักงานคุมประพฤติ สำนักงานบังคับคดี สถานพินิจเด็กและเยาว์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และเรือนจำและทัณฑสถาน เป็นต้น โดยมีเจ้าหน้าที่หมุนเวียนจากส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดมาปฏิบัติงานตามความเหมาะสม และมีที่ปรึกษาซึ่งมาจากหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สภานายความจังหวัด อัยการจังหวัด สำนักงานตำรวจภูธร เป็นต้น อีกทั้งหัวหน้าหน่วยงานภาคท้องถิ่นและภาคประชาชนผู้แทนเครือข่ายยุติธรรมชุมชนอีกด้วย จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่หมุนเวียนจากส่วนราชการที่ทั้งสังกัดและไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่เป็นหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดแพร่เปลี่ยนกันเข้ามาปฏิบัติงานตามวาระและตามความเหมาะสม แต่กลับขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักอย่างชัดเจนในการบริหารงานและสนับสนุนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในภาพรวมทั่วประเทศ

นอกจากนี้ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่รูปแบบการบริหารงานยังขาดผู้บริหารทั่วไป (ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม หรือผู้รับมอบอำนาจ) ที่จะคอยทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ (ผู้บริหารโครงการ) และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดแพร่ (ผู้บริหารสายงาน) อย่างใกล้ชิด ตามระบบการจัดองค์กรแบบเชิงซ้อน (Matrix Organization) อย่างเต็มรูปแบบ ยกเว้นแต่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่านองในบางจังหวัดที่ได้มีนโยบายให้มีการปรับปรุงการบริหารงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแบบใหม่ กล่าวคือมีการจัดโครงสร้างองค์กรและรูปแบบการบริหารงานถูกต้องเต็มตามรูปแบบการจัดองค์กรแบบเชิงซ้อน (Matrix

Organization) ดังนั้นรูปแบบการบริหารงานตามโครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดังกล่าวปัจจุบันประสบกับปัญหาการเข้ามาทำงานไม่เต็มเวลา การดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ต้องรอมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์ที่ฝ่ายบริหารอย่างเดียวเท่านั้นทำให้ฝ่ายต่างๆ ขาดความชัดเจนในการพัฒนาสายงานจึงส่งผลให้การดำเนินงานค่อนข้างล่าช้าซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ประกอบกับการกิจของหน่วยงานในสังกัดเดิมของตนก็ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ส่วนงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็จะต้องประสานให้เกิดผลงานเช่นเดียวกัน ทำให้ผลงานทั้งหน่วยงานสังกัดเดิมของตนและของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทั้งคู่ไม่ดีเท่าที่ควร

ส่วนประเด็นด้านกลยุทธ์องค์กร สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ยังขาดการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการที่จะต้องสนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรร่วมกัน (Corporate Core) อันสืบเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลและการยึดถือแนวคิดปรัชญาของหน่วยงานราชการต้นสังกัดของตนเอง และแม้แต่ยุทธศาสตร์การทำงานภายในองค์กรของตนเองสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ก็ยังกำหนดไม่ชัดเจนหรือครอบคลุมทั้งกระบวนการ อาทิเช่น ระบบการติดตามประเมินผล การออกแบบงาน การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน ฯลฯ การปฏิบัติงานมักดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมที่มอบหมายตามภารกิจหน้าที่ การติดตามประเมินผลงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมักจัดทำโดยหน่วยงานระดับกรม กระทรวงยุติธรรมยังไม่มีการวางแผนเชิงบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ และหน่วยงานอื่นในระดับจังหวัดเพราะยังไม่มี การกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักและไม่มีกฎหมายมอบหมายหน้าที่อย่างชัดเจน

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษา มีดังต่อไปนี้

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้น ออกเป็น 3 กลุ่มงานตามระเบียบของกระทรวงยุติธรรมคิดว่ก็เหมาะสม แต่ลักษณะโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดตามองค์การในปัจจุบันนั้น เห็นว่าค่อนข้างซับซ้อนเพราะผู้ปฏิบัติงานมากและยังมาจากหลากหลายหน่วยงานอีก...อาจทำให้การดำเนินงานยังไม่สามารถเชื่อมโยงและประสานระหว่างกลุ่มงานต่างๆ ได้ดีเท่าที่ควรมากนักจึงอาจไม่สามารถนำไปสู่การดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายได้...”

นักพัฒนวิทยาชำนาญการจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ลักษณะหรือรูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นยังคงต้องบริหารงานภายใต้สายการบังคับบัญชาหรือยังคงต้องอาศัยเรื่องสายการบังคับบัญชาของต้นสังกัดเดิมของตนอยู่...เห็นว่าการขอความเห็นหรือการตัดสินใจของผู้บริหารตามโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนี้จึงกระทำได้ค่อนข้างยากหรือค่อนข้างเป็นอุปสรรตต่อการบริหารและการดำเนินงาน...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การบริหารงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยการนำบุคลากรจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัดมาสับเปลี่ยนหมุนเวียนเพื่อทำงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้น...เห็นว่ายังมีปัญหาและเป็นอุปสรรตต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของสำนักงานอยู่มากเพราะอาจเกิดการสับสนในเนื้อหาและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ไม่เหมือนกันและยังเป็นการเพิ่มงานให้กับผู้มาปฏิบัติงานโดยที่ไม่ได้เป็นการเพิ่มความดีความชอบให้กับผู้นั้นด้วย...”

ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การเกลี้ยอัตรากำลังจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ให้บุคลากรหมุนเวียนมาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือการให้บุคลากรที่มาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและยังคงสังกัดหน่วยงานเดิมแต่ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง เพื่อช่วยให้มีการประหยังบประมาณและทำให้สามารถเพิ่มความรู้ ทักษะและประสบการณ์การทำงานได้มากขึ้น...เห็นว่าทำให้บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่หลากหลาย อีกทั้งยังทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ต้องปฏิบัติงานดังกล่าวไม่เต็มที่หรือไม่มีประสิทธิภาพที่ควรเพราะต้องทำงานในหน้าที่ของตัวเองให้ดีพร้อมกับต้องทำงานฝากให้ได้อีกด้วย...”

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ส่วนในด้านการปฏิบัติงานที่มอบหมายให้บุคลากรปฏิบัตินั้นมีความชัดเจนสามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามเป้าหมาย ได้มีส่วนการกำหนดแนวทางและวิธีการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรนั้นก็จะมีมอบหมายให้โดยว่าดูจากภาระที่ต้องทำเนื่องจากไม่มีคู่มือไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้โดยตรงต้องอาศัยช่วยๆ กันทำ...”

ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ในการมอบหมายงานนั้น ทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้พิจารณาความเหมาะสมกับคุณสมบัติด้านการศึกษตามที่ระบุในคำอธิบายงานของบุคลากรแต่ละคนแล้วก็คัดเลือกบุคลากรมาปฏิบัติงานนั้นส่วนใหญ่ก็จะพิจารณาจากความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงานในตำแหน่งนั้นๆ เป็นที่ตั้ง...”

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2. ปัจจัยด้านกลไกของกฎหมาย หรือกฎระเบียบที่ใช้เป็นตัวขับเคลื่อนและผลักดันการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ และรวมถึงระบบกลไกสนับสนุนการบริหารงาน (Back Office) จากส่วนกลาง หรือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

ในด้านกฎหมายที่ถือว่าเป็นกลไกหลักในการก่อเกิด ขับเคลื่อนและผลักดันการดำเนินงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ นั้นเป็นเพียงกลไกประเภทระเบียบเท่านั้น โดยเรียกว่า ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 กล่าวคือเป็นเพียงหลักการที่ใช้ภายในหน่วยงานกระทรวงยุติธรรม (มิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) เท่านั้นไม่ส่งผลกระทบหรือมีอำนาจบังคับต่อหน่วยงานอื่นปฏิบัติตามแต่อย่างใด แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่เพิ่มเติมซึ่งมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในบางส่วนก็ตาม กล่าวคือพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระทรวงยุติธรรม แต่ก็ก็เป็นเพียงแต่บทบาทหรือหน้าที่ในการประสานงานระหว่างประชาชนกับกระทรวงยุติธรรมเท่านั้นเอง มิได้อำนาจเด็ดขาดแก่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่แต่อย่างใด

กฎหมายเรื่องการบังคับบัญชาสั่งการของหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้ดำเนินการในเรื่องสำคัญ ยังคงขาดอยู่ในหลาย เรื่อง ซึ่งโดยมากมักจะใช้วิธีการเข้าหาแบบไม่เป็นทางการจะทำให้สามารถประสานงานและสั่งการได้ดีขึ้น อาทิเช่น การบริหารงานบุคคลการประสานงานข้ามหน่วยงาน การสั่งการบังคับบัญชาบุคลากร ส่วนใหญ่ทำได้ดีด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการ การปฏิบัติงานที่เป็นรายละเอียดงานในแต่ละฝ่ายจะใช้คำสั่งมากกว่าที่กำหนดไว้ในภาระงาน ดังนั้นผลงานในเชิงบูรณาการ หรือการทำงานร่วมกันยังไม่ค่อยส่งผลให้เกิดขึ้นมากนักทั้งกับหน่วยงานกระทรวงยุติธรรมหน่วยงานภาครัฐอื่นในพื้นที่รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน ระบบและกลไกการจัดการให้เกิดผลงานแบบบูรณาการก็ยังมี เช่น การมีระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายให้อำนาจสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในเรื่องต่างๆ

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในการปฏิบัติงานและรวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความดีความชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นยังไม่มี เพราะอำนาจเหล่านั้นยังคงอยู่กับส่วนกลาง กล่าวคือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ถือว่าเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลและสนับสนุนการบริหารงาน (Back Office) สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมาตั้งแต่ต้น และนอกจากนี้ยังส่งผลกระทบไปถึงคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) อีกด้วย กล่าวคือคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างจริงจัง เพราะระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ.2550 จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการหรือบริหารงานให้เกิดประโยชน์และประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง รวมตลอดถึงในเรื่องของเงินสำรองราชการ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ไม่มีเงินสำรองราชการ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางมิได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ให้ชัดเจนจึงทำให้การเบิกจ่ายเงินแทนไม่คล่องตัว และมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก

ส่วนด้านระบบกลไกสนับสนุนการบริหารงาน (Back Office) จากส่วนกลาง หรือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมนั้นยังขาดการกำหนดกลไกและแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เนื่องจากส่วนการหรือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเจ้าภาพหลักมิได้กำหนดกฎหมายแม่บทที่จะสามารถใช้เป็นกลไกและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและแน่นอนอย่างแท้จริง ส่งให้หน่วยงานอื่นๆ ทั้งที่สังกัดและไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมขาดความเข้าใจในระบบงานและการดำเนินการอย่างเพียงพอ

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดซึ่งประกอบไปด้วย 3 กลุ่มงานหลัก และแนวทางรวมทั้งหลักการปฏิบัติงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นต้องเป็นไปตามคำสั่งของปลัดกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2555-2558 กระทรวงยุติธรรม ประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 ยืนยันเป็นหลักเลย...”

ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...สายการบังคับบัญชาต้นสังกัดเดิมของหน่วยงานราชการต่างในพื้นที่จังหวัดถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร สำนักงานยุติธรรมจังหวัดพอสมควรเลยทีเดียว เนื่องจากผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถการสั่งการบังคับบัญชาบุคลากรข้ามหน่วยงานได้ภายในหน่วยงานได้เพราะหลักการและแนวคิดในการปฏิบัติงานไม่เหมือนกันองค์กรหรือหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานแตกต่างกันทั้งที่ต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันตามหลักการของกระบวนการยุติธรรม...”

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...คำสั่งของปลัดกระทรวงยุติธรรมสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามอย่างเคร่งครัดและผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากรภายในของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ทั้งสามกลุ่มงานนั้นมีความเต็มใจและตั้งใจปฏิบัติงานตามคำสั่งและก็เชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี...”

ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การสั่งการและการตัดสินใจหรือการบังคับบัญชาการสั่งการด้านการบริหารงานบุคคลอาจจะทำได้บางเรื่องเท่านั้นเพราะอาจมีอุปสรรคในกรณีที่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานถ้าหากว่าสายการบังคับบัญชาต้นสังกัดเดิมของผู้ปฏิบัติงานผู้นั้นมีงานด่วนหรือภารกิจเร่งรีบเข้ามาซ้อนในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันต้องทำตามคำสั่งสายการบังคับบัญชาต้นสังกัดเดิมก่อน...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การบริหารงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยการนำบุคลากรจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัดมาสับเปลี่ยนหมุนเวียนเพื่อทำงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้น...เห็นว่ายังมีปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของสำนักงานอยู่มากเพราะอาจเกิดการสับสนในเนื้อหาและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ไม่เหมือนกันและยังเป็นการเพิ่มงานให้กับผู้มาปฏิบัติงานโดยที่ไม่ได้เป็นการเพิ่มความดีความชอบให้กับผู้ใดด้วย...”

นักทฤษฎีฯชำนาญการ กล่าวว่า

“...ลักษณะหรือรูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นยังคงต้องบริหารงานภายใต้สายการบังคับบัญชาหรือยังคงต้องอาศัยเรื่องสายการบังคับบัญชาของต้นสังกัดเดิมของตนอยู่...เห็นว่า การขอความเห็นหรือการตัดสินใจของผู้บริหารตามโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนี้จึงกระทำได้ค่อนข้างยากหรือค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและการดำเนินงาน...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การเกลี้ยอัตรากำลังจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ให้บุคลากรหมุนเวียนมาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือการให้บุคลากรที่มาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและยังคงสังกัดหน่วยงานเดิมแต่ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง เพื่อช่วยให้มีการประหยังบประมาณและทำให้สามารถเพิ่มความรู้ ทักษะและประสบการณ์การทำงานได้มากขึ้น...เห็นว่าทำให้บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่หลากหลาย อีกทั้งยังทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ต้องปฏิบัติงานดังกล่าวไม่เต็มที่หรือไม่มีประสิทธิภาพที่ควรเพราะต้องทำงานในหน้าที่ของตัวเองให้ดีพร้อมกับต้องทำงานฝากให้ได้อีกด้วย...”

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

3. ปัจจัยด้านบุคลากร สวัสดิการและมาตรการจูงใจผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรม

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังขาดเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการประจำรับผิดชอบงานประจำอย่างต่อเนื่อง เว้นแต่ในบางจังหวัดที่เป็นจังหวัดนำร่องทางกระทรวงยุติธรรมก็จะส่งข้าราชการประจำมาประจำยังสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนำร่องดังกล่าวนั้น กล่าวคือ กระทรวงยุติธรรมได้ทำการปรับปรุงการบริหารงานสำนักงานยุติธรรมแบบใหม่ โดยจัดส่งข้าราชการประจำจากส่วนการไปประจำการที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่คัดเลือกไว้แล้วนั้นโดยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารทั่วไป (ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม หรือผู้รับมอบอำนาจ) ตามหลักการของการบริหารงานองค์กรแบบเชิงซ้อน (Matrix Organization) ที่ถูกต้องและเต็มตามรูปแบบดังที่เคยกล่าวมาแล้วในเรื่องโครงสร้างและการบริหารงานข้างต้น ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการโดยคณะผู้บริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ เนื่องจากคณะผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ดังกล่าวเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้าที่มาจากหลายหน่วยงานต่าง ทั้งที่สังกัดและไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่ละหน่วยงานก็มีหลักการหรือปรัชญาแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปและยังคงยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการทำงานของใครของมันไม่ได้มีการบูรณาการร่วมกันแต่อย่างใดทำให้การดำเนินงานไม่เกิดการประสานและเชื่อมโยงกันตามเป้าหมายที่วางไว้

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์การทำงานในระดับความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการงานยุติธรรม อันเนื่องมาจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานใช้วิธีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ มาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ไม่ได้กำหนดแรงจูงใจใดๆ ตอบแทนในการปฏิบัติภารกิจนอกเหนือจากการทำงานตามหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ เพราะนอกจากทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีภาระงานเพิ่มมากขึ้นจากเดิมแล้ว การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวยังไม่เป็นประโยชน์หรือส่งผลดีต่อการประเมินความดีความชอบใดๆ ต่อผู้ปฏิบัติงานเลย นอกจากนี้ยังมีผู้ปฏิบัติงานอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือเจ้าหน้าที่จ้างเหมาบริการก็ลาออกจากงานบ่อย เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการทำงาน และไม่มีความมั่นคงในงานทำให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อการทำงาน

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมใน

พื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษามีดังต่อไปนี้

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ส่วนในด้านการกิจที่มอบหมายให้กลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติก็สามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามเป้าหมายได้พอสมควร ส่วนการกำหนดแนวทางและวิธีการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรนั้นก็จะมอบหมายให้โดยดูจากภาระที่ต้องทำเนื่องจากไม่มีคู่มือและไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้โดยตรง ต้องอาศัยร่วมด้วยช่วยกัน...”

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ในการมอบหมายงานนั้น ทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้พิจารณาความเหมาะสมกับคุณสมบัติด้านการศึกษาตามที่ระบุในคำอธิบายงานของบุคลากรแต่ละคนแล้วก็คัดเลือกบุคลากรมาปฏิบัติงานนั้นส่วนใหญ่ก็จะพิจารณาจากความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงานในตำแหน่งนั้นๆ เป็นที่ตั้ง...”

ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ส่วนในเรื่องการจัดสวัสดิการและสิ่งจูงใจเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดหรือเรื่องการประเมินผลงานของบุคลากรนั้น ณ ตอนนี้อย่างไรก็ตามก็ต้องทำตามความจำเป็นของบุคลากรและหน่วยงานไปก่อน เพราะโดยลำพังงบประมาณที่มีอยู่ก็ยังไม่พอให้ใช้จ่ายในการดำเนินงานอยู่แล้ว การออกไปข้างนอกเพื่อลงพื้นที่ต่างๆ ในชุมชนก็มีที่หลายๆ ครั้งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้รถส่วนตัวของตัวเอง ออกค่าน้ำมันเอง ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นก็ให้ประเมินคล้ายๆ ทั่วไปไปก่อนเพราะคนทำงานเข้าออกบ่อยคนปฏิบัติหน้าที่ก็น้อย...”

ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...สำหรับกำลังคนในการทำงานนั้นสำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องการเป็นอย่างมากเพราะคนมีไม่เพียงพอเนื่องจากในปัจจุบันยังขาดกำลังคนที่จะปฏิบัติงานหรือดำเนินการลงพื้นที่เพื่อทำโครงการต่างๆ ตามตัวชี้วัดของกระทรวงยุติธรรมซึ่งทำให้ผลการดำเนินงานหรือโครงการบางโครงการยังไม่ประสบผลสำเร็จหรือเป็นที่น่าพอใจเท่าไรนักสาเหตุก็คงมาจากการไม่มี

กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งงานที่ชัดเจน คนทำงานหรือบุคลากรก็เป็นประเภท
จ้างเหมาจึงเข้าๆ ออกๆ การทำงานเลยไม่ค่อยต่อเนื่อง...”

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหาร
สำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมใน
พื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษา
สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

สรุปผลได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับ
ประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พบว่า
ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงาน มีความสัมพันธ์กัน
เมื่อพิจารณากระบวนการบริหารงานรายด้านทั้ง ด้านนโยบายและการวางแผน การจัดการ การบังคับ
บัญชาสั่งการ การประสานงาน และการควบคุมงานต่างมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานทุกด้าน
แต่ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหาร สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่
ปัจจัยด้านตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ อายุงานที่ปฏิบัติงาน สำนักงานยุติธรรมจังหวัดและบทบาทใน
การกำหนดนโยบายไม่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กล่าวคือ
หากกระบวนการบริหารตามปัจจัยที่ได้ระบุในผลการวิจัยมีการดำเนินการอย่างดีก็จะส่งผลต่อ
ประสิทธิผลการดำเนินงานของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดในทิศทางเดียวกัน และผลการวิจัยยังชี้ด้วย
ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกระบวนการบริหารภาพรวมและผลการดำเนินงานมีระดับสูง

จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับ
ประสิทธิผลการดำเนินงาน มีความสัมพันธ์กัน เมื่อพิจารณากระบวนการบริหารงานรายด้านทั้ง
นโยบายและการวางแผน การจัดการ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม
งานต่างมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการดำเนินงานทุกด้าน กล่าวคือ หากกระบวนการบริหารตาม
ปัจจัยที่ได้ระบุในผลการวิจัยมีการดำเนินการอย่างดีก็จะส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงาน
ยุติธรรมจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน และผลการวิจัยยังชี้ด้วยว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย
กระบวนการบริหารและผลการดำเนินงานมีระดับค่อนข้างสูง แต่เมื่อพิจารณาคุณลักษณะส่วนบุคคล
ของผู้ปฏิบัติงาน สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่ ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ กลุ่มงานที่รับผิดชอบ อายุ
งานที่ปฏิบัติ และบทบาทในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงาน คือ
ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ และ บทบาทในการกำหนดนโยบาย หมายความว่า ปัจจัยส่วนบุคคลสอง
ลักษณะนี้และผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีผลต่อกัน กล่าวคือ ทั้งตำแหน่งงาน
และบทบาทด้านการกำหนดนโยบายอาจมีส่วนระดับของประสิทธิผลงานของ สำนักงานยุติธรรม
จังหวัด ส่วนคุณลักษณะกลุ่มงานที่รับผิดชอบและอายุงานที่ปฏิบัติไม่มีความสัมพันธ์กับผลการ

ดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หมายความว่า ปัจจัยส่วนบุคคลเหล่านี้และผลการดำเนินงานของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่ได้ส่งผลต่อกัน

ตอนที่ 4 เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และ กลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ผลการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำไปใช้จริงของรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่ ผู้วิจัยขอเสนอผลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) ในประเด็นสำคัญดังนี้

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) เพื่อประเมินและปรับปรุงรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่โดยภาพรวมพบว่าผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับองค์ประกอบของรูปแบบและเนื้อหาในแต่ละองค์ประกอบที่กำหนดสามารถนำไปใช้ได้จริงและจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาคุณภาพสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่และที่อื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันนี้

สรุป ได้ว่าในสังเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำ การตรวจสอบและประเมินโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) แล้วทำ การวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อปรับปรุงแก้ไขรูปแบบให้มีความเหมาะสมต่อไปผลการประเมินรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ปรากฏผลดังนี้

พบว่า ผลการประเมินรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จากการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการโดยภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาตามรายการพบว่ารายการที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือด้านความเป็นประโยชน์รองลงมาได้แก่ด้านความเป็นไปได้และความเหมาะสมตามลำดับส่วนรายการที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือด้านความสอดคล้อง

จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร ด้านการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ตลอดจนผล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก สามารถสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ออกมาเป็นการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดแพร่ ที่มีประสิทธิผลดังแสดงในภาพประกอบ

1. ด้านโครงสร้างและระบบการบริหารงาน

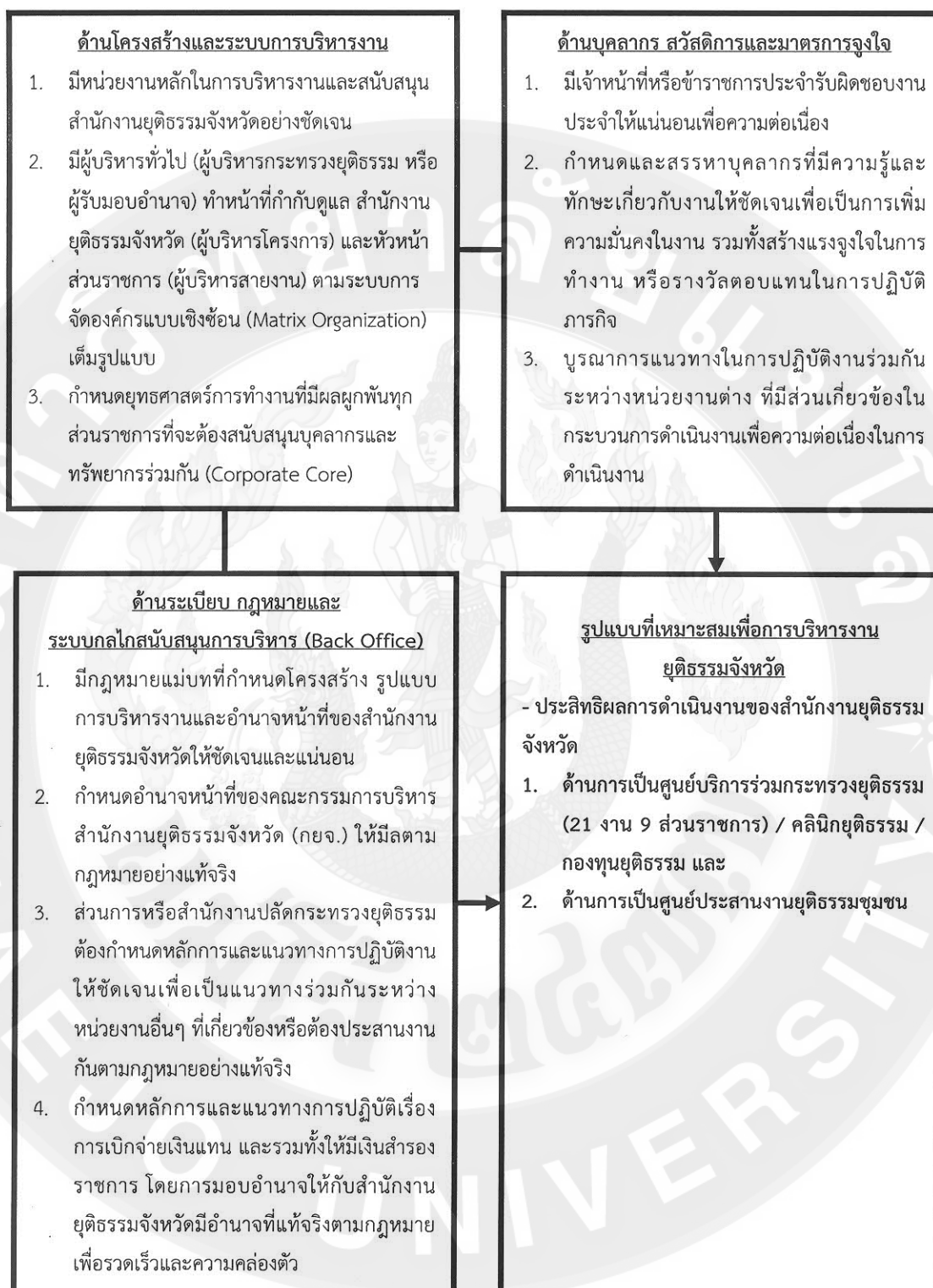
1. มีหน่วยงานหลักในการบริหารงานและสนับสนุนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอย่างชัดเจน
2. มีผู้บริหารทั่วไป (ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม หรือผู้รับมอบอำนาจ) ทำหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (ผู้บริหารโครงการ) และหัวหน้าส่วนราชการ (ผู้บริหารสายงาน) ตามระบบการจัดองค์กรแบบเชิงซ้อน (Matrix Organization) เดิมรูปแบบ
3. กำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการที่จะต้องสนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรร่วมกัน (Corporate Core)

2. ด้านบุคลากร สวัสดิการและมาตรการจูงใจ

1. มีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการประจำรับผิดชอบงานประจำให้แน่นอนเพื่อความต่อเนื่อง
2. กำหนดและสรรหาบุคลากรที่มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับงานให้ชัดเจนเพื่อเป็นการเพิ่มความมั่นคงในงาน รวมทั้งสร้างแรงจูงใจในการทำงาน หรือรางวัลตอบแทนในการปฏิบัติงาน
3. บูรณาการแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินงานเพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

3. ด้านระเบียบ กฎหมายและระบบกลไกสนับสนุนการบริหาร (Back Office)

1. มีกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้าง รูปแบบการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้ชัดเจนและแน่นอน
2. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ให้มีตามกฎหมายอย่างแท้จริง
3. ส่วนการหรือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมต้องกำหนดหลักการและแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางร่วมกันระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือต้องประสานงานกันตามกฎหมายอย่างแท้จริง
4. กำหนดหลักการและแนวทางการปฏิบัติเรื่องการเบิกจ่ายเงินแทน และรวมทั้งให้มีเงินสำรองราชการ โดยการมอบอำนาจให้กับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายเพื่อรวดเร็วและความคล่องตัว



ภาพที่ 10 กลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

จากภาพประกอบ จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อโครงสร้างและการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ นั้น ประกอบไปด้วย

1. โครงสร้างขององค์กร หมายถึง โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการหรือหน้าที่ของงาน โดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงาน ร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากองค์กรในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์กรที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้อุปกรณ์ได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ดังนั้น โครงสร้างองค์กรที่ดีซึ่งจะนำให้องค์กรมีประสิทธิภาพนั้นประกอบทุกส่วนขององค์กรจะต้องเชื่อมโยง สอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้ 1.1 สายการบังคับบัญชา 1.2 การแบ่งหน้าที่ 1.3 การติดต่อสื่อสาร 1.4 การมอบหมายงาน 1.5 ความอิสระในการทำงาน 1.6 การตัดสินใจ

สำหรับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ นั้น โครงสร้างองค์กรมีลักษณะพิเศษเฉพาะ กล่าวคือ เป็นองค์กรเสมือนจริง (Virtual organization) ไม่มีที่ตั้งเป็นของตนเองแต่จะตั้งอยู่ในสำนักงานของกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือในศาลากลางจังหวัด ซึ่งที่ตั้งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ ปัจจุบันตั้งอยู่ตึกบริเวณบ้านพักผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ โดยการขอใช้พื้นที่ราชการที่ว่างอยู่ ซึ่งจะเห็นว่าลักษณะพิเศษที่ไม่มีที่ตั้งเป็นของตนเองจะทำให้เกิดข้อเสียในปัจจุบัน คือ ประชาชนหรือผู้รับบริการเกิดความสับสนไม่ทราบว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดตั้งอยู่ที่ใดแน่ เนื่องจากสำนักงานยุติธรรมจะขอให้สถานที่ของหน่วยงานใดก็ได้ที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัด หรือจะเป็นศาลากลางจังหวัดก็ได้เช่นเดียวกัน โดยที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดบางจังหวัดมีที่ตั้งไม่เหมือนตามแต่เห็นผลแต่ละจังหวัด

ดังนั้น ในทางปฏิบัติอาจทำให้ประชาชนสับสน ไปรับบริการไม่ถูก และในขณะเดียวกันการขอให้พื้นที่ในส่วนราชการอื่นยังพบข้อเสียอีกเรื่องหนึ่งนั่นคือ พื้นที่อาจมีลักษณะไม่เหมาะสมกับการตั้งเป็นสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันเนื่องมาจากพื้นที่มีขนาดเล็กคับแคบ ไม่สะดวกในการใช้สถานที่ให้เกิดประโยชน์เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ดังเช่นที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้เอง ซึ่งถือว่าที่ตั้งและขนาดของพื้นที่มีความไม่เหมาะสม อีกทั้งการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นการจัดองค์กรแบบแมทริกซ์ (Matrix Organization) ซึ่งหมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรยังสังกัดหน่วยงานเดิมแต่ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่งนอกเหนือจากงานประจำของตนสังกัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถหมุนเวียนสับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่นั้นได้พัฒนาและมีความรู้หลากหลายมากขึ้นนอกเหนือจากงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ซึ่งการจัดองค์กรลักษณะนี้ถูกสร้างขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่าเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและประสานงาน

ข้ามกลุ่มงานต่างๆ ได้ตามกระบวนการที่ออกแบบไว้ รวมทั้งบุคลากรจะได้รับการพัฒนาให้เป็น Knowledge worker เพื่อให้เกิดความรอบรู้เกี่ยวกับภารกิจงานในด้านต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและเพื่อประโยชน์ในการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่เป็นระยะๆ โดยการมอบหมายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในลักษณะแบบ Task Force (Cross-Functional team) แต่ความจริงในทางปฏิบัตินั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถจะเชื่อมโยงและประสานงานข้ามกลุ่มได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากโดยปกติหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทำงานแบบแยกส่วนอยู่แล้วแม้จะเป็นองค์ภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันก็ตาม

ดังนั้น จึงทำให้การจัดองค์กรแบบแมทริกซ์ (Matrix Organization) ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดังกล่าวมีข้อเสียตามมากล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานได้รับมอบงานเพิ่มขึ้นทั้งที่มีงานเดิมให้ดูแลอยู่แล้ว และงานที่ได้รับเพิ่มเติมขึ้นมานั้นก็มีลักษณะแบบงานฝาก กล่าวคือไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงที่ต้องกระทำและไม่มีรางวัล หรือผลงานให้หลังจากปฏิบัติงานเสร็จสิ้น และการหมุนเวียนสับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่ในความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วนั้นการปฏิบัติหน้าที่ควรต้องเป็นความชำนาญเฉพาะตัว ดังนั้นถ้าให้บุคคลอื่นมาทำแทนความเข้าใจในงานหรือความลึกซึ้งในประเด็นปัญหาก็คงจะไม่เกิด ก็จะไม่เกิดประโยชน์ตามที่ต้องการจึงเป็นจุดบกพร่องที่ต้องแก้ไขโดยด่วน ซึ่งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ต้องเผชิญหน้ากับประเด็นปัญหานี้และต้องรีบปรับปรุงแก้ไขเช่นเดียวกัน

2. กลยุทธ์ขององค์กร หมายถึง การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ อาทิ องค์กรอยู่ที่ไหนในขณะนี้ องค์กรมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา การบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กร กำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรจะใช้เวลาความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จ การวางแผนเชิงกลยุทธ์มีขอบเขตที่เกี่ยวข้อง 4 องค์ประกอบ คือ 2.1 จุดมุ่งหมาย 2.2 เป้าหมาย 2.3 แผนงาน และ 2.4 การปฏิบัติ

เนื่องจากงานหลักของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดคือการบริการงานยุติธรรมให้เสร็จสิ้นภายในที่เดียว และส่งเสริมให้ชุมชนเข้าใจและหันมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก กล่าวคือยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อเน้นหรือให้ความสำคัญกับเหยื่อหรือผู้ถูกกระทำให้ได้รับการเยียวยาโดยเร็วที่สุดพร้อมกับการดึงตัวผู้ต้องหาออกจากกระบวนการยุติธรรมสายหลักหากยังพอแก้ไขและกลับตัวได้ และยังสามารถแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุกล้านศาลซึ่งเป็นปัญหาเก่าแก่และมีมานานมากแล้วสำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสายหลักของไทย ดังนั้น กลยุทธ์ที่สำคัญที่สุดคือการมุ่งเน้นที่ประชาชน หรือผู้รับบริการกล่าวคือ ยึดเอาประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง โดยมุ่งดำเนินการใน

เชิงรุกเข้าหาประชาชนในพื้นที่เพื่อส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว สำหรับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ นั้น ได้มีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้คือ เสริมสร้างความสมานฉันท์ในระดับจังหวัด เสริมสร้างหลักนิติธรรมในระบบงานยุติธรรมและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม พัฒนางานยุติธรรมทางเลือกและพัฒนาความร่วมมือในงานยุติธรรม และพัฒนาระบบงานยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล โดยยังขาดแนวคิดในการมุ่งเน้นหรือยึดเอาประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นหากสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ยึดโยงเอากลยุทธ์นี้เข้าไปปฏิบัติด้วยจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้

3. รูปแบบการบริหารขององค์กร หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่า ความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น ผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการบริหารงาน โดยประยุกต์แนวคิดเพื่อศึกษารูปแบบพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานระดับประธานกรรมการและหัวหน้าสำนักงาน โดยใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำเพราะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจ โดยมีทฤษฎีอยู่ 2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 3.1 พฤติกรรมผู้บริหารมี 2 มิติ ได้แก่ พฤติกรรมมุ่งงานและมุ่งสัมพันธ์ และ 3.2 การให้ความสำคัญกับคนและงานโดยแบ่งเป็น 5 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. การบริหารแบบให้ความสำคัญกับคนและงานน้อย 2. การบริหารแบบคนมากงานน้อย 3. การบริหารแบบงานมากคนน้อย 4. การบริหารแบบให้ความสำคัญกับคนและงาน 5. การบริหารแบบให้ความสำคัญกับคนและงานมาก ดังนั้น ผู้นำองค์กรก็ถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถนำพาให้องค์กรมีประสิทธิผลหรือบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ได้

สำหรับประเด็นรูปแบบการทำงานของผู้บริหารนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง จะมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของพนักงานภายในองค์กร มากกว่าคำพูดของผู้บริหาร ซึ่งถ้าหากผู้บริหารมีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความสามารถในการจูงใจ เป็นแบบอย่างในการทำงานที่ดีก็จะเป็นผลในการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของพนักงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้นสำหรับงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็เช่นเดียวกับทุกองค์กรที่หัวหน้า หรือผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่น กระตือรือร้นและใส่ใจในงานเพื่อเป็นการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจนสามารถปฏิบัติงานนั้นจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่เนื่องจากกระบวนการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดใช้วิธีการหมุนเวียนเปลี่ยนหัวหน้างาน หรือผู้บังคับบัญชาเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานฯ คราวละ 2 ปี ซึ่งเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดไว้ โดยหมุนเวียนกันระหว่างผู้เป็นหัวหน้าของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับพื้นที่ และโดยธรรมชาติของผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก็แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงตามประสบการณ์และอุดมการณ์ใน

ลักษณะงานนั้นๆ จึงเห็นว่าการทำงานของสำนักงานขาดการต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการเปลี่ยนตัวผู้เป็นหัวหน้าซึ่งถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลหลักขององค์กร กล่าวคือ หากผู้หน้าคนก่อนมาจากผู้บังคับบัญชาของกรมราชทัณฑ์ที่อาจจะมีลักษณะชุดัน ซึ่งอาจจะแตกต่างจากหัวหน้าที่มีจากผู้บังคับบัญชาจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งอาจจะมีลักษณะการบริหารที่รอบคอบมากกว่า ดังนั้นในทางการบริหารสำนักงานควรมีผู้บริหาร หรือหัวหน้าที่ทำงานประจำเพียงคนเดียว กล่าวคือควรมีการจัดตั้งตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดถาวร เพื่อให้มีผู้บริหารรับผิดชอบในงานของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้อย่างเต็มที่

4. บุคลากรขององค์กร ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้น ควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กรที่เป็นสิ่งกำหนดทิศทางที่องค์กรจะดำเนินไปให้ถึง ซึ่งจะเป็นผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการคัดเลือกและจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นองค์กรที่ประสบความสำเร็จจะต้องมี บุคลากรที่มีองค์ประกอบดังนี้ มีความสามารถมีความเหมาะสมกับปริมาณงาน ได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดี (สุปัญญา ไชยชาญ, 2534: 113) รวมถึงความอิสระในการทำงานและพนักงานหรือบุคลากรในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่ม 4.1 คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน 4.2 จำนวนที่เหมาะสม 4.3 การคัดเลือก 4.4 ความภาคภูมิใจ 4.5 แรงจูงใจ 4.6 ประสบการณ์

สำหรับประเด็นบุคลากรนั้น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดควรสร้างแรงจูงใจในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการพัฒนาบุคลากรให้ทำงานได้นานขึ้น หรือมีการจัดประกวดสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดีเด่น ทำให้ทุกคนได้ตระหนักว่า สำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องยุติธรรมกับเจ้าหน้าที่ทุกคน และความยุติธรรมต้องเป็นที่ประจักษ์จับต้องได้สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ซึ่งจะต้องวัดให้ได้ถึงการเสียสละการทุ่มเทในการทำงานเพื่อให้การตอบแทนนั้นมีผลต่อการเจริญเติบโตของหน่วยงาน เนื่องจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแต่ละจังหวัดส่วนใหญ่บุคลากรในสำนักงานฯ มาจากการจ้างเหมาเข้ามา ฉะนั้นความผูกพัน หรือความภูมิใจที่มีต่อองค์กรจึงไม่ค่อยมีนัก เพราะไม่มีความมั่นคงในหน้าที่ ซึ่งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ก็ต้องประสบกับปัญหานี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เนื่องผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานฯ ส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างเหมา ดังนั้น การทุ่มเทให้การทำงาน หรือความผูกพันและภูมิใจในองค์กรนั้นมีน้อย ซึ่งไม่สามารถจูงใจให้พนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานนึกถึงเป้าหมายที่สำคัญขององค์กรและรวมกันนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังนั้น จึงควรมีการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ หรือสร้างความมั่นคงและถาวรให้

การบุคลากรก็จะทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามส่วนกลาง กล่าวคือกระทรวง ยุติธรรมก็ยังคงยึดมั่นแนวทางในการควบคุมให้เป็นไปตามข้อสั่งการ หรือตามระเบียบปฏิบัติจึงทำให้ การพัฒนายังยึดโยงอยู่กับข้อบังคับ ดังเห็นได้ชัดเจนจากหลักสูตรฝึกอบรมที่จัดให้เหมือนกันทั่วไป ซึ่ง ปัจจุบันสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้น ควรปรับ สถานะของเจ้าหน้าที่จากลูกจ้างเหมามาเป็นพนักงานราชการ หรือข้าราชการเพื่อให้มีความมั่นคงและ สามารถทุ่มเทให้กับการทำงานได้อย่างเต็มที่

5. ระบบขององค์การ กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ กำหนดไว้ นอกจากการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการ ทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ดังนั้น องค์การที่จะสามารถบรรลุเป้าหมาย หรือมีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้นั้นจะต้องมีการจัดระบบขององค์การดังต่อไปนี้ องค์ประกอบของ ระบบที่สำคัญประกอบด้วย 5.1 เป้าหมายของระบบ 5.2 สภาพแวดล้อมของระบบปฏิบัติการ 5.3 ทรัพยากร 5.4 งานต่างๆ ของส่วนประกอบและเป้าหมายที่จะได้รับ 5.5 การบริหารจัดการระบบ

สำหรับประเด็นด้านระบบขององค์การนั้น สำนักงานยุติธรรมจังหวัดใช้ระบบการบริหารงาน ด้วยคณะกรรมการผู้สั่งการไม่ใช่ผู้บริหารโดยตรงของผู้ปฏิบัติ ฉะนั้น การให้ความร่วมมือดำเนินงาน จึงไม่ค่อยเต็มที่นัก หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงาน ยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) ควรมอบหมายให้บุคลากรมาประจำเพื่อให้การประสานงานทำได้ดีขึ้น การบริหารงานในรูปคณะกรรมการอาจก่อให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้การปฏิบัติงานตามโครงการ แต่ละโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด หน่วยงานอื่นแทบจะไม่มีส่วนร่วม หรือหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมใน การดำเนินการน้อย

6. ทักษะขององค์การ หมายถึง ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์การ สามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะ ที่จะทำให้อุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่และลักษณะงานที่รับผิดชอบ ซึ่ง อยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม อีกด้านหนึ่งเป็นทักษะ ความถนัดหรือความชาญ ฉลาดพิเศษ (Aptitudes and Special Talents) ทักษะส่วนนี้อาจเป็นความสามารถที่ทำให้บุคลากร หรือพนักงานนั้นๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ การงานได้ รวดเร็ว ซึ่งองค์การต้องมุ่งเน้นในทั้ง 2 ความสามารถควบคู่กันไป ความสามารถเด่นหรือความชำนาญ ที่จะสามารถนำพาให้องค์กรมีประสิทธิผลได้นั้นต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการนี้คือ ทักษะด้าน ความคิด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ และทักษะด้านเทคนิค

7. ค่านิยมร่วมขององค์กร หมายถึง ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมามีภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง และอีกแนวคิดหนึ่งกล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร คือ ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และบรรทัดฐานของสมาชิกในองค์กร จึงแบ่งองค์ประกอบของค่านิยมร่วมออกเป็นสัญลักษณ์เรื่องราว วีรบุรุษ คำขวัญ และงานพิธี ดังนั้นค่านิยมร่วมขององค์กรที่จะสามารถหล่อหลอมให้องค์กรเข้มแข็ง และบุคลากรมีความสามัคคีกลมเกลียวกันได้จนสามารถผลักดันให้องค์กรมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้นั้นจะต้องเป็นค่านิยมร่วมกันตามองค์ประกอบ ดังนี้ 7.1 การมีปรัชญาร่วม 7.2 คำขวัญสโลแกน 7.3 การกำหนดเป้าหมายสูงสุดร่วมกัน 7.4 การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายสูงสุด 7.5 การกำหนดสัญลักษณ์ที่ปรากฏชัดเจน

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ผู้รับผิดชอบในการประสานงานเพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอย่างเป็นระบบนั้น กระทรวงยุติธรรมยังมิได้ดำเนินการให้มีแต่อย่างใดจึงทำให้ การประสานการทำงานร่วมกัน กับทั้งการเชื่อมโยงภาระงาน ระหว่างหน่วยงานราชการอื่นๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับพื้นที่จังหวัดมีลักษณะรูปแบบการทำงานร่วมกันที่ไม่เป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกัน...”

ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...ภาพสะท้อนจากแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นสามารถสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดยังไม่สามารถเข้าใจภาพรวมของการพัฒนาสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงส่งผลกระทบต่อการประสานการทำงานร่วมกันของบุคลากร

ที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดเพื่อการบรรลุเป้าหมายของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด...”

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีความพยายามที่จะประสานงาน และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐทั้งที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดแต่ก็ทำได้ไม่ดีเท่าที่ควรเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจให้กระทำการดังกล่าวได้แต่จะเป็นในรูปแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยซะมากกว่า...”

ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...หน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถประสานความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวได้ดีเท่าที่ควร และส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนไม่สามารถให้ความร่วมมือได้อย่างเต็มที่...”

นักพัฒนาวิชาการชำนาญการ กล่าวว่า

“...สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถประสานงานความร่วมมือกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนในชุมชนต่างๆ ได้ในบางส่วนแต่ยังไม่สมบูรณ์เต็มที่เนื่องจากยังมีคนในชุมชนเข้าร่วมไม่มากนักอาจเป็นเพราะกลัวหรือไม่กล้า เพราะไม่แน่ใจว่าตนจะสามารถทำอะไร กระทำเวลาใด กระทำที่ไหนและกระทำต่อบุคคลใดได้บ้างอันเกี่ยวกับการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนนั้นซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง...”

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดแพร่ กล่าวว่า

“...การขอรับการสนับสนุนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในด้านทรัพยากร (คน เงิน วัสดุ) จากหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดนั้น หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัด

ดังกล่าวยังไม่สามารถให้ความร่วมมือในการสนับสนุนด้านคน เงิน วัสดุแก่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดในการดำเนินงานได้ดีหรือได้มากนักเนื่องจากทรัพยากร (คน เงิน วัสดุ) มีไม่เพียงพอโดยเฉพาะด้านบุคลากรนั้นเป็นเหมือนการเพิ่มงานหรือภาระให้มากแถมยังไม่ได้ค่าตอบแทนหรือรางวัล หรือสวัสดิการเพิ่มขึ้นเลยจึงไม่เกิดแรงจูงใจที่จะรับภาระเพิ่มอันนี้...”

จากการศึกษาเนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อันประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดแพร่และยังรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ด้วยซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

สรุปผลได้ว่าแนวทางในการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่ควรมีรูปแบบ ระบบ และกลไกในเรื่องของสถานที่ตั้งรวมถึงโครงสร้างของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่นั้นยังไม่มี ความเหมาะสม เนื่องจากสถานที่ในการดำเนินงานไม่ใช่ของตนเองแต่ไปขอใช้สถานที่ของเรือนจำจังหวัดซึ่งค่อนข้างคับแคบและเล็ก การเดินทางไปใช้บริการของประชาชนก็ค่อนข้างไม่สะดวกและที่สำคัญประชาชนส่วนมากไม่ทราบว่าสำนักงานยุติธรรมที่ว่านี้ตั้งอยู่ที่ไหน และตั้งติดอยู่กับคุกหรือเรือนจำบางคนก็ไม่กล้าเข้าไปสอบถามหรือใช้บริการ จึงควรมีสถานที่ที่เหมาะสมกว่านี้เพื่อให้ประชาชนคนทั่วไปเดินทางไปใช้บริการได้สะดวกเพิ่มมากขึ้น ส่วนในเรื่องการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นควรมีผู้บริหารที่ทำงานประจำเพียงคนเดียว และมีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำไม่ต้องมีจำนวนมาก แต่ให้มีความมั่นคง จะทำให้การทำงานทุ่มเทมากขึ้น และควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน เพื่อให้การพัฒนามีความต่อเนื่อง การจัดตั้งศูนย์หรือเครือข่ายยุติธรรมชุมชนก็ทำได้เพียงบางตำบล ส่วนใหญ่จะใช้งบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลและ สถานที่ที่ใช้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมุ่งเน้นให้มีความร่วมมือในการสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนในที่ห่างไกลได้ประโยชน์และเข้าใจการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านงานยุติธรรมเบื้องต้น ควรทำการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้กับประชาชนอาสาสมัคร และเครือข่ายชุมชนมากขึ้น เพื่อให้เป็นตัวแทนสำคัญของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในการดำเนินงานในท้องที่ในชุมชน

ส่วนในเรื่องกฎหมายหรือกฎระเบียบสมควรอย่างยิ่งที่กระทรวงยุติธรรมส่วนกลางต้องสร้างให้มีขึ้นเพื่อสนับสนุนให้สำนักงานยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ได้อย่างแท้จริงในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้จึงควรมีกฎหมายแม่บทที่บัญญัติระบุนานาและหน้าที่ที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถตัดสินใจเองได้และลงมือปฏิบัติได้ด้วยตัวเองจึงจะสามารถอำนวยความสะดวกและประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนและชุมชนได้จริง และควรมีการสร้างแรงจูงใจใน

การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการพัฒนาบุคลากรให้ทำงานได้นานขึ้น การจัดประกวดสำนักงาน ยุติธรรมจังหวัดดีเด่น ทำให้ทุกคนได้ตระหนักว่า สำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องยุติธรรมกับเจ้าหน้าที่ทุกคน และความยุติธรรมต้องเป็นที่ประจักษ์จับต้องได้สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ซึ่งจะต้องวัดให้ได้ถึงการเสียสละ การทุ่มเทในการทำงาน เพื่อให้การตอบแทนนั้นมีผลต่อการเจริญเติบโตของหน่วยงาน แม้ว่ากระทรวงจะได้พยายามผลักดันให้เกิดขวัญและกำลังใจ แต่ทางกระทรวงฯ ยังใช้แนวทางในการควบคุมให้เป็นไปตามข้อสั่งการบ้าง ตามระเบียบปฏิบัติบ้าง ทำให้การพัฒนาที่ยึดโยงอยู่กับข้อบังคับ เห็นได้ชัดเจนจากหลักสูตรฝึกอบรมที่จัดให้เหมือนกันทั่วไปและควรจัดสรรหรือกันส่วนแบ่งในเงินงบประมาณในการทำงานให้กับบุคลากรและกลุ่มอาสาสมัครเป็นค่าตอบแทนบ้างเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจอันเป็นสิ่งสำคัญแก่คนปฏิบัติงาน



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดในจังหวัดแพร่ ศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดในจังหวัดแพร่ ศึกษาปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดในจังหวัดแพร่ และสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบและกลไกการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดในจังหวัดแพร่ การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Approach) โดยสามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเกิดขึ้นจากนโยบายของกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการกระจายงานยุติธรรมลงไปยังพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม โดยได้มีแนวทางการดำเนินงานอยู่ 3 แนวทางด้วยกัน คือ ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นทั่วทั้งประเทศ เพื่อเป็นการจำลองกระทรวงยุติธรรมไปยังจังหวัดต่างๆ ทุกจังหวัดทั่วประเทศและในขณะนี้ได้เปิดทำการครบทุกจังหวัดแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในลักษณะหุ้นส่วน ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ว่า “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม” และดำเนินการสร้างความร่วมมือและกระจายงานยุติธรรมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมยังได้ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชนโดยตรง อาทิเช่น ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติ อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และพลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะสัณยาเสพติด และรวมตลอดถึงการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีเครือข่ายภาคประชาชนอยู่แล้ว เช่น การสร้างเครือข่ายด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยใช้เครือข่ายวัฒนธรรมของกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

การจัดองค์การของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ถือว่ามีโครงสร้างสำนักงาน (กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มงานบริการประชาชน) ที่มีความเหมาะสมทางด้านการประสานงานและการให้บริการ โดยเฉพาะงานของกลุ่มงานบริการประชาชน (ศูนย์บริการร่วม

กระทรวงยุติธรรม และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน) ได้รับความสนใจ มีการมาใช้บริการจากประชาชนเป็นจำนวนมาก และงานด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับยุติธรรมเบื้องต้นเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและต่อประชาชนในพื้นที่ และปัจจัยด้านการประสานงาน การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ การประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การประสานงานทำได้ดีในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

2. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ประสิทธิผลในการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกระทรวงยุติธรรมควรให้ความสำคัญกับงานยุติธรรมชุมชนให้มาก เนื่องจากถือว่าเป็นงานหลัก หรือหัวใจสำคัญของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ต้องประสานให้บรรลุผลในระดับพื้นที่ และพระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ. 2550 ก็ได้ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติขึ้น ทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการแก้ปัญหากระบวนการยุติธรรมทางเลือกในพื้นที่และชุมชน จึงทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้รับผิดชอบงานสำคัญที่ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งเบื้องต้นในสังคมอีกด้วย พร้อมทั้งมีหน่วยงานระดับพื้นที่ ทั้งของภาครัฐภายใต้กระทรวงเดียวกัน หน่วยงานอื่นของรัฐ เอกชน และภาคประชาชนพร้อมให้ความร่วมมือและประสานงานกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประชาชนในพื้นที่ให้ความสนใจและต้องการให้รัฐช่วยเหลือด้านกระบวนการยุติธรรม และมีความสนใจเรื่องงานยุติธรรมทางเลือก ดังนั้นหากงานที่สำคัญด้านนี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก็จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งในปัจจุบันงานหรือผลการดำเนินงานของสำนักงานยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่และกระบวนการดำเนินงานมีโครงสร้างหลวม และไม่มีพระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการโดยตรงให้ส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยเฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้

1. งานนโยบายและการวางแผนนั้นยังถือว่าเป็นจุดด้อย กล่าวคือ นโยบายและการวางแผนนั้นสิ่งที่เป็นจุดอ่อนด้อยหรือทำให้องค์การไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรนั้นคือ การไม่มีนโยบายการพัฒนางานที่ชัดเจน ขาดการวางแผนของหน่วยงานและการวางแผนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานภายใต้กระทรวงยุติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน) ที่เป็นประโยชน์

ต่อการให้บริการด้านงานยุติธรรมทางเลือก และขาดการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการบริหารและการวางแผน แม้ว่าเรื่องการจัดองค์การของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะมีลักษณะเด่นด้านโครงสร้างองค์การ แต่ก็มีจุดอ่อนด้อยหรือจุดที่ไม่เหมาะสมด้านโครงสร้างทางการบริหารงาน กล่าวคือ “คณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด” เกี่ยวกับความไม่ต่อเนื่องของคณะกรรมการฯ ทำให้ไม่มีนโยบายสำคัญ หรือหากจะมีนโยบาย ก็ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การจัดการองค์การยังมีจุดอ่อนเรื่องระบบการจัดอัตรากำลัง ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติการกิจกรรมดังกล่าวที่ยังเป็นจุดด้อย คือ การวิเคราะห์องค์การ การวางแผนอัตรากำลัง การวางระบบงาน และกำลังคนที่เหมาะสมรวมถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร

2. บุคลากรยังไม่สามารถเป็นกำลังสำคัญของสำนักงานได้ เพราะส่วนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มาช่วยราชการและอีกส่วนหนึ่งมาจากการจ้างเหมามาปฏิบัติงาน แม้กลุ่มหลังจะมีความตั้งใจทำงาน แต่ความไม่มั่นคงในงานและขาดแรงจูงใจในการทำงานทั้งด้านเงินเดือนและค่าตอบแทน ทำให้ขาดความผูกพันและภักดีต่อองค์การ และอาจอยู่ทำงานไม่นาน เมื่อบุคลากรทั้งสองกลุ่มไม่ใช่กำลังประจำที่ถาวรของสำนักงานฯ และยังขาดความรู้ ทักษะและประสบการณ์การทำงานในระดับความเชี่ยวชาญด้วยแล้ว จะทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ

3. การประสานงาน สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังขาดผู้รับผิดชอบในการประสานงานเพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด อย่างเป็นระบบ ทำให้การเชื่อมโยงภาระงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมยังไม่เป็นเอกภาพ และการประสานความร่วมมือในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด จึงทำให้กระบวนการบริหารไม่เป็นตามระบบ การบังคับบัญชาสั่งการ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีจุดอ่อนหลายพื้นที่ในเรื่อง “การบังคับบัญชาสั่งการ” คือ ผู้บริหารไม่มีอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ไม่มีกฎหมายมอบอำนาจให้ปฏิบัติการด้านนี้ชัดเจน ผู้บริหารหลายคนมีความเกรงใจต่อผู้บริหารสังกัดเดิมของเจ้าหน้าที่ที่มาช่วยราชการ ทำให้ไม่กล้าใช้งานอย่างเต็มที่

4. การควบคุมงาน สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังไม่มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและระบบการประเมินผลงานของตนเอง เพราะมีการติดตามประเมินผลโดยหน่วยงานระดับกระทรวงฯ ทำให้ขาดการปรับปรุงงานของสำนักงานฯ อย่างต่อเนื่อง และขาดการคิดริเริ่มการพัฒนางานใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

5. ขาดการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจแก่ ประชาชน และหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชน ทำให้ไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเพียงพอ อีกทั้งสถานที่ตั้งของสำนักงานฯ ไม่มีระบุในที่ใดให้เป็นที่ยอมรับ

ทั่วไป ทำให้การติดต่อประสานงานของฝ่ายต่างๆ เกิดความสับสนทำให้การดำเนินงานไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

4. เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ผลการวิจัย พบว่า การดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยมีสาเหตุมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวยให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดบริหารงานได้คล่องตัว และสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการขยายองค์การและการเพิ่มอัตรากำลังขององค์การ อีกทั้ง ความสนใจและการเอาใจใส่ของนักการเมืองต่องานยุติธรรมจังหวัดไม่ต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอว่า ควรเพิ่มยุทธศาสตร์ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ดังนี้ คือ ใช้ยุทธศาสตร์หรือรูปแบบการพัฒนาโดยการสร้างระบบและกลไกการบริหารงาน” เนื่องจาก เพื่อให้เป้าหมายการประสานงานและการให้บริการด้านความยุติธรรมทางเลือกกับประชาชนและองค์กรภาคประชาชน โดยเฉพาะกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนได้บรรลุผลสำเร็จดังที่เป็นเป้าหมายสำคัญของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญของกลุ่มงานบริการประชาชน (ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน) ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนและมีการมาใช้บริการเป็นจำนวนมากให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ. 2550 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทำหน้าที่แก้ปัญหาระบบยุติธรรมในพื้นที่และชุมชน ทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้รับผิดชอบงานสำคัญที่ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งเบื้องต้นในสังคม ดังนั้นกระทรวงยุติธรรมต้องเร่งสร้างและปรับปรุงกระบวนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยกำหนดระบบและกลไกการบริหารงานที่ยังไม่มี ให้มีความชัดเจน ที่มีอยู่แล้วจะต้องปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของตัวบทกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่จะเป็นใบเบิกทางให้การดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เกิดความสะดวกและคล่องตัวและเกิดประสิทธิผลสูงสุดแก่ประชาชน

อภิปรายผล

จากผลการวิจัย มีประเด็นการอภิปรายดังนี้

1. เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

จากการวิเคราะห์ และสังเคราะห์การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในภาพรวม ผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม มีการจัดโครงสร้างออกเป็น 3 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มงานบริการประชาชน (ประกอบด้วยงาน 2 ศูนย์ คือ ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน) งานสำคัญของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด คือกลุ่มงานบริการประชาชน โดยมี ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในงานของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยการให้ข้อมูล / คำปรึกษาการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการต่างๆ และรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ / รับแจ้งเบาะแสของส่วนราชการต่างๆ และพิจารณาแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น และประสานงานส่งเรื่องไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องและติดตามผลการดำเนินงานต่อไป ส่วนศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน ทำหน้าที่ประสานการทำงานระหว่างภาครัฐกับประชาชน เช่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายยุติธรรมชุมชนและศูนย์ยุติธรรมชุมชน เน้นการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และระเบียบกฎหมายที่ประชาชนควรรู้แก่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน การเฝ้าระวังและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การรับเรื่องราวร้องทุกข์และการดูแลฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน

2. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

การอธิบายถึงประสิทธิผลสามารถได้พิจารณาจาก ผลงานซึ่งเกิดขึ้นจากกิจกรรมและกระบวนการการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กระบวนการบริหารงานและผลการดำเนินงานมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ หากปัจจัยการบริหารงานแต่ละด้านมีการจัดระบบระเบียบที่ดีจะส่งผลให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีผลการดำเนินงานที่ดีด้วย ซึ่งชี้ถึงการเพิ่มขึ้นของระดับประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เมื่อมีกระบวนการบริหารงานที่ดี ซึ่งจากผลการวิจัยด้านผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ตามความคิดเห็นของทั้งกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานจากการศึกษาเชิงลึก พบว่ายังมีปัญหาหลายประเด็นที่จะต้องมีการเอาใจใส่เพื่อให้ผลงานเกิดขึ้นตามเป้าหมายอย่างจริงจัง จึงขออภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

1. ด้านการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม

1.1 “ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม” พบปัญหาอันเนื่องมาจากสถานที่ตั้งของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดซึ่งต้องไปอาศัยอยู่กับหน่วยราชการอื่น อาจทำให้ผู้มารับบริการไม่ทราบสถานที่ติดต่อ และไม่ได้รับความสะดวกในการขอใช้บริการ และงานบางอย่างมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานยุติธรรมอื่น บุคลากรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงได้ทำหน้าที่เพียงผู้ส่งเรื่องที่ประชาชนขอรับบริการไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ดังนั้นจึงพบว่าการบริหารภายในยังไม่มีระบบการจัดการที่สร้างผลงานเป็นที่พอใจต่อฝ่ายบริหารระดับกระทรวงยุติธรรม ระดับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และประชาชนในพื้นที่ แต่ทั้งผู้บริหารระดับกระทรวงฯ และระดับสำนักงานฯ ต่างมองเห็นปัญหาและเข้าใจถึงข้อจำกัดของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เช่น เรื่องจำนวนและคุณภาพบุคลากรงบประมาณ เป็นต้น ดังนั้นการแก้ไขด้านการบริหารงานภายในจะต้องพิจารณาตามรายละเอียดของปัจจัย “กระบวนการบริหาร” แต่ละด้าน

1.2 จากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มย่อย พบว่า สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้มีการถ่ายทอดความรู้ต่อกันระหว่างผู้บริหารและบุคลากรผู้บริหารได้ให้การแนะนำและอบรมช่วยเหลือเจ้าหน้าที่บ้าง และหน่วยงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กระทรวงยุติธรรมก็ได้จัดให้มีการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร ได้มีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมและศึกษาดูงาน ตลอดจนการจัดประกวดสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดีเด่น มีการอบรมเจ้าหน้าที่ แต่การทำงานภาพรวมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังไม่บรรลุตามเป้าหมายได้เต็มที่ วิเคราะห์ได้จากมีข้อจำกัดหลายด้าน คือ 1) ปัจจัยด้านบุคลากร จะพบว่าบุคลากรยังขาดทักษะและความเชี่ยวชาญในงาน การเรียนรู้งานส่วนใหญ่มีมาจากการประสบการณ์เดิม แม้การฝึกอบรมจะมีการจัดให้บ้าง โดยหน่วยงานระดับกระทรวงยุติธรรม แต่เป็นหลักสูตรที่กำหนดโดยส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของบุคลากร แม้ประธานกรรมการบริหารและคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะมีความพึงพอใจต่อบุคลากรที่เข้ามาทำงาน แต่ก็ไม่มีระบบประเมินผลที่ได้ว่าผู้ผ่านการอบรมมีทักษะและความสามารถเพิ่มขึ้นจากที่ได้มีการพัฒนาเพียงใด อีกทั้งยังไม่ได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และเป็นระบบ จึงไม่อาจทราบได้ว่า บุคลากรมีทัศนคติ ทักษะ ความรู้ ที่สร้างผลกระทบต่อนักงานยุติธรรมจังหวัดต่อหน่วยงาน และประชาชนที่มารับบริการเพียงใด 2) สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังมีข้อจำกัดด้านอาคารสถานที่ตั้งสำนักงานฯ ซึ่งสาเหตุด้วยเรื่องของงบประมาณ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารที่อาจทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง จึงมีผลต่อการพัฒนาองค์การให้เหมาะสมต่องานหน้าที่ และการสร้างนวัตกรรมการบริหารและการบริการ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจด้วยสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกในงานเพื่อสร้างบรรยากาศในงานให้กับบุคลากร

1.3 ข้อมูลเชิงลึก พบว่า ถึงแม้ว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถสร้างผลงานได้ตามเป้าหมายที่กระทรวงสั่งการมา เช่น การจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท ฯลฯ แต่

กระบวนการบางอย่างโดยเฉพาะในส่วนของ “ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม” การให้บริการแก่ประชาชนยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด แม้จะมีสัญญาณที่ดีจากพระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2549 ให้มีการบูรณาการจังหวัดและประเทศ ให้มีคณะกรรมการสมานฉันท์ระดับต่างๆ เพื่อให้องค์กรตำรวจ ศาล อัยการ และงานสมานฉันท์ร่วมกันทำงาน แต่หลายจังหวัดไม่มีผลงานด้านนี้เป็นเพราะข้อจำกัดด้านกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานทำให้หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่มีอำนาจในการสั่งการในหลายภารกิจของยุติธรรมจังหวัด อีกทั้งขั้นตอนการทำงานเป็นไปด้วยความล่าช้า

2. ด้านการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน

2.1 ผลการศึกษาเชิงลึก พบว่า แม้ว่ามีประชาชนมารับบริการจำนวนมาก และมีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเกิดขึ้น แต่เนื่องจากงานส่วนใหญ่รับผิดชอบโดยกลุ่มบุคลากรจ้างเหมา จึงอาจทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานยุติธรรมตามเป้าหมาย และไม่สามารถช่วยให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมได้มากพอ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะงานที่ทำเป็นงานฝาก และเป็นงานที่ทำซ้ำซ้อนหรือทำร่วมกับหน่วยงานกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ เช่น ของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด จึงไม่สามารถวัดประเมินผลงาน หรือประสิทธิผลที่เป็นส่วนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายงานยุติธรรมที่ยังไม่เข้มแข็งตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ หรือการให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องยุติธรรมเบื้องต้นทำได้ไม่เต็มที่นั้น อาจเป็นด้วยการขาดบุคลากรที่รับผิดชอบงานและคุณภาพด้านทักษะความสามารถของบุคลากรอันมีผลสืบเนื่องจากปัญหาโครงสร้างการบริหารและที่มาของบุคลากร รวมทั้งความมั่นคงในงานซึ่งอาจส่งผลต่อแรงจูงใจและความมุ่งมั่นในงาน ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับงานยุติธรรมชุมชน ทำให้ไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนที่มาขอรับบริการ นอกจากนี้เรื่องงบประมาณซึ่งจำเป็นต่อการออกปฏิบัติงานในพื้นที่ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้รับเพียงจำกัด หากจังหวัดใดผู้บริหารสามารถประสานและได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานท้องถิ่นก็จะทำให้งานในโครงการนี้สำเร็จด้วยดี ดังนั้น จึงทำให้ผลงานด้านนี้ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

2.2 งบประมาณที่ได้จัดสรรให้กับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดปีละ 130,000 บาท จึงทำให้โครงการแต่ละโครงการทำได้ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะโครงการที่ต้องการความคิดริเริ่มใหม่ๆ กระนั้นก็ตามการเบิกจ่ายงบประมาณจำนวนนี้ทำได้ค่อนข้างล่าช้าตามแบบของระบบราชการ การกำหนดงบประมาณแบบรายปีเช่นนี้ ทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติงานโครงการใหม่ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถคาดการณ์ผลสำเร็จของการดำเนินงานในโครงการใหม่ได้ การคิดริเริ่มโครงการใหม่จึงทำได้ลำบาก เนื่องจากติดด้วยเรื่องของจำนวนงบประมาณที่ได้รับและ

ระยะเวลาปฏิบัติงานตามแผนหลังได้รับงบประมาณซึ่งมาล่าช้า ซึ่งจะส่งผลต่อการเติบโตของบุคลากร และหน่วยงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดโดยรวม

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ผลตามความเห็นของผู้บริหาร พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับ ประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยรวมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีความสัมพันธ์กัน เมื่อพิจารณา กระบวนการดำเนินงานรายด้าน ทั้งด้านนโยบายและการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่ง การ การประสานงาน และการควบคุมงานต่างมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานทุกด้าน แต่ในทาง กลับกันเมื่อพิจารณาคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหาร สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่ ปัจจัยด้าน ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ อายุงานที่ปฏิบัติงาน สำนักงานยุติธรรมจังหวัด และบทบาทในการกำหนด นโยบายไม่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กล่าวคือ หากกระบวนการบริหารตามปัจจัยที่ได้ระบุในผลการวิจัยมีการดำเนินการอย่างดีก็จะส่งผลต่อ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในทิศทางเดียวกัน และผลการวิจัยยังชี้ด้วย ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกระบวนการบริหารภาพรวมและผลการดำเนินงานมีระดับสูง

ผลตามความเห็นของผู้ปฏิบัติงาน พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานกับ ประสิทธิภาพการดำเนินงานมีความสัมพันธ์กัน เมื่อพิจารณากระบวนการดำเนินงานรายด้าน ทั้งด้าน นโยบายและการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม งานต่างมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการดำเนินงานทุกด้าน กล่าวคือ หากกระบวนการดำเนินงาน ตามปัจจัยที่ได้ระบุในผลการวิจัยมีการดำเนินการอย่างดีก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน และผลการวิจัยยังชี้ด้วยว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย กระบวนการดำเนินงานและผลการดำเนินงานมีระดับค่อนข้างสูง แต่เมื่อพิจารณาคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้แก่ ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ กลุ่มงานที่รับผิดชอบ อายุงานที่ปฏิบัติ และบทบาทในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงาน คือ ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ และบทบาทในการกำหนดนโยบาย หมายความว่า ปัจจัยส่วนบุคคลสอง ลักษณะนี้และผลการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีผลต่อกัน กล่าวคือ ทั้งตำแหน่งงาน และบทบาทด้านการกำหนดนโยบายอาจมีส่วนระดับของประสิทธิภาพงานของสำนักงานยุติธรรม จังหวัด ส่วนคุณลักษณะกลุ่มงานที่รับผิดชอบและ อายุงานที่ปฏิบัติไม่มีความสัมพันธ์กับผลการ ดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หมายความว่า ปัจจัยส่วนบุคคลเหล่านี้และผลการ ดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ไม่ได้ส่งผลต่อกัน

4. เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลให้ได้มาซึ่งรูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพสำนักงานยุติธรรมจังหวัดตามผลการวิจัยและผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักงานฯ นั้น ควรเป็น“ยุทธศาสตร์สร้างระบบและกลไกการบริหารงาน” เหตุผลและคำอธิบาย มีดังนี้การใช้ “ยุทธศาสตร์สร้างระบบและกลไกการบริหารงาน” เนื่องจาก เพื่อให้เป้าหมายการประสานงานและการให้บริการด้านความยุติธรรมทางเลือกกับประชาชนและองค์กรภาคประชาชน โดยเฉพาะกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนได้บรรลุผลสำเร็จดังที่เป็นเป้าหมายสำคัญของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญของกลุ่มงานบริการประชาชน (ศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน) ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนและมีการมาใช้บริการเป็นจำนวนมากให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ. 2550 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทำหน้าที่แก้ปัญหาระบบยุติธรรมในพื้นที่และชุมชน ทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้รับผิดชอบงานสำคัญที่ช่วยแก้ปัญหาคความขัดแย้งเบื้องต้นในสังคม ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมต้องเร่งสร้างและปรับปรุงกระบวนการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยกำหนดระบบและกลไกการบริหารงานที่ยังไม่มีให้มีความชัดเจน ที่มีอยู่แล้วจะต้องปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น วิธีการดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่นำเสนอมานี้บังเกิดผลที่เป็นจริง ผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบแก้ไขดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก จึงจะสามารถทำให้เกิดการบูรณาการทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานรวมถึง ผลการดำเนินงานได้ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งคือการขาดข้อกฎหมายรองรับ
2. จัดให้มีกลไกเพื่อช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สะดวกและรวดเร็ว กล่าวคือ สร้างข้อกฎหมายเพื่อมารองรับและให้อำนาจในการปฏิบัติงานหรือดำเนินกระบวนการต่างๆ ขององค์กรเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน
3. จัดให้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับบุคลากร และการประเมินผลงานที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง เพราะสิ่งเหล่านี้ขึ้นกับส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
4. ให้อำนาจการจัดองค์กรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้เป็นเอกภาพและกระจายไปตามหน่วยงานในพื้นที่ เพราะปัจจุบันสำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังขาดเอกภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากว่าการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งนั้นแสดงให้เห็นว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นองค์กรที่ขาดเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการจัดองค์กรตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นั่นคือไม่สามารถกำหนดเป้าหมาย กำกับกับการดำเนินงานสู่เป้าหมาย

และประเมินผลงานเพื่อนำมาปรับปรุงเป้าหมายหรือการดำเนินงานได้ ข้อนี้บ่งชี้ว่าข้อเสนอแนะสู่การแก้ปัญหาจะต้องมุ่งเสนอแนวทางที่จะช่วยให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้มาซึ่งสมรรถนะดังกล่าวทำอย่างไรสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงจะสามารถจัดองค์กรตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการออกแบบองค์การที่ใช้กับสำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็คือการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังแบบแมทริกซ์ (Matrix Organization) ในหลักการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด มีการอธิบายว่าแมทริกซ์เป็นการจัดองค์การที่มีลักษณะ ดังนี้

1. การปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นการมอบหมายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในลักษณะแบบ task force (cross-functional team) เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและประสานงานข้ามกลุ่มงานต่างๆ ได้ตามกระบวนการงานที่ออกแบบไว้
2. ผู้ปฏิบัติงานยังสังกัดหน่วยงานต้นสังกัดแต่ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากงานประจำของต้นสังกัด โดยสามารถหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันมาทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา
3. ผู้ปฏิบัติงานจะได้พัฒนาและมีความรู้หลากหลายมากขึ้นนอกเหนือจากงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำหรืออีกนัยหนึ่งเป็น knowledge worker ที่มีความรอบรู้เกี่ยวกับภารกิจด้านต่างๆ อย่งไรก็ตาม ผลจากปัญหาสำคัญสองประการข้างต้น ผสมกับลักษณะการจัดองค์การแบบแมทริกซ์ นำสู่ปัญหาสำคัญในส่วนของคุณลักษณะ ได้แก่ 1) ผู้บริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขาดความต่อเนื่องในการบริหารองค์การ และขาดอำนาจในการบริหารทรัพยากรบุคคลนั่นคือ ขาดอำนาจในการให้คุณให้โทษ โดยอำนาจนี้ยังอยู่กับหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด และ 2) บุคลากรระดับปฏิบัติงานขาดแรงจูงใจ ขาดความรักในงาน และขาดความรู้ความเข้าใจในงาน นอกจากนี้ ในส่วนที่หมุนเวียนมาจากหน่วยงานอื่น ก็ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน อีกทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนจะเห็นได้ว่าในที่สุดแล้วปัญหาต่างๆ ย้อนกลับมาเรื่องความสามารถในการจัดองค์กรตนเอง

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการและบูรณาการงานได้อย่างสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น ควรได้มีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรปรับให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีโครงสร้างการบริหารองค์การให้ชัดเจนควรมีการจัดตั้งตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดถาวร เพื่อให้มีผู้บริหารรับผิดชอบในงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ได้อย่างเต็มที่ควรเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ใช้แบบเชิงซ้อน เนื่องจากไม่ช่วยให้การทำงานประสบความสำเร็จจึงควรปรับโครงสร้างฝ่ายบริหารและ

โครงสร้างสำนักงาน และกำหนดภาระงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ชัดเจน ให้มีหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มเพื่อให้มีการพัฒนางานเพิ่มมากขึ้น และส่วนกรณีของผู้มาทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดควรมีสวัสดิการเพื่อเป็นแรงจูงใจเป็นพิเศษ และควรมีเลขาสำนักงานยุติธรรมจังหวัด นั่งบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยเลขานุการนี้จะต้องเป็นข้าราชการประจำ และควรปรับสถานะของเจ้าหน้าที่จากลูกจ้างเหมามาเป็นพนักงานราชการ หรือข้าราชการเพื่อการทำงานที่ต่อเนื่อง เนื่องจากโครงสร้างการบริหารการดำเนินงานตามโครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในปัจจุบันประสบปัญหาการเข้ามาทำงานไม่เต็มเวลา การดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดต้องรอมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด (กยจ.) และยังเป็น การรวมศูนย์ที่ฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายต่างๆ ขาดความชัดเจนในการพัฒนาสายงาน ทำให้การดำเนินงานค่อนข้างช้า ซึ่งถือเป็นอุปสรรค และภารกิจของหน่วยงานสังกัดเดิมยังต้องดำเนินการต่อเนื่อง แต่งานของ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ก็ต้องประสานให้เกิดผลงานเช่นเดียวกัน ทำให้ผลงานทั้งหน่วยงานสังกัดเดิมและของ สยจ. ไม่ดีเท่าที่ควร

2. ปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีลักษณะถูกต้องตามหลักการแบบแมทริกซ์ วิธีการนี้ทำให้ต้องหวนกลับไปพิจารณาการจัดโครงสร้างของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดโดยเปรียบเทียบกับหลักการจัดองค์การแบบแมทริกซ์อีกครั้ง หลักการข้อหนึ่งของการจัดองค์การแบบแมทริกซ์คือต้องมีผู้บริหารสามประเภท ได้แก่ 1) ผู้บริหารทั่วไป 2) ผู้บริหารสายงาน (หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด) และ 3) ผู้บริหารโครงการ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงควรกำหนดให้มีผู้บริหารทั่วไปเพราะบุคคลผู้นี้จะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพผู้คอยประสานส่วนต่างๆ ให้เข้ามาอยู่ในแมทริกซ์หรือการบริหารเชิงซ้อนที่กล่าวนี้ แต่ในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้นี้ก็มิได้อยู่ในแมทริกซ์ เนื่องจากผู้บริหารทั่วไปคือหัวใจของการจัดองค์กร การที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดขาดองค์ประกอบนี้ไปจึงนำไปสู่ปัญหาหลายประการดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงควรสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนว่าคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้บริหารโครงการ กล่าวคือ การปฏิบัติงานต้องมีโครงการที่มีเป้าหมายและระยะเวลาที่ชัดเจน การดำเนินงานแบบโครงการนี้จะต้องมีองค์ประกอบเกี่ยวกับบริบทพื้นที่ ดังนั้นกลุ่มงานต่างๆ ในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงควรมีหน้าที่ร่วมกำหนดและดำเนินโครงการ

การจัดองค์การแบบแมทริกซ์ดังกล่าวนี้ทำให้ขาดสถานที่ในการทำงานและต้องขอยืมทุกสิ่งทุกอย่างมาจากหน่วยงานอื่นๆ จึงนับเป็นอุปสรรคสำคัญข้อหนึ่งต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ดังนั้นสำนักงานยุติธรรมจังหวัดควรมีสถานที่และบุคลากรของตนเอง ซึ่งบุคลากรดังกล่าวนี้ต้องทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารงานของผู้บริหารทั่วไป และผู้บริหารโครงการ ในส่วนของบุคลากรที่เป็นของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเองนี้ ควรมีหน้าที่ในการสร้างความเป็นทีมงาน เช่น จัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเร่งสร้างความรู้จักคุ้นเคยและความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับพันธะต่อโครงการระหว่างเจ้าหน้าที่ที่มาจากสังกัดต่างๆ ทั้งนี้ อาจรวมถึงหน้าที่ในการลดความขัดแย้งและสร้างความ

สมานฉันท์ระหว่างกันด้วย ส่วนบุคลากรที่จะช่วยผู้บริหารโครงการในการผลักดันโครงการต่างๆ นั้น ควรต้องเป็นบุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถขอยืมตัวมาจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เพราะเนื่องจากการดำเนินโครงการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการนำบุคคลจากต่างหน่วยงานมาทำงานร่วมกัน และผู้บริหารโครงการควรมีลักษณะของผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำ และเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ด้วยเพื่อช่วยให้สามารถทำงานเป็นทีมได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น จากข้อเสนอแนะนี้สรุปได้ว่าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดควรปรับวิธีการทำงานดังนี้

1. ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดดำเนินงานด้วยองค์ประกอบด้านการบริหารองค์กรที่ครบถ้วนอันได้แก่ ผู้บริหารทั่วไปผู้บริหารสายงาน และ ผู้บริหารโครงการควรกำหนดตัวบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนด ผู้บริหารทั่วไปให้ชัดเจน ซึ่งควรจะเป็นผู้แทนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการด้านนี้จากกระทรวงยุติธรรมโดยตรง ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวต้องสามารถให้คำแนะนำให้โทษผู้บริหารโครงการ (ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด) และผู้บริหารสายงาน (หัวหน้าหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด) ได้ด้วย

2. ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีสถานที่และบุคลากรของตนเอง โดยที่บุคลากรดังกล่าวนี้ต้องมีหน้าที่สนับสนุนผู้บริหารทั่วไป (ตัวแทนจากกระทรวง) และผู้บริหารโครงการ (ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนในด้านการสร้างทีมงานเพื่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

3. ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นองค์กรที่มุ่งทำงานเพื่อแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยเน้นการดำเนินงานในรูปแบบโครงการที่มีเป้าหมายและระยะเวลาแน่นอนซึ่งต้องอาศัยการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลที่เป็นรูปธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

4. ให้ผู้บริหารสายงาน (หัวหน้าหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด) มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับการดำเนินงานของโครงการแต่ละโครงการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดรวมถึงรับฟังความเห็นของผู้บริหารโครงการในการประเมินความดีความชอบด้วย

5. ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีกระบวนการคัดเลือกและประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหารโครงการ (ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือ หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด) ที่เหมาะสม โดยต้องเลือกผู้ที่สามารถทุ่มเทผลักดันโครงการต่างๆ ที่จัดทำตามแผนกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. เปลี่ยนหรือปรับเปลี่ยนองค์กรให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากสำคัญของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในปัจจุบันเป็นเรื่องของการประสานงานระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการต่างๆ ขณะทำงานประเภทอื่นๆ มีความซ้ำซ้อนกับกับภารกิจของหน่วยงานยุติธรรมอื่นและงาน

ด้านยุทธศาสตร์ก็อยู่ในการควบคุมดูแลของส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อส่งเสริมงานที่เป็นประโยชน์และดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ให้มีประสิทธิภาพ แทนที่จะคงทำหน้าที่เป็น“องค์กรกลยุทธ์” จึงควรปรับเปลี่ยนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้เป็น “องค์กรประสานงาน” โดยมีบุคลากรประจำและสถานที่ของตนเอง เปรียบเสมือน “ด้านหน้า” ของกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้อาจกำหนดให้กรอบการดำเนินงานขององค์กรประสานงานนี้มีมากไปกว่าเรื่องของการรับ/ส่งต่อ/ติดตามเรื่องที่ประชาชนขอความช่วยเหลือ นั่นคือ ให้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย รวมถึงประสานงานระหว่างภาครัฐและประชาชนหรือเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มประชาชนเพื่อป้องกันหรือแก้ไขความขัดแย้งเบื้องต้น

7. ส่วนการควรขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสายงานให้ครอบคลุมผู้มีศักยภาพหรือผู้มีความสามารถอื่นๆ นอกกระบบราชการด้วย อาทิเช่น ผู้นำชุมชน วัด หรือสถาบันการศึกษา เนื่องจากฝ่ายต่างๆ เหล่านี้อาจจะสามารถส่งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาช่วยในการวางแผนและดำเนินงานของโครงการต่างๆ ให้สมบูรณ์และตรงต่อเป้าหมายยิ่งขึ้นได้ เนื่องจากลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นมีลักษณะเฉพาะและอาจซับซ้อนตามลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกัน ดังนั้นแทนที่จะจำกัดอยู่กับหัวหน้าหน่วยงานอย่างเดียวเท่านั้น จะเป็นผลดีกว่าถ้าขยายความให้ความหมายรวมถึงผู้นำชุมชน หรืออาสาสมัครต่างๆ จากภาคประชาชนที่จะเข้ามาช่วยคิดและผลักดันโครงการต่างๆ

8. ควรกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยผลักดันให้มีข้อกฎหมายเพื่อมารองรับการปฏิบัติงานของบุคลากรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสมควรให้มีสถานที่ปฏิบัติงานโดยแยกออกมาเป็นอิสระของตัวเอง สมควรเพิ่มอัตรากำลังโดยมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองเพื่อไม่ให้เกิดการสับสนในการปฏิบัติงาน และรวมทั้งสมควรมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและคู่มือการปฏิบัติงานให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

9. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยังขาดความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนอำนาจการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมและการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงควรมีการจัดทำคู่มือในการเตรียมความพร้อมสำหรับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการในการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ต่อไป

ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งต่อไป

เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมในแต่ละพื้นที่มีรูปแบบที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอีกทั้งสามารถบูรณาการงานในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืนสืบไปควรจะได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ผลการดำเนินงาน พบว่าการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีสภาพการบริหารงานในรูปคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้แทนหน่วยงาน และมีการหมุนเวียนกันทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจึงทำให้มีปัญหาในการทำงานเชิงบูรณาการ ดังนั้นควรมีการศึกษาการบูรณาการร่วมกันระหว่างบุคคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่จะส่งผลให้การดำเนินงานมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้นและสร้างความเชื่อมั่น (Raising the visibility and credibility) อันนำไปสู่การเพิ่มงบประมาณ หรือเงินทุนในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น ขึ้นไป

2. ผลการดำเนินงาน พบว่าการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดนั้นองค์กรภาคเอกชนหรือแม้กระทั่งประชาชนในพื้นที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการไม่มากนัก เนื่องด้วยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดบริหารจัดการตามระบบราชการ การดำเนินงานจึงมีสภาพค่อนข้างบังคับไม่ยืดหยุ่น มีขั้นตอนเยอะและยุ่งยากและที่สำคัญการดำเนินการบางอย่างก็ต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหรือมีกฎระเบียบกำหนดไว้จึงจะสามารถดำเนินการให้มีผลตามกฎหมายได้ ดังนั้นควรทำการศึกษาบทบาทหรือแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชนในการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์

3. ควรทำการศึกษารูปแบบการพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เพื่อสร้างอาสาสมัครยุติธรรมชุมชนให้เป็นตัวแทนขององค์กรในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมสนับสนุนแนวปฏิบัติตามกรอบแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) โดยการนำแนวความคิดดังกล่าวมาเป็นกรอบการบูรณาการงานยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อบรรลุถึงระบบงานยุติธรรมองค์รวมที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

4. ควรมีการศึกษความต้องการทางกฎหมาย (Legal Needs Studies) การศึกษาความต้องการทางกฎหมายถือเป็นแนวทางสำคัญที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการพัฒนาการเข้าถึงความต้องการทางกฎหมายนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลพื้นฐาน และข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่าความต้องการของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้น เป็นความต้องการในด้านใดและอย่างไรบ้าง ประชาชนจะรู้ความต้องการของตน และรู้ว่าสิ่งที่อยากจะขอรับการสนับสนุนเป็นเรื่องใด การศึกษาความต้องการ

ทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การได้ข้อมูล และนำมาจัดลำดับ (Priority) เพื่อดำเนินการและแนวทางการดำเนินการนั้นจะได้สอดคล้องกับความต้องการ (met need) เป็นการให้ความช่วยเหลือที่ตรงจุด ตามความต้องการและจัดทรัพยากรที่เหมาะสมไม่เกิดการสูญเปล่า

5. ควรใช้ความก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี (Technological Advances) ให้เกิดประโยชน์และเต็มตามศักยภาพมากที่สุด อย่างเช่นการจัดทำเว็บไซต์เพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และร้องเรียนผ่านทาง Internet การจัดทำเว็บไซต์เพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นเป็นวิธีการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด และจะเอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และแนวทางการดำเนินการต่างๆ รวมถึงการรับรู้ข่าวสารช่องทางอื่นๆ (Channel) อีกด้วย

บรรณานุกรม

- กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. 2525. คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 -พ.ศ.2475. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร กองจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. 2546. กระบวนการยุติธรรม กับความยากจน : ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. 2550. การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย ยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน . กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงยุติธรรม. 2553. รายงานผลการดำเนินงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัด. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- เก็จกนก เอื้อวงศ์. 2546. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ ในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัญ ภักดีธนากุล. 2523. ศาลกับความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ. ดุลพาห, 27, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์): 72-78.
- จินตนา ชัยวรรณการ. 2543. การปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน : ศึกษากรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. 2550. ยุติธรรมชุมชน : ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมภาคประชาชน. ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- จำเนียร จวงตระกูล และ นันดรศักดิ์ บวรนนท์กุล. 2553. รูปแบบในการปรับปรุงโครงสร้างค่าจ้างและพัฒนาศักยภาพพนักงานประกันสังคม สำนักงานกิจการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. 2544. มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hardles กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่. กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์ม และไซเทกซ์.
- ณิชนน โยthin. 2544. การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ณัฐนิชา บัวดี. 2550. ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามความคิดเห็นของผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการโครงการโรงเรียนสองภาษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพษ์. 2540. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2550. การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐบนเส้นทางการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ธนสิทธิ์ เจียวชัยภูมิ. 2546. การบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพเพื่อการแข่งขัน : กรณีศึกษา บริษัท โกลโบ ฟู้ด จำกัด. ปัญหาพิเศษปริญญาโท. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธนสิทธิ์ เจียวชัยภูมิ. 2548. การบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพเพื่อการแข่งขัน : กรณีศึกษา บริษัท โกลโบ ฟู้ด จำกัด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. 2542. การบริหารงานองค์การมหาชน องค์การมหาชนมิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- นฤมล บุญรอด. 2548. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยงานด้านวิชาการ กรมศุลกากร. ชลบุรี: สาขาวิชาการบริหารทั่วไป มหาวิทยาลัยบูรพา.
- บุญชม ศรีสะอาด. 2535. การวิจัยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ชมรมเด็ก.
- ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์. 2540. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาเอก. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บัญญัติ สุชีวะ. 2523. ผู้พิพากษา: ผู้บัญญัติกฎหมายหรือผู้ตีความ. ดุลพาท, 27, 5(กันยายน-ตุลาคม): 4-8.
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. 2525. การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม : หลักทฤษฎีและมาตรการ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปิตุชา ดันปิติ. 2547. การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงระบบที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรภณ พงษ์เพชร. 2553. ความร่วมมือในการป้องกันปัญหายาเสพติดระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเยาวชนศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ. ปส.ย.). วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงษ์ธร ัญญุสสิริ. 2552. แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- พนิดา ไชยวุฒิ. 2552. ความเชื่อมั่นของผู้รับบริการต่อการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน. ภาคนิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.

- ภรณ์ กิรีติบุตร. 2550. การประเมินผลองค์การ. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- มณฑา วิญญูโสภิต. 2547. การศึกษาพฤติกรรมภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ตามการรับรู้ของครูและผู้บริหาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2553. การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 1-5. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ยุทธนา ทาตายุ. 2543. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการผลิต : กรณีศึกษา กองการผลิต บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด. ปัญหาพิเศษปริญญาโท. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รณณ วิริยะประกอบ. 2554. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายในคดีอาญา: กรณีศึกษาการล่วงละเมิดทางเพศจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รุจา รอดเข็ม. 2547. การพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขประยุกต์ตามแนวทางการประเมินองค์การแบบสมดุล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ. 2548. การพัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วรเดช จันทรศร. 2549. การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สหยาบสื่อและการพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2557. กระบวนการบริหาร. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินท์ติ้ง.
- วิชญ์ วรวิญญู. 2538. องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. 2547. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. นนทบุรี: คลังวิชา.
- ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย. 2549. การบริหารจัดการสมรรถนะในองค์การ. วารสารดำรงราชานุภาพ, 6, 20: 20-50.
- ศิริวรรณ กมลสุขสถิต และ ปราชญ์ ปรัชญาพันธ์. 2552. ความรู้ และเจตคติที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม ชุมชนของประชาชนในจังหวัดนครสวรรค์. นครสวรรค์: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์.
- สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์. 2546. ยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกโดยชุมชนเพื่อชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- สมาน รังสิโยภักดิ์. 2546. การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

- สุทธิพงศ์ ยงค์มกล. 2543. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพจน์ สุโรจน์. 2557. กฎหมายอาญา 1 ภาคบทบัญญัติทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุภางค์ จันทวานิช. 2550. วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุปัญญา ไชยชาญ. 2534. การบริหารการตลาด. กรุงเทพฯ: พี.เอ.อี.พี.วิ้ง.
- สุรินทร์ ถั่วทอง. 2525. จากยกกระบัตรสู่อัยการ. วารสารอัยการ, 5 (เมษายน): 40.
- สุรพล นิติไกรพจน์. 2542. องค์การมหาชน : แนวคิดรูปแบบและวิธีการบริหารงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ฝ่ายโรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, กษมา เดชรักษา และ พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ. 2548. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- เสรี ชัดเข้ม. 2538. โมเดลและการสร้างโมเดล. วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 50-69.
- สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต. 2552. ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา : ศึกษากระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2549. ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมสมานฉันท์. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- _____. 2550. ความเชื่อมโยงของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- _____. 2551. การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ระบบการบริหารจัดการและบทบาทต่อการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- _____. 2554. การจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ระบบการบริหารจัดการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- สำนักงานยุติธรรมจังหวัด 4 ภาคทั่วประเทศ. 2549. รายงานผลการดำเนินงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัด. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.

- อรุณ รักธรรม. 2523. การพัฒนาองค์การ : แนวความคิดและการประยุกต์ใช้ในระบบสังคมไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- อุทุมพร จามรมาน. 2541. ขั้นตอนการทำประกันคุณภาพการศึกษาที่ครบวงจร. กรุงเทพฯ: ฟันนี้.
- อุทัย บุญประเสริฐ. 2546. ตัวแบบ หุ่นจำลอง แบบจำลอง หรือโมเดล. วารสารครุศาสตร์, 3, 4: 25-34.
- อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์. 2553. การประเมินประสิทธิภาพยุทธศาสตร์กรมราชทัณฑ์. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Agranoff, R. & McGuire, M. 2007. **Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations**. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bardo, J.W. & Hartman, J.J. 1982. **Urban Sociology : A Systematic Introduction**. U.S.A.: F.E. Peacock Publishers, Inc.
- Bedeian, A.G. & Zammuto, R.F. 1991. **Organizations : Theory and Design**. Chicago: The Dryden Press.
- Bennis, W. G. 1971. **The concept of organizational health in changing organizational**. New York: McGraw-Hill.
- Boston, J. 1996. **Public Management: The New Zealand Model**. Auckland: Oxford University Press.
- Bryson, J.M. 2011. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**. New York: Jossey-Bass Inc
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. 2016. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**. 4th ed. New York: Jossey-Bass Inc.
- Cartwright, Darwin. 1965. Achieving Change in People: Some Application of Group Dynamics Theory. in Lawrence E. Hartrigg (ed.). **Prison Within Society : A Reader in Sociology**. Garden City, N.Y.: Doubleday Anchor.
- Dilulio, Jr., Garvey & Kettl. 1993. Reducing the federal workforce. **National Partnership for reinventing Government**, 1, 1(February): 18.
- Drucker, P.F. 1954. **The Practice of Management**. New York: Harper & Row, Publishers.

- Elmer, H. J. 1973. **Crime, Correction and Society**. 4th ed. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Forehand, G.A. & Gilmer, H.V. 1964. Environmental variation in studies of organizational behavior. **Psychological Bulletin**, 62, 6: 361-382.
- Good, C. 1973. **Dictionary of Education**. 3rd ed. New York: McGraw – Hill Book Co.
- Greenberg, D.P. 1975. The Incapacitation of Punishment : Some Estimate. **Law and Society Review**, (Summer): 541-580.
- Gross, M.J. & Brown, G. 2008. An Empirical Structural Model of tourists and places: Progressing involvement and place attachment into tourism. **Tourism Management**, 29, 6(December): 1141-1151.
- Gruening, G. 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, 4, 1: 1-25.
- Hulin, C. & Roznowski, M. 1992. **Job Satisfaction : How People Fell About Their Jobs and How it Affects their Performance**. New York: Lexington Books.
- Hoy, W.K. & Ferguson, J. 1985. A Theoretical Frame work and Exploration of Organizational Effectiveness in School. **Educational Administration Quarterly**, 21, 2: 121-122.
- Hoy, W.K. & Miskel, C.G. 1991. **Educational Administration : Theory - Research – Practice**. 4th ed. Singapore: McGraw – Hill, Inc.
- Johnson, E.H. 1978. **Crime, Corrections, and Society-Introduction to Criminology**. United States of America: Dorsey Press.
- Joyce, B. & Weil, M. 1992. **Models of Teaching**. 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Keeves, J.P. 1988a. **Models and Model Building. Educational Research, Methodology, and Measurement: And International Handbook**. Oxford: Pergamon Press.
- _____. 1988b. **Models and model building. Educational Research Methodology, Approach**. New York: McGraw-Hill.
- Kickert & Walter, J.M. 2001. **Public Management Reforms in the Netherland Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of Reference**. London: Sage

- Lawrence, P. & Lorsch, J. 1967. **Organization and environment: Managing differentiation and integration.** Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- MaCary, J.L. & Sheer, D.E. 1955. **Six Approaches to Psychotherapy.** New York: Dryden Press.
- Marc, Ancel. 1966. **Social Defense : A Modern Approach to Criminal Problems.** New York: Schocken Books.
- McGuire, M. & Silvia, C. 2009. The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management. **Public Administration Review**, 70, 2(March/April): 279–288.
- Morphet, E.L. 1967. **Educational Organization and Administrator.** 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice – Hall.
- Parson, T. 1960. **Administrative Science Quarterly. Effective of Size, Complexity and Ownership in Administrative Intensity.** New York: Holt, Rinehart & Winston.
- _____. 1991. **Structure and process in modern societies.** New York: Free Press.
- Perrow, C. 1961. The Analysis of Goals in Complex Organizations. **American Sociological Review**, 26, 6: 854-866.
- Peters, T.J., Waterman, Robert, H.Jr. 2004. **In Search of Excellence.** 2nd ed. London: Profile Book.
- Price, J.L. 1968. **Organizational Effectiveness : An Inventory of Propositions.** Homewood, Ill: Richard D Irwin, Inc.
- Reddin, W.J. 1971. Managerial Effectiveness. **Administrative Science Quarterly**, 16, 1, Organizational Leadership (Mar): 131-133.
- Rings, P.S. & Van de Ven, A.H. 1992. Structuring Cooperative Relationships between Organizations. **Strategic Management Journal**, (October): 72-73.
- Robbins, S.P. 1990. **Organization Theory: Concepts and Case.** USA: Prentice Hall.
- Roberts, M.L, Bradley, C.F. & Hite, P.A. 2002. Understanding attitudes toward progressive taxation. **Public Opinion Quarterly**, 58(2): 19.
- Schein, E.H. 1970. **Organizational Psychology.** 2nd ed. NJ: Prentice-Hall Inc.

- Seashore, S.E. & Yuchtman, E. 1967. Factorial Analysis of Organizational Performance. *Administrative Sciences Quarterly*, 12, 3(December): 377-395.
- Steers, R.M. 1977. *Organization Effectiveness : A Behavioral View*. California: Goodyear.
- Seymour, L.H. 1967. *Psychiatry and the Dilemma of Crime*. New York: Harper and Row.
- Smircich, L. 1983. *Behavior Organization*. 3rd ed. New York: Allyn & Bacon.
- Smith, E.D. 1961. *The Educator's Encycloped*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall.
- Suzuki, Yoshio. 1980. *Crime Prevention and Criminal Justice*. Japan: UNAFEI.
- Vecchio, R.P. 1991. *Organizational behavior*. 2nd ed. Chicago: The Dryden Press.
- Webster. 1983. *New Twentieth Century Dictionary*. New York: Prentice – Hall Press.
- Wehrich, H. & Koontz, H. 1988. *Management : a Global Perspective*. 10th ed. New York: McGraw-Hill.
- Willer, D. 1968. *Scientific sociology: Theory and method*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Willer, R.H. 1967. *Leader and leadership process*. Boston: Irwin / McGraw-Hill.



ภาคผนวก



แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 1 สำหรับผู้บริหาร

เรื่อง

รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
ในจังหวัดแพร่

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคู่ขนานกับชุดหลักสูตรบริหารศาสตร์ สาขาการบริหารภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ข้อมูลต่างๆ ที่ศึกษาเป็นการศึกษาในเชิงวิชาการ โดยข้อมูลที่ได้รับจากท่านจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ดังนั้นข้อมูลของท่านจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาทางวิชาการในภาพรวมเท่านั้น จึงขอความกรุณาตอบแบบสัมภาษณ์ตามความเป็นจริงและขอขอบคุณท่านผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ชุดนี้

ชุดคำถามการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

1. ผลการดำเนินงานของกลุ่มงานต่าง ๆ มีประโยชน์ต่อผู้รับบริการอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

กลุ่มงานบริหารทั่วไป

กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์

กลุ่มงานบริการประชาชน

2. ผลการดำเนินงานทั้งการดำเนินงานของกลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์กลุ่มงานบริการประชาชน มีความคุ้มค่าในเชิงของเวลา ความประทับใจของผู้รับบริการฝ่ายต่าง ๆ คือ ประชาชน หน่วยงานรัฐอื่น ภาคเอกชน อย่างไร

3. บุคลากรของกลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มงานบริการประชาชนศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ผู้บริหารมีความพอใจต่อการเรียนรู้งานของบุคลากรแต่ละฝ่ายเพียงใด

4. กระบวนการบริหารงาน

4.1 ใครเป็นผู้ให้นโยบายการทำงานใน สยจ. นโยบายทำได้จริงหรือไม่ มีการวางแผนอย่างไร ทำร่วมกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงในระดับจังหวัดหรือไม่ การดำเนินงานตามนโยบายมีความต่อเนื่องไหม มีนโยบายอะไรบ้างออกไป เช่น การติดตามประเมินผลงาน การดูแลให้ความสำคัญกับผู้มารับบริการงานบุคคล ฯลฯ มีการปฏิบัติจริงจังเพียงใด

4.2 การจัดองค์การ โครงสร้าง สยจ. 3 กลุ่ม คือ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์และกลุ่มงานบริการประชาชนมีความเหมาะสมเพียงใด มีการประสานงานระหว่างกลุ่มใดเพียงใดโครงสร้างนี้ทำให้ สยจ. สามารถทำงานบรรลุตามเป้าหมายได้หรือไม่ หากไม่อะไรเป็นปัญหา

4.3 การบังคับบัญชาสั่งการ ผู้บริหาร สยจ. สามารถการสั่งการบังคับบัญชาบุคลากรได้หรือไม่ บุคลากรที่มาจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงในระดับจังหวัด ให้การเชื่อฟังและเต็มใจปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ สยจ. สามารถให้คุณให้โทษแก่บุคลากรได้ไหม

4.4 การประสานงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกับสำนักงานจังหวัดภาคเอกชน และกลุ่มยุทธธรรมชุมชน เป็นอย่างไร มีการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันเพียงใด การประสานงานกับเครือข่ายยุทธธรรมจังหวัด มีผลอย่างไร ประสานกันได้อย่างดีหรือไม่การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่จำเป็น จากหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุทธธรรมระดับจังหวัดมีเพียงใด

4.5 การควบคุมงาน มีกลไกอะไรบ้างที่ตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ติดตามผลงานของทั้ง 3 กลุ่มงานของ สยจ. ได้จัดทำแบบประเมินผลเพื่อวัดผลการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ หรือไม่ มีการจัดทำแบบประเมินผลการดำเนินงานของ สยจ. เอง หรือไม่ แบบประเมินผลสามารถวัดได้ถึงระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนหรือไม่ สามารถวัดประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายได้ หรือไม่ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างไรบ้าง ตัวชี้วัดสามารถวัดได้ถึงความพึงพอใจของบุคลากร สามารถวัดได้ถึงการเรียนรู้และการพัฒนาของบุคลากร และสามารถวัดได้ถึงความพึงพอใจของผู้มารับบริการได้หรือไม่ ทำไม

4.6 มีแนวทางในการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพ สยจ. เรื่องใด อย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 2 สำหรับผู้บริหาร

เรื่อง

รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
ในจังหวัดแพร่

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขา การบริหารภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ข้อมูลต่างๆ ที่ศึกษาเป็นการศึกษาในเชิงวิชาการ โดยข้อมูลที่ได้รับจากท่านจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ดังนั้นข้อมูลของท่านจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาทางวิชาการในภาพรวมเท่านั้น จึงขอความ กรุณาตอบแบบสัมภาษณ์ตามความเป็นจริงและขอขอบคุณท่านผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ชุดนี้

ชุดแนวคำถามการสัมภาษณ์ระดับผู้บริหาร สยจ. และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

1. เห็นด้วยกับปัญหาของ สยจ. ที่ได้มีการวิเคราะห์มาก่อนหน้านี้หรือไม่ หากไม่ ทำไม
2. หลังจากที่เราพบปัญหาของ สยจ. ทางกระทรวงได้ตอบสนองและแก้ปัญหาอย่างไร
3. ปัญหาเหล่านั้นสามารถแก้ไขในระดับ สยจ. หรือต้องการการแก้ไขจากกระทรวงฯ
4. กระทรวงฯ ได้ช่วย สยจ. ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงใด
5. โครงสร้าง สยจ. ปัจจุบันเหมาะสมเพียงใด หากไม่เหมาะสม ควรมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร มีงบประมาณเพียงพอต่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงอย่างไร
6. ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของบุคลากรใน สยจ. ที่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนจากหน่วยงานสังกัด กระทรวงในระดับจังหวัด พบว่ามีปัญหาหลายประการ ท่านคิดว่าปัญหาเหล่านี้จะแก้ไขอย่างไร
7. ที่ผ่านมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ช่วยแก้ปัญหานี้แก่ สยจ. อย่างไร
8. มีการสร้างแรงจูงใจให้คนทำงานใน สยจ. อย่างไร
9. ได้มีการจัดการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร สยจ. หรือทาง สยจ. ดำเนินการเอง หากทำมีวิธีการคัดเลือกอย่างไร มีแนวทางการดำเนินงานอย่างไร

แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ

เรื่อง

รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

ในจังหวัดแพร่

ผู้ให้การสัมภาษณ์ ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาว

.....

ตำแหน่งปัจจุบัน

.....

สถานที่ทำงาน

.....

เคยดำรงตำแหน่ง (ตั้งแต่ผู้บริหารระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง)

แนวทางการสัมภาษณ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

1. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีประสิทธิภาพในปัจจุบันมีสภาพเป็นอย่างไร
2. ความมีประสิทธิภาพของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือความสำเร็จของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถพิจารณาได้อย่างไร
3. รูปแบบการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีประสิทธิภาพในปัจจุบันควรเป็นรูปแบบใด
4. องค์ประกอบของรูปแบบการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีประสิทธิภาพควรประกอบด้วยอะไรบ้าง
5. การพิจารณารูปแบบการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ ควรจะพิจารณาจากองค์ประกอบอะไรบ้าง
6. แนวทางในการดำเนินการให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีประสิทธิภาพควรจะทำอย่างไร
7. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม หรือความคิดเห็นอื่นๆ



ภาคผนวก ข

การสัมภาษณ์ผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องกับ
สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

หนังสือขออนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัด 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน เพื่อสัมภาษณ์ผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้คือ

1. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่
3. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย
4. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน
5. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง
6. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา
7. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
8. หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน



ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/๗๖๑

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์กร (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่และการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงใหม่

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อกับนักศึกษาได้ที่ หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๕๖๑๓ ๐๐๔๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๙ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๙ ๕๔๐๐

ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/ ๓๖๒



วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดเชียงราย

ด้วย นางสาวนิติกานุจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงรายและการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเชียงราย

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๔๖๑๓ ๐๐๔๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๙/ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๙/ ๕๔๐๐

ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/ มวณ



วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนและการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๔๖๑๓ ๐๐๔๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๐



ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/ ม.๖๕

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดลำพูน

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์กร (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูนและการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำพูน

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๕๖๑๓ ๐๐๕๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๘๓/ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๘๓/ ๕๔๐๐



ที่ ศธ ๐๕๓๓.๑๔.๕/ ๗๖๔

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดลำปาง

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปางและการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลำปาง

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๕๖๑๓ ๐๐๔๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๘๗/ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๘๗/ ๕๔๐๐



ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/๓๖๖

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดพะเยา

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยาและการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพะเยา

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๕๖๑๓ ๐๐๔๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๐



ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/ ๗๖๗

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดแพร่

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่และการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๕๖๑๓ ๐๐๕๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๐



ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/ ๗๖๙

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน ยุติธรรมจังหวัดน่าน

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอก การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี อาจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งการจัดทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ

๑. ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน
๒. โครงสร้างการบริหารงานขององค์กร (สำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน)
๓. จำนวนของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน
๔. การบริหารจัดการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่านและการบริหารจัดการที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. รูปแบบ ระบบ และกลไกการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดน่าน

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจากท่าน ทั้งนี้ นักศึกษาจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานในรายละเอียดกับท่านโดยตรง และสามารถติดต่อกับนักศึกษาได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘ ๔๖๑๓ ๐๐๔๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๔๓/ ๕๔๐๒

โทรสาร ๐ ๕๓๔๓/ ๕๔๐๐



ภาคผนวก ค

การสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อ
การบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
ในจังหวัดแพร่

หนังสือเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ของหัวหน้าหรือผู้บริหารหน่วยงาน 8 หน่วยงาน ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมและในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัด เพื่อสังเคราะห์ให้ได้มาซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้แทนหรือผู้มีอำนาจแทนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่
2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่
3. ผู้แทนหรือผู้มีอำนาจแทนผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดแพร่
4. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดแพร่
5. ผู้แทนหรือผู้มีอำนาจแทนตำรวจภูธรจังหวัดแพร่
6. ผู้แทนหรือผู้มีอำนาจแทนสำนักงานอัยการจังหวัดแพร่



ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/๑๔๓

วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔

ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย

จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเรียนเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

เรียน หัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ	จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม	จำนวน ๑ ฉบับ
๓. แบบตอบรับ	จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาปริญญาเอก
สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอกการบริหารภาครัฐและเอกชน กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบที่
เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่” โดยมี รองศาสตราจารย์
ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าว เป็นไปได้ด้วยความ
เรียบร้อย จึงขอเรียนเชิญผู้แทนจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแพร่ สำนักงาน
บังคับคดีจังหวัดแพร่ เรือนจำจังหวัดแพร่ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแพร่ และกรมคุ้มครองสิทธิและ
เสรีภาพประจำจังหวัดแพร่ เข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในวันพุธที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๒.๐๐ น. ณ
ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (ศปก.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่ ทั้งนี้
นักศึกษาดังกล่าว หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙ ๙๕๕๑ ๖๓๒๒ เป็นผู้ประสานงานรายละเอียดกับท่านโดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สถาพร แสงสุไพค์)

รองผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยและพัฒนาวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๔๗ ๕๕๕๕

โทรสาร ๐ ๕๓๔๗ ๕๕๕๐

ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/๑๔๙



วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๕

ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย

จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเรียนเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

เรียน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอวังทอง จังหวัดแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ	จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม	จำนวน ๑ ฉบับ
๓. แบบตอบรับ	จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาปริญญาเอก
สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอกการบริหารภาครัฐและเอกชน กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบที่
เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่” โดยมี รองศาสตราจารย์
ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าว เป็นไปได้ด้วยความ
เรียบร้อย จึงขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในวันพุธที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ -
๑๒.๐๐ น. ณ ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (ศปก.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่
ทั้งนี้ นักศึกษาดังกล่าว หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙ ๙๔๔๑ ๖๓๒๓ เป็นผู้ประสานงานรายละเอียดกับท่าน
โดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์จระพงค์ ไชยววงศ์)

รองผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศ ปฏิบัติราชการแทน

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๔๗ ๕๕๕๕

โทรสาร ๐ ๕๓๔๗ ๕๕๔๐



ที่ ศธ ๐๕๓๓.๑๔.๕/ ๖๔๖

วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔

ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย

จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเรียนเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

เรียน ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ	จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม	จำนวน ๑ ฉบับ
๓. แบบตอบรับ	จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาปริญญาเอก
สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอกการบริหารภาครัฐและเอกชน กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบที่
เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่” โดยมี รองศาสตราจารย์
ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าว เป็นไปได้ด้วยความ
เรียบร้อย จึงขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในวันพุธที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ –
๑๒.๐๐ น. ณ ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (ศปก.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่
ทั้งนี้ นักศึกษาดังกล่าว หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙ ๙๕๔๔๑ ๖๓๒๓ เป็นผู้ประสานงานรายละเอียดกับท่าน
โดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๔๕

โทรสาร ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๕๐

ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/๑๙๒



วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔

ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย

จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเรียนเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

เรียน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ	จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม	จำนวน ๑ ฉบับ
๓. แบบตอบรับ	จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาปริญญาเอก
สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอกการบริหารภาครัฐและเอกชน กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบที่
เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่” โดยมี รองศาสตราจารย์
ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าว เป็นไปได้ด้วยความ
เรียบร้อย จึงขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในวันพุธที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ -
๑๒.๐๐ น. ณ ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (ศปภ.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่
ทั้งนี้ นักศึกษาดังกล่าว หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙ ๙๕๔๑ ๖๓๒๓ เป็นผู้ประสานงานรายละเอียดกับท่าน
โดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์จรัสพงศ์ ไชยชาวงศ์)

รองผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศ ปฏิบัติราชการแทน

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๔๗ ๕๔๔๕

โทรสาร ๐ ๕๓๔๗ ๕๔๔๐

ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/ ๑๘๗



วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔

ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย

จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเรียนเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

เรียน ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ	จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม	จำนวน ๑ ฉบับ
๓. แบบตอบรับ	จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาปริญญาเอก
สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอกการบริหารภาครัฐและเอกชน กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบที่
เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่” โดยมี รองศาสตราจารย์
ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าว เป็นไปได้ด้วยความ
เรียบร้อย จึงขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในวันพุธที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ -
๑๒.๐๐ น. ณ ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (สปก.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่
ทั้งนี้ นักศึกษาดังกล่าว หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙ ๙๕๔๑ ๖๓๒๓ เป็นผู้ประสานงานรายละเอียดกับท่าน
โดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๓/ ๕๕๔๕

โทรสาร ๐ ๕๓๘๓/ ๕๕๔๐

ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑๔.๕/๑๕๐



วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔

ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย

จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเรียนเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

เรียน อัยการจังหวัดแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ	จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม	จำนวน ๑ ฉบับ
๓. แบบตอบรับ	จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม รหัส ๕๓๐๕๕๐๑๐๑๓ นักศึกษาปริญญาเอก
สาขาวิชาบริหารศาสตร์ วิชาเอกการบริหารภาครัฐและเอกชน กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบที่
เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่” โดยมี รองศาสตราจารย์
ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาดังกล่าว เป็นไปได้ด้วยความ
เรียบร้อย จึงขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงาน
ยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ในวันพุธที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ -
๑๒.๐๐ น. ณ ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (ตปภ.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่
ทั้งนี้ นักศึกษาดังกล่าว หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙ ๙๕๔๑ ๖๓๒๓ เป็นผู้ประสานงานรายละเอียดกับท่าน
โดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์

งานบริการการศึกษาและกิจการนักศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๕๓๘๙ ๕๔๔๔

โทรสาร ๐ ๕๓๘๙ ๕๔๔๐



ภาคผนวก ง

หัวข้อเสวนากลุ่ม (Focus Group)

กำหนดการ
การจัดเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมี
ประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่
 ภายใต้คุณิพนธ์ เรื่อง เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรม
 อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่

ในวันพุธที่ 2 มีนาคม 2559 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ณ ห้องศูนย์ปฏิบัติการ (ศปก.) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแพร่

09.00 น. - 09.20 น.	กล่าวต้อนรับตัวแทนผู้เข้าร่วมเวทีสนทนากลุ่มจากหน่วยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดเวทีฯครั้งนี้ (โดย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม)
09.20 น. - 09.50 น.	สรุปผลการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ (โดย นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม)
09.50 น. - 11.30 น.	แบ่งกลุ่มสนทนากลุ่มเป็น 2 กลุ่ม เพื่อหาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อ การบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่ ดังนี้ <u>กลุ่มที่ 1</u> ผู้แทนหน่วยงานสยจ.แพร่ และ ผู้แทนของหน่วยงานซึ่งปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การกำกับและดูแลของสยจ.แพร่ <u>กลุ่มที่ 2</u> ผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม
11.30 น. - 12.00 น.	นำเสนอแนวทางการหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่าง มีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่
12.00 น.	รับประทานอาหารร่วมกัน และเดินทางกลับโดยสวัสดิภาพ

หมายเหตุ: อาหารว่างพร้อมบริการในห้องสนทนา

ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม

1. ท่านคิดว่าหน่วยงานท่านพบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการงานยุติธรรมในจังหวัดแพร่หรือไม่ อย่างไร. (โปรดอธิบาย)
2. หน่วยงานของท่านมีเป้าหมายหรือกลยุทธ์อย่างไรในการบริหารจัดการงานยุติธรรมในจังหวัดแพร่. (โปรดอธิบาย)

3. หน่วยงานของท่านได้มีการดำเนินงานในการจัดการงานยุติธรรมในจังหวัดแพ้อย่างไร. (โปรดอธิบาย)
4. ท่านคิดว่าควรมีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขอุปสรรคหรือปัญหาให้แก่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินงานยุติธรรมในจังหวัดแพ้อย่างไร. (โปรดอธิบาย)
5. ท่านคิดว่าควรมีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขอุปสรรคหรือปัญหาให้แก่หน่วยงานที่ต้องติดต่อหรือประสานงานร่วมกันในการดำเนินงานยุติธรรมในจังหวัดแพ้อย่างไร. (โปรดอธิบาย)
6. ท่านคิดว่ารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดแพควรเป็นอย่างไร (โปรดอธิบาย)
 - 6.1 ควรมีกฎโกะไร และกลไกนั้นควรเป็นอย่างไร
 - 6.2 ควรมีกระบวนการอะไร และกระบวนการนั้นควรเป็นอย่างไร
 - 6.3 ควรมีรูปแบบและ/หรือกิจกรรมอะไร และรูปแบบและ/หรือกิจกรรมนั้นควรเป็นอย่างไร

ขอความกรุณาท่านโปรดให้ข้อมูลในประเด็นดังกล่าวสำหรับอภิปรายกลุ่มเพื่อนำมาวิเคราะห์และ
สังเคราะห์เสนอแนวทางการหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพใน
จังหวัดแพร่

++++ขอขอบพระคุณยิ่งมา ณ โอกาสนี้++++



ภาคผนวก จ

ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหาร
สำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550



ระเบียบกระทรวงยุติธรรม
ว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
พ.ศ. 2550

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรม จังหวัด พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดให้การบริหารจัดการในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัดของ กระทรวงยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพ ทำให้การ ปฏิบัติภารกิจภาครัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กระทรวงยุติธรรมจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรม จังหวัด พ.ศ. 2550 ”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2548

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” หมายความว่า หน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานและ ประสานงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัด ทั้งนี้ ให้หมายรวมถึง สำนักงานยุติธรรมจังหวัด สาขา ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้นด้วย

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ จังหวัดนั้น

“หัวหน้าส่วนราชการ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น

“ราชการบริหารส่วนกลาง” หมายความว่า ส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

- 2 -

หมวด 1

การบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ข้อ 5 การบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ให้คำนึงถึงหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

(1) เป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการงานในกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัด ของกระทรวงยุติธรรมที่เป็นเอกภาพ โดยนำแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้อย่างเหมาะสม ด้วยการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการให้มีการทำงานในลักษณะสอดคล้องเชื่อมโยง เป็นกลุ่มเดียวกัน และนำภารกิจของทุกส่วนราชการมาบริหารจัดการร่วมกันภายใต้คณะกรรมการ บริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

(2) มีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการที่จะต้อง สนับสนุนบุคลากรและทรัพยากรในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มศักยภาพ

(3) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแปลงยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และปัญหาความต้องการ ของประชาชน รวมทั้งเป็นหน่วยบริการประชาชนที่เชื่อมโยงการบริการประชาชนของส่วนราชการ และเป็นศูนย์บริการร่วมของกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัด

(4) ดำเนินงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และส่งเสริมให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยคำนึงถึงหลักการดำเนินงานที่มีประชาชนเป็นหุ้นส่วน

(5) การจัดโครงสร้างและระบบงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการ จำกัดอัตรากำลังบุคลากรภาครัฐ โดยใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังจากส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด หมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นการพัฒนาบุคลากรอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้บุคลากร มีความรู้ในภารกิจของส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากภารกิจของส่วนราชการของตนเอง และสามารถปฏิบัติงาน แทนกันได้

(6) ราชการบริหารส่วนกลางมีระบบและกลไกสนับสนุนการบริหารสำนักงาน ยุติธรรม ระบบการจูงใจด้วยการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงาน และระบบการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

/หมวด 2...

- 3 -

หมวด 2

องค์กรบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ข้อ 6 ให้มีคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กยจ.”

ประกอบด้วย

- | | |
|--|------------------|
| (1) อัยการจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (2) ปลัดจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (3) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (4) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (5) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (6) นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร และ/หรือ
เทศบาลเมือง และ/หรือ
เทศบาลตำบล ในพื้นที่ | ที่ปรึกษา |
| (7) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่
ที่เห็นสมควร | ที่ปรึกษา |
| (8) ประธานสภาทนายความจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (9) ผู้แทนเครือข่ายยุติธรรมชุมชน | ที่ปรึกษา |
| (10) หัวหน้าส่วนราชการ ที่ได้รับ
เลือกจากที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ | ประธานกรรมการ |
| (11) หัวหน้าส่วนราชการ ที่ได้รับ
เลือกจากที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการ | รองประธานกรรมการ |
| (12) หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการ | กรรมการ |
| (13) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน
สำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย | เลขานุการ |
| (14) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน
สำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย | ผู้ช่วยเลขานุการ |

ข้อ 7 ให้ กยจ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาและรับผิดชอบผลสัมฤทธิ์ของงานในการกิจของกระทรวงยุติธรรม
ทั้งหมดที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดยกเว้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กยจ. สาขา
- (2) พิจารณาและรับผิดชอบจัดให้มีแผนปฏิบัติราชการสำนักงานยุติธรรม
จังหวัดที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการกระทรวงยุติธรรม แผนปฏิบัติราชการของจังหวัด และปัญหา
ความต้องการของประชาชนในพื้นที่

/(3) พิจารณา...

- 5 -

ข้อ 9 ให้ กยจ. สาขา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาและรับผิดชอบผลสัมฤทธิ์ของงานในการกิจของกระทรวงยุติธรรมทั้งหมดที่ดำเนินการในเขตพื้นที่รับผิดชอบ
- (2) ร่วมกับ กยจ. ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ตามข้อ 7(2)
- (3) พิจารณาและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในพื้นที่ ให้ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
- (4) พิจารณาและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาบุคลากร สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสาขา
- (5) พิจารณาการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ และเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ ของส่วนราชการในพื้นที่ ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้
- (6) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมทราบตามแนวทางที่ กระทรวงยุติธรรมกำหนด รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติราชการสำนักงานยุติธรรม จังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้ กยจ. ทราบ
- (7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย

ข้อ 10 ให้ประธาน กยจ. รับผิดชอบการบริหารงานสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และเป็นหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ข้อ 11 ประธาน กยจ. รองประธาน กยจ. และกรรมการ กยจ. อยู่ในตำแหน่งได้ คราวละสองปี และอาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งอีกได้

ข้อ 12 ให้ประธาน กยจ. ที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าประธาน กยจ. ที่ได้รับเลือกใหม่เข้ารับหน้าที่

เมื่อตำแหน่งประธาน กยจ. ว่างลง หรือประธาน กยจ. ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธาน กยจ. เป็นผู้ทำการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ทำการแทนประธาน กยจ. หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้กรรมการที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้ทำการแทน ถ้าผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้กรรมการที่มีอาวุโสถัดลงมาตามลำดับเป็นผู้ทำการแทน

ข้อ 13 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธาน กยจ. และรองประธาน กยจ. พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ย้ายไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่น
- (4) ปลัดกระทรวงยุติธรรมเห็นว่าไม่สมควรให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป

/ข้อ 14 ...

- 6 -

ข้อ 14 ให้นำความในข้อ 13 (1) (2) และ (3) มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการ กยจ. ที่มีใช้ประธาน กยจ. และรองประธาน กยจ. โดยอนุโลม

ข้อ 15 ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมลงนามแต่งตั้งประธาน กยจ. รองประธาน กยจ. ประธาน กยจ. สาขา และรองประธาน กยจ. สาขา

ข้อ 16 ให้ประธาน กยจ. ลงนามแต่งตั้ง กยจ. หรือ กรรมการใน กยจ. หรือเลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 17 ให้นำความในข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 16 มาใช้กับ กยจ. สาขา โดยอนุโลม

หมวด 3

ภารกิจหลักและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ข้อ 18 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด มีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

(1) อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนทั้งระบบ ตามอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงยุติธรรม

(2) ดำเนินงานด้านบริการประชาชนของกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัด

(3) ประสานความร่วมมือกับองค์กรและส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในและนอกสังกัด กระทรวงยุติธรรม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและเข้าถึงความยุติธรรม อย่างทั่วถึงและเสมอภาค

ข้อ 19 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ยุติธรรม โดยมีการจัดแบ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มงานบริหารทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ ได้แก่ งานสารบรรณ งานพัสดุ งานการเงินและบัญชี งานการเจ้าหน้าที่ งานข้อมูลสถิติ และงานการประชาสัมพันธ์

(2) กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการสี่ปี แผนปฏิบัติการประจำปี และแผนงบประมาณ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแผน

(3) กลุ่มงานบริการประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริการประชาชน ด้านกระบวนการยุติธรรมในภารกิจของกระทรวงยุติธรรม ให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วและโปร่งใส โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยภารกิจดังนี้

/(ก) ศูนย์บริการ...

- 7 -

(ก) ศูนย์บริการร่วมและคลินิกยุติธรรม ประกอบด้วย งานบริการของ
ส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม ได้แก่

- (1) การให้บริการข้อมูล หรือคำปรึกษา
- (2) การรับเรื่องขออนุมัติ หรืออนุญาต
- (3) การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือรับแจ้งเบาะแส

(ข) ศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน มีหน้าที่

(1) พัฒนาและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนและ
กลไกการดำเนินงานของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน

(2) วางระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างศูนย์
ยุติธรรมชุมชน และเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

(3) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรม
ชุมชน และเครือข่ายยุติธรรมชุมชน

(ค) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือ กยจ.
หรือ กยจ. สาขา มอบหมาย

โครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และสำนักงานยุติธรรมจังหวัด
สาขา ให้เป็นไปตามประกาศหรือคำสั่งของกระทรวงยุติธรรม

ข้อ 20 ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และ
มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2550



(นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำเนาถูกต้อง


(นายชำนาญ สุวรรณรักษ์)
นักวิชาการยุติธรรม 72



ภาคผนวก ฉ

ภาพการจัดเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อ
การบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่



ภาพผนวกที่ 1 การจัดเวทีสนทนากลุ่มเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการบริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดแพร่



ภาคผนวก ข

ประวัติผู้วิจัย

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล นางสาวนิติกาญจน์ นาคประสม
เกิดเมื่อ 7 ตุลาคม 2523
ประวัติการศึกษา พ.ศ. 2546 นิติศาสตรบัณฑิต (กฎหมาย)
มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2552 นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยพายัพ เชียงใหม่
ประวัติการทำงาน พ.ศ. 2549-ปัจจุบัน อาจารย์ประจำ
มหาวิทยาลัยแม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติ
จังหวัดแพร่