

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการสรรหาและพฤติกรรมการบริหารงานของกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเกี่ยวข้องกับผู้บริหารศาลยุติธรรมในการทำงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการสรรหา การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยดังนี้

- 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสรรหา
- 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสรรหา

2.1.1 ความหมายของการสรรหา

การสรรหา (Recruitment) คือกระบวนการกลั่นกรอง และคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติคุณวุฒิทางการศึกษา มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งมาสมัครงานในตำแหน่งต่าง ๆ ที่องค์กรเปิดรับสมัคร โดยการสรรหาถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่องค์กรจำเป็นต้องทำขึ้นเพื่อมุ่งใจให้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งตามที่องค์กรได้ระบุไว้ในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มีบุคคลเข้ามาสมัครงาน ซึ่งคำว่า “สรรหา” หมายถึง เลือกลมา คัดมา มีลักษณะเป็นคำกริยา เช่น สรรหาของมาตกแต่งบ้าน คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 1,134) นอกจากนี้ยังมีความหมายไว้อย่างกว้างขวาง เช่น

อาร์เธอร์ ดับเบิลยู เชอร์แมน (Arthur W. Sherman, Jr.) และจอร์จ ดับเบิลยู โบห์แลนด์เลอร์ (George W. Bohlander) (<http://www.siamhrm.com>, 23 มกราคม 2550) ให้ความหมายของการสรรหา หมายถึง กระบวนการในการค้นหาและมุ่งใจให้ผู้สมัครที่มีศักยภาพมาสมัครงานในตำแหน่งที่

เปิดรับสมัครการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ผู้สนใจทราบ เกี่ยวกับคุณสมบัติที่ต้องการในการปฏิบัติงาน รวมถึงโอกาสของความก้าวหน้าอันพึงจะได้รับจากองค์กร

ลูอิส อาร์ โกเมซ – เมเจีย (Luis R. Gomez – Mejia) เดวิด บี บาลกิน (David B. balkin) และ โรเบิร์ต แอล คาร์ดี (Robert L. Cardy) (เพ็งอ้าง) อธิบายความหมายของคำว่า การสรรหา หมายถึง กระบวนการแสวงหา กลุ่มผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถมีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับงานแต่ละงาน นับเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการจ้างงาน (Employment process) โดยองค์กรจะต้องประชาสัมพันธ์ตำแหน่งงานที่ว่างให้ตลาดงานรับทราบ เพื่อดึงดูดให้ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาสมัคร ซึ่งอาจเป็นการแสวงหาจากแหล่งภายในหรือแหล่งภายนอกองค์กรก็ได้

เดวิด เอ เดอ เซ็น โซ (David A. De Cenzo) และสตีเฟน พี ครอบบินส์ (Stephen P. Robbins) (เพ็งอ้าง) ให้ความเห็นว่าการสรรหาเป็นกระบวนการค้นพบผู้สมัครที่มีความสามารถสำหรับบรรจุในตำแหน่งที่ว่างในปัจจุบันหรือตำแหน่งที่คาดว่าจะว่าง ทำให้มั่นใจได้ว่าองค์กรสามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การสรรหาเป็น กิจกรรมเชื่อมโยง (Linking activity) ในการนำบุคคลที่ประสงค์จะทำงานมาสู่งานที่ต้องการ บุคลากรรับผิดชอบ และกิจกรรมนี้ต้องการความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

แบร์รี่ คัชเวย์ (Bary Cushway) (เพ็งอ้าง) ให้ความเห็นว่าการสรรหาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งมุ่งดึงดูดใจกลุ่มผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงานจากแหล่งต่าง ๆ ให้มาสมัครงาน ดังนั้นองค์กรจำเป็นต้องจัดระบบการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากผลที่เกิดจากระบบสรรหาที่ขาดคุณภาพจะส่งผลให้มีอัตราลาออกจากงานสูง ผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน พนักงานขาดแรงจูงใจในการทำงานและบางที่อาจไม่สามารถจะจูงใจผู้สมัครที่มีคุณสมบัติดีจากแหล่งภายนอกเข้ามาร่วมงานกับองค์กรได้

จอร์จ ที มิลโควิช (George T. Milkovich) และจอร์จ ดับเบิลยู บูด (John W. Boudreau) (เพ็งอ้าง) การสรรหาเป็นกระบวนการในการระบุแหล่งผู้สมัครและจูงใจให้กลุ่มผู้สมัครมาสมัครงาน เพื่อรับการคัดเลือกให้จ้างงานในโอกาสต่อไป กระบวนการนี้เป็นการติดต่อสื่อสารสองทาง กล่าวคือผู้สมัครต้องการข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องเกี่ยวกับการทำงานในองค์กร ขณะเดียวกันองค์กรก็สนใจอยากได้ข้อมูลที่ต้องการเกี่ยวกับผู้สมัครว่าจะปฏิบัติงานอะไรได้บ้างหากได้รับการจ้าง ดังนั้น ผู้สมัครจะต้องแสดงให้เห็นองค์กรรู้ว่าตนเองมีคุณสมบัติ มีความสามารถสมควรจะได้รับการจ้าง และพยายามให้องค์กรเปิดเผยข้อมูลว่าจะตัดสินใจรับตนเข้าทำงานหรือไม่ ทำนองเดียวกันกับองค์กรก็ต้องแสดงให้เห็นให้ผู้สมัครเห็นว่า เป็นหน่วยงานที่ดี เหมาะแก่การทำงาน และพยายามให้ผู้สมัครให้ภาพที่เป็นจริงเกี่ยวกับศักยภาพและคุณค่าในฐานะเป็นพนักงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) อธิบายว่า การสรรหา หมายถึง การดำเนินงานเพื่อมุ่งที่จะจูงใจผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถ และมีทัศนคติที่ดีตรงตามความต้องการให้เข้ามาร่วมงานในอันที่จะช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

พะยอม วงศ์สารศรี (2530) ให้คำจำกัดความว่า การสรรหา หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาและจูงใจผู้สมัครที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร โดยเริ่มต้นจากการแสวงหาคนเข้าทำงาน และสิ้นสุดเมื่อบุคคลได้มาสมัครงานในองค์กร การสรรหาจึงเป็นศูนย์รวมของผู้สมัครเพื่อดำเนินการคัดเลือกพนักงานใหม่ต่อไป

สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (<http://www.siamhrm.com>, 23: 2550) นิยามว่า การสรรหา หมายถึง กระบวนการจัดหาผู้สมัครจากแหล่งต่าง ๆ และคัดเลือกโดยวิธีการสัมภาษณ์และทดสอบ หรือวิธีอย่างอื่นเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด

จากความหมายที่นักวิชาการได้นำเสนอมาข้างต้น พอจะสรุปได้ใน 2 ลักษณะ คือ ความหมาย และความสัมพันธ์ของการสรรหากับกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เป็นความหมายสรุปได้ว่า การสรรหาเป็นกระบวนการแสวงหาและจูงใจให้กลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ศักยภาพและคุณสมบัติต่าง ๆ อันเหมาะสมกับตำแหน่งงานที่เปิดรับสมัครเข้ามาสมัครกับองค์กร ทั้งนี้โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ตลาดแรงงานรับทราบ ซึ่งอาจเป็นการแสวงหาจากแหล่งภายในหรือนอกองค์กรก็ได้

2.1.2 หลักการสรรหาบุคลากร

หลักการสรรหาบุคลากร คือ ระบบการกลั่นกรองบุคลากรขั้นต้น เพื่อคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเข้าเป็นบุคลากรขององค์กร ตามหลักการที่ว่า “บรรจุคนให้ถูกต้องและเหมาะสมกับตำแหน่งงาน” (Put the Right Man on the Right Job) โดยคำนึงถึงความสำเร็จขององค์กรที่ต้องอาศัยบุคลากรที่ดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงาน ประหยัดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุน สามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528: 536) โดยการสรรหาบุคลากรที่องค์กรนิยมใช้มี 2 ระบบคือ

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) จัดเป็นระบบการสรรหาบุคลากรขององค์กร โดยอาศัยหลักแห่งความเมตตา เกื้อกูล ช่วยเหลือสงเคราะห์ บรรดาพรรคพวก เพื่อนฝูง ญาติมิตร วงศาคณาญาติ และผู้อยู่ในอุปการะให้มา มีอิทธิพลเหนือการสอบคัดเลือก โดยมีการใช้บาร์มิชของผู้มีอำนาจสูงสุดจากในองค์กรที่ประกาศรับสมัครบุคลากร โดยไม่ต้องคำนึงถึงระบบการสอบคัดเลือก ซึ่งในองค์กรที่มีระบบการบริหารที่ดี ประสิทธิภาพการทำงานสูง จะไม่มีระบบการรับ

บุคลากรเข้ามาทำงานโดยระบบอุปถัมภ์ เพราะจะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคลากรขององค์กร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531: 16)

2. ระบบคุณธรรม (Merit system) จัดเป็นระบบการสรรหาบุคลากรที่ใช้“หลักแห่งความดี” ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 หลักความสามารถ (Competence) โดยกำหนดเงื่อนไขการรับสมัครบุคลากร เช่น คุณสมบัติ ผู้สมัคร วุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน หรือเคยผ่านงานมาแล้ว เพื่อเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่มีความสามารถตรงตามเงื่อนไขการรับสมัครให้มาสมัครเข้าทำงาน โดยผ่านกระบวนการคัดเลือก

2.2 หลักความเสมอภาค (Equality) โดยคำนึงถึงหลักการแห่งสิทธิของความเสมอภาคของบุคคลที่มีคุณสมบัติ วุฒิการศึกษา และประสบการณ์การทำงานตรงตามเงื่อนไขการประกาศรับสมัครเพื่อการคัดเลือก โดยไม่จำกัดการคัดเลือกบุคคลโดยภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ

2.3 หลักความมั่นคง (Security) เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงให้แก่บุคลากรในองค์กรให้มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน ไม่ถูกกลั่นแกล้งในการทำงาน ไม่ถูกลงโทษ สั่งให้พักงาน หรือให้ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่เป็นธรรม

2.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) โดยองค์กรจะกำหนดหลักการปฏิบัติสำหรับบุคลากรให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรวางตัวเป็นกลางทางการเมือง โดยไม่กระทำการใด ๆ อันสื่อเจตนาที่จะเป็นการฝักใฝ่พรรคการเมือง (อุทัย หิรัญโต, 2531: 14) (<http://www.geocities.com>, 23 มกราคม 2550)

2.1.3 วิธีการสรรหา

การสรรหาวิธีการดำเนินการอยู่ 2 วิธี คือ

1) การสรรหาจากภายใน (Internal recruitment) เป็นการสรรหาบุคลากร หรือผู้สมัครจากภายในองค์กรเพื่อบรรจุหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างอยู่ แทนที่องค์กรจะประกาศรับสมัครบุคคลภายนอก โดยจะประกาศรับบุคลากรที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดให้มาสอบแข่งขันหรือรับการคัดเลือก เพื่อเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งขึ้นมา หรืออาจใช้วิธีการโยกย้ายสับเปลี่ยน เพื่อความเหมาะสมการสรรหาวิธีนี้มักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเดิม

ข้อดีของการสรรหาจากภายใน

1. ประหยัดค่าใช้จ่ายในการสรรหา เวลา และค่าใช้จ่ายในการปฐมนิเทศ การฝึกอบรมพนักงานใหม่
2. ส่งเสริมขวัญและกำลังใจของพนักงานในองค์กร สามารถสร้างความผูกพันและความเชื่อมั่นใน องค์กร และมีความจงรักภักดี และซื่อสัตย์ต่อองค์กร
3. เป็นการจูงใจให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร แม้จะต้องเริ่มงานในขั้นต่ำแต่มีโอกาสก้าวหน้าเพราะองค์กรให้การสนับสนุนความก้าวหน้าแก่พนักงานภายในองค์กร
4. สามารถสรรหาบุคลากรได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากองค์กรมีข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับทักษะ ความสามารถของผู้สมัครภายในดีกว่าผู้สมัครภายนอก จึงสามารถนำมาเป็นข้อมูลในการสรรหาบุคลากรได้ดีกว่าการสรรหาบุคลากรจากภายนอกองค์กร
5. เป็นการให้หลักประกันในการทำงานโดยให้โอกาสความก้าวหน้าในการทำงานแก่บุคลากรที่ดี มีความตั้งใจทำงาน ผลงานอยู่ในระดับดี เมื่อมีอายุการทำงานพอสมควรก็จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งให้ได้ดีขึ้น

ข้อเสียของการสรรหาจากภายใน

1. ทำให้องค์กรสูญเสียโอกาสที่จะได้บุคลากรจากภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถ คุณภาพ และประสิทธิภาพในการทำงานจากภายนอก ซึ่งอาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาการทำงาน
2. วิธีการทำงานหรือการแก้ไขปัญหาเชิงสร้างสรรค์อาจไม่เกิดขึ้น เนื่องจากขาด “เลือดใหม่” (New blood) ที่จะเสนอรูปแบบที่แตกต่างไปจากวิธีเดิม ทำให้ขาดบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์ คุณภาพการทำงาน ตลอดจนการยอมรับจากองค์กรต่างๆ
3. หากองค์กรไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรภายในองค์กร เช่น วุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ผลงาน ประวัติ ความประพฤติ ฯลฯ อาจทำให้การสรรหาบุคลากรภายในองค์กรเป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียหลาย โดยเฉพาะในด้านประสิทธิภาพการทำงาน ความขัดแย้ง และชื่อเสียงขององค์กร
4. การหมุนเวียนการทำงาน หรือการสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ในการทำงานสำหรับบุคลากรภายในองค์กรเมื่อมีตำแหน่งว่าง หรือตำแหน่งใหม่เกิดขึ้น ทำให้องค์กรจะต้องเสียเวลาในการแนะนำงาน หรือนิเทศให้แก่บุคลากรผู้มาปฏิบัติงานในตำแหน่งงานใหม่ เป็นเหตุให้องค์กรต้องสูญเสียผลประโยชน์ รายได้ จากการดำเนินงานของบุคลากรใหม่จนกว่าจะมีประสบการณ์และมีประสิทธิภาพในการทำงาน

วิธีการสรรหาจากภายใน

1. การปิดประกาศตำแหน่งที่ว่าง (Job posting) เป็นการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่ว่างให้แก่บุคลากรในองค์กรทราบอย่างทั่วถึง
2. การรับสมัครแข่งขันเพื่อบรรจุตำแหน่งงาน (Job bidding) จะกระทำไปพร้อมกับการปิดประกาศตำแหน่งที่ว่าง เพื่อให้บุคลากรภายในองค์กรที่สนใจและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศสมัครแข่งขัน
3. การเสนอแนะของพนักงานในองค์กร (Employee referrals) เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรได้บุคลากรที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงาน เพราะตามปกติบุคลากรภายในองค์กรย่อมจะเสนอบุคลากรที่ทำงานดี เว้นแต่ผู้เสนอแนะจะให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เช่น เพื่อนฝูงญาติ พี่น้อง มากกว่าความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อองค์กรได้
4. ระบบการบันทึกข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ (Computerized record system) เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศมีความก้าวหน้า มีการสร้างฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ของบุคลากรทุกคนในองค์กร เช่น ชื่อ ระดับการศึกษา การฝึกอบรม ตำแหน่งปัจจุบัน ประสบการณ์การทำงาน ทักษะความสามารถของพนักงานทั้งหมดลงในระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้องค์กรสามารถระบุชื่อบุคลากรที่สมควรได้รับการเสนอให้บรรจุในตำแหน่งที่ว่างได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ระบบการบันทึกข้อมูลจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของบุคลากรในองค์กรให้ทันสมัยตลอดเวลา

2) การสรรหาจากภายนอก (External recruitment) เป็นการสรรหาบุคลากรสำหรับตำแหน่งว่างหรือตำแหน่งงานใหม่จากภายนอกองค์กร เป็นวิธีการที่นิยมใช้สำหรับองค์กรที่ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การสร้างผลงาน และชื่อเสียงให้แก่องค์กร

ข้อดีของการสรรหาจากภายนอก

1. ให้ความเท่าเทียมกัน โดยเปิดโอกาสให้แก่บุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่องค์กรต้องการ
2. องค์กรได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการที่มีโอกาสสรรหาบุคคลภายนอกองค์กร จากบุคคลจำนวนมากที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสิทธิภาพ มาปฏิบัติงานในตำแหน่งงานว่างหรือตำแหน่งงานใหม่ ทำให้องค์กรมีศักยภาพในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น
3. ป้องกันการผูกขาดจากบุคลากรภายในองค์กรที่มีระบบการทำงานแบบล้าหลัง ยึดตัวบุคคลมากกว่ายึดหลักการ ซึ่งองค์กรมีความต้องการพัฒนาการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จึงมีความจำเป็นที่ต้องการบุคลากรที่ดีจากภายนอกมาช่วยเสริมสร้างและพัฒนาการทำงานให้

เกิดผลสำเร็จแก่องค์กรสามารถนำบุคลากรใหม่มาพัฒนาและสร้างสรรค์ระบบการทำงานที่ดีได้ง่ายกว่าบุคลากรเดิมและองค์กรสามารถปลูกฝังประสบการณ์ใหม่ได้ตามต้องการ

4. ช่วยให้อุตสาหกรรมภายในองค์กรมีโอกาสในการพัฒนาตนเอง ให้มีความรู้ ความสามารถ โดยการไปศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ และประสบการณ์ สำหรับใช้ในการสมัครเข้าทำงานในตำแหน่งว่างหรือตำแหน่งใหม่ขององค์กร

ข้อเสียของการสรรหาจากภายนอก

1. เป็นการทำลายขวัญกำลังใจและความผูกพันในการทำงานของบุคลากรภายในองค์กร และเป็นการปิดกั้นโอกาสความเจริญก้าวหน้าในสายงานอาชีพของบุคลากรภายในองค์กร โดยเฉพาะการสรรหาบุคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งระดับสูงภายในองค์กร
2. เป็นการสิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การรับสมัคร การคัดเลือก และค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินการสรรหา
3. บุคลากรใหม่อาจจะใช้เวลานานในการปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมขององค์กร เป็นเหตุให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย

วิธีการสรรหาจากภายนอก

1. ผู้สมัครเข้ามาสมัครเอง (Walk-ins) ผู้สมัครจะเข้าไปติดต่อขอรับใบสมัครจากองค์กร และกรอกข้อมูลประวัติย่อลงในใบสมัคร เมื่อมีตำแหน่งว่างต้องการบรรจุ องค์กรจะพิจารณาจากใบสมัครที่รวบรวมไว้ และติดต่อขอสัมภาษณ์ดำเนินการตามขั้นตอนคัดเลือกต่อไป
2. ผู้สมัครเขียนจดหมายมาสมัครเอง (Write-ins) วิธีการคล้ายวิธีแรก จะต่างที่ผู้สมัครใช้วิธีเขียนจดหมายไปสมัครตามที่องค์กรประกาศ โดยผู้สมัครจะส่งประวัติย่อ ประกอบการพิจารณาพร้อมสถานที่ที่ติดต่อได้ เมื่อองค์กรมีตำแหน่งว่างหรือสนใจผู้สมัครคนใดเป็นพิเศษ องค์กรสามารถติดต่อขอสัมภาษณ์ได้
3. สมัครผ่านระบบสื่อสารโทรคมนาคม (Telecommunication) ผู้สมัครสามารถสมัครได้สองวิธี คือ ผ่านโทรสาร หรือผ่านคอมพิวเตอร์ โดยวิธีแรกผู้สมัครส่งประวัติ หลักฐานการทำงาน ไปให้โดยตรงทางโทรสาร ส่วนวิธีหลังอาศัยเครือข่ายของระบบ Internet เช่นในรูปของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-mail หรือผ่านทางโปรแกรม Windows หากองค์กรใดสนใจก็จะติดต่อขอสัมภาษณ์ และมีจดหมายตอบกลับไปยัง E-mail ผู้สมัครได้

4. การโฆษณารับสมัคร (Advertising) หมายถึง ความพยายามที่จะประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบว่าองค์กรมีตำแหน่งว่าง โดยโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ แผ่นป้ายโฆษณา แผ่นโปสเตอร์ รวมถึง Internet เพื่อให้เข้าถึงผู้สมัครมากที่สุด

5. การติดต่อกับสถาบันการศึกษา (Education institutions) หมายถึง โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย โดยองค์กรจะติดต่อกับสถาบันการศึกษาโดยตรง

6. การติดต่อกับสำนักจัดหางาน (Employment agencies) ซึ่งมีทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ถือว่าเป็นแหล่งการสรรหาภายนอกที่สำคัญ เพราะบรรดาผู้สมัครที่ประสงค์จะหางานทำมาใช้บริการ

7. การติดต่อกับบริษัทแสวงหาผู้บริหาร (Executive search firms) จะแตกต่างจากสำนักงานจัดหางาน โดยสำนักจัดหางานจะช่วยผู้สมัครหางานที่ต้องการ ส่วนบริษัทแสวงหา ผู้บริหารจะช่วยหน่วยงานหาผู้สมัครที่เหมาะสม ซึ่งหมายถึงผู้บริหารระดับสูง โดยคิดค่าตอบแทนจากนายจ้างเป็นร้อยละของเงินเดือนค่าจ้างทั้งปี

8. การจัดตลาดนัดแรงงาน (Job fairs) เป็นวิธีการสรรหาที่องค์กรเปิดโอกาสให้ผู้สมัครพบปะกับตัวแทนขององค์กรต่าง ๆ และจูงใจผู้สมัครงานเหล่านั้นให้สมัครงาน วิธีนี้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรเพราะทำให้พบปะผู้สมัครเป็นจำนวนมากในระยะเวลาอันสั้น และเสียค่าใช้จ่ายต่ำ

9. การติดต่อกับสหภาพแรงงาน (Labour unions) นิยมใช้ในต่างประเทศมากกว่าประเทศไทย เพราะในต่างประเทศ คนงานส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานประเภทต่าง ๆ และสหภาพแรงงานจะทำสัญญากับนายจ้างว่าการจ้างคนงานใหม่เข้าทำงานจะต้องจ้างแต่สมาชิกของสหภาพแรงงานประเภทนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งถือเป็นข้อดีคือฝ่ายสรรหาลดภาระในการจัดหาคนงาน เพราะสหภาพแรงงานเป็นผู้สรรหามาแล้ว แต่ข้อเสียคือถ้าได้คนงานที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม องค์กรจะปฏิเสธลำบาก (ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2545 : 92-94, <http://www.geocities.com>, 23 มกราคม 2550)

2.1.4 หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมประจำชั้นศาล

คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม พ.ศ. 2544 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการเลือก ก.บ.ศ. โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (สำนักคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546: 1-6)

1. เมื่อตำแหน่งกรรมการบริหารศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลว่างลง ไม่ว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระคราวละสองปี ซึ่งถือเป็น “การเลือกตามวาระ” หรือพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตายออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ข้าราชการตุลาการชั้นศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น ในกรณีที่เป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม

พ.ศ. 2543 มาตรา 10(2) ซึ่งต้องจัดให้มี “การเลือกซ่อม” แทนตำแหน่งที่ว่างก่อนครบวาระโดยวาระที่ว่างต้องเหลือไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

2. เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดให้มีการเลือกโดยทำบัญชีรายชื่อ และหมายเลขบุคคลผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม โดยแยกเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 10(2) (ก) (ข) และ (ค) คือ

2.1. ศาลฎีกา ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนสี่คน

2.2. ศาลอุทธรณ์ ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาคในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาคจำนวนสี่คน

2.3. ศาลชั้นต้น ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการผู้มีอาวุโสสูงสุดหนึ่งร้อยคนแรกที่ดำรงตำแหน่งในศาลชั้นต้น และซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส จำนวนสี่คน

3. จัดส่งบัญชีรายชื่อและหมายเลขดังกล่าวพร้อมบัตรเลือกไปยังข้าราชการตุลาการซึ่งมีสิทธิเลือก โดยบัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามแบบทำระเบียบและทุกบัตรต้องมีลายมือชื่อของเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมและรองเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมกำกับไว้และ กำหนดวันสุดท้ายที่ต้องส่งบัตรเลือกไปสำนักงานศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ให้กำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะทำการตรวจนับคะแนนไปยังผู้มีสิทธิเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนกำหนดวันสุดท้ายที่จะต้องส่งบัตรเลือกให้ถึงสำนักงานศาลยุติธรรมไม่น้อยกว่า 15 วัน และในกรณีการเลือกซ่อมให้แจ้งชั้นศาลและจำนวนตำแหน่งกรรมการบริหารศาลยุติธรรมที่ว่างด้วย

4. ข้าราชการตุลาการซึ่งมีสิทธิเลือกและประสงค์จะลงคะแนนให้เขียนหมายเลขที่เลือกด้วยตนเองลงในบัตรเลือก และใส่ซองบรรจุบัตรเลือกปิดผนึกส่งไปยังเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรม

5. บัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมที่ส่งไปยังเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมให้มีคณะกรรมการรับและเก็บรักษาบัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม โดยประธานศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการตุลาการที่ไม่มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมจำนวนสามคนเป็นกรรมการ โดยให้ผู้มีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ตรวจรับและรวบรวมบัตรเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานศาลยุติธรรม แล้วส่งมอบให้คณะอนุกรรมการ

ตรวจนับคะแนน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการตุลาการ ที่ไม่เป็นบุคคลผู้มีสิทธิรับเลือกเป็น กรรมการบริหารศาลยุติธรรม จำนวนสิบเอ็ดคน ในวันตรวจนับคะแนน โดยอนุกรรมการตรวจนับคะแนนมีอำนาจและหน้าที่ คือ

5.1. รักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ตรวจนับคะแนน

5.2. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อและหมายเลขบุคคลผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมและบัญชีรายชื่อข้าราชการตุลาการผู้มีสิทธิเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม

5.3. ตรวจสอบบัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม และการอื่นใดอันเกี่ยวกับการเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เพื่อให้การเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรมและ

5.4. ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ตรวจนับคะแนน และประกาศผลการตรวจรับคะแนน

6. วันตรวจนับคะแนน ให้คณะอนุกรรมการตรวจนับคะแนนเปิดซองบัตรเลือก และวินิจฉัยว่าบัตรเลือก เป็นบัตรดี บัตรเสียบางส่วน หรือบัตรเสีย แล้วดำเนินการนับคะแนนสำหรับบัตรดี และบัตรเสียบางส่วนเฉพาะส่วนที่ไม่เสีย ในวันเวลา สถานที่ที่กำหนด โดยเปิดเผย และให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมสังเกตการณ์ โดยกระทำให้เสร็จในคราวเดียว โดยบัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมต่อไปนี้เป็นบัตรเสียบางส่วน ซึ่งไม่ให้คะแนนส่วนที่เสียและให้คะแนนส่วนที่ไม่เสียเท่านั้น คือ

(1) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเฉพาะในบางชั้นศาลเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด

(2) บัตรที่เขียนหมายเลขอื่นที่ไม่มีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ปนกับหมายเลขที่มีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม

(3) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลตามมาตรา 10 (2) (ก) (ข) และ (ค) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 สลับช่องบางคน

(4) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมซ้ำกับหมายเลขที่เขียนไว้ก่อนแล้ว

(5) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมบางหมายเลขเลอะเลือนหรือไม่ชัดเจนจนไม่สามารถทราบเจตนาอันแท้จริงของผู้เลือกได้ว่าให้คะแนนให้แก่ผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมหมายเลขใด

บัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมต่อไปนี้ให้ถือเป็นบัตรเสีย และไม่ให้นับคะแนน

(1) ในกรณีการเลือกตามวาระ

(ก) บัตรที่มีใช้บัตรฉบับที่เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมส่งไปให้หรือบัตรที่ไม่มีลายมือชื่อของเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมและรองเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมกำกับเป็นหลักฐาน

(ข) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดทั้งสามชั้นศาล

(ค) บัตรที่มีได้เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม

(ง) บัตรที่เขียนหมายเลขอื่นที่ไม่มีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมทั้งหมด

(จ) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลตามมาตรา 10(2) (ก) (ข) และ (ค) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 สลับช่องทั้งหมด

(ฉ) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมทั้งหมดละเลือนหรือไม่ชัดเจน จนไม่สามารถทราบเจตนาอันแท้จริงของผู้เลือกได้ว่าลงคะแนนให้แก่ผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมหมายเลขใด

(ช) บัตรที่ไปถึงสำนักงานศาลยุติธรรมพ้นกำหนดวันสุดท้ายที่เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมกำหนดให้ส่ง

ในกรณีการเลือกซ่อม

(ก) บัตรที่เขียนหมายเลขผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเกินจำนวนตำแหน่งที่ว่าง

(ข) บัตรที่มีกรณีตาม (1) (ก) (ค) (ง) (จ) (ฉ) หรือ (ช)

7. ผลการตรวจนับคะแนนในการเลือกตามวาระหรือการเลือกซ่อม ให้ข้าราชการตุลาการแต่ละชั้นศาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 10(2) (ก) (ข) และ (ค) ซึ่งได้คะแนนมากตามลำดับลงมาตามจำนวนที่กำหนดไว้ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็น ก.บ.ศ. แต่ละชั้นศาล แต่หากผู้มีสิทธิรับเลือกเป็น ก.บ.ศ. หลายคนได้คะแนนเท่ากัน ให้ทำการจับสลากเพื่อให้ได้ผู้รับเลือกครบตามจำนวน โดยให้ประธานกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเป็นผู้จับโดยเปิดเผยต่อหน้าอนุกรรมการตรวจนับคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

8. เมื่อทราบผลผู้ได้รับเลือกเป็น ก.บ.ศ. แล้ว ให้ประธานอนุกรรมการตรวจนับคะแนน ประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อหน้า ผู้ซึ่งอยู่ ณ สถานที่ที่ทำการตรวจนับคะแนน แล้วปิดประกาศรายชื่อ ณ สถานที่นั้นด้วย และให้คณะอนุกรรมการตรวจนับคะแนนรายงานผลการเลือก ก.บ.ศ. ต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม พร้อมส่งประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกไปยังเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ภายในวันนั้นหรือวันถัดจากวันทราบผลเป็นอย่างช้า เพื่อให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมรายงานผลการเลือก ก.บ.ศ. ต่อประธานศาลฎีกาเพื่อดำเนินการประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อไป

9. เมื่อการตรวจนับคะแนนสิ้นสุด ให้คณะอนุกรรมการตรวจนับคะแนน เก็บบัตรเลือกที่ใช้ นับคะแนน โดยแยกบัตรเสียบางส่วน และบัตรเสียบรรจุซองหรือห่อไว้ต่างหากไม่ให้ปะปนกับบัตรเลือกอื่น และเก็บบัตรเลือกที่ใช้ นับคะแนนทั้งหมดไว้ด้วยกันในหีบ และเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อส่งมอบให้คณะกรรมการทำลายบัตรเลือกกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินการทำลายด้วยเครื่องทำลายเอกสาร เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ประธานศาลฎีกาประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกเป็น ก.บ.ศ.

2.1.5 บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.บ.ศ.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 17 ได้กำหนดบทบาทของ ก.บ.ศ. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารราชการและงานธุรการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และประเพณีปฏิบัติของทางราชการศาลยุติธรรมและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) ออกระเบียบหรือประกาศ หรือมีมติเพื่อการบริหารราชการศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารราชการและงานธุรการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามนโยบายของประธานศาลฎีกา รวมทั้งมีอำนาจยับยั้งการบริหารราชการของศาลยุติธรรม หรือสำนักงานศาลยุติธรรมที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ หรือมตินั้นด้วย

(2) ให้ความเห็นชอบในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนของศาลยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรี

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในการบริหารราชการของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินการเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม

(5) การกำหนดวันทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปีและการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรม

(6) กำหนดให้มีตรา สัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายใดเพื่อใช้ในการบริหารราชการศาลยุติธรรม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการทำและใช้ตราสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายนั้นไว้ด้วย

(7) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ทำการใด ๆ แทน และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(8) กำกับดูแลการบริหารราชการศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมหรือกฎหมายอื่น

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.บ.ศ.

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.2.1 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือธรรมาภิบาล หรือการปกครองที่ดี หรือธรรมรัฐ มาจากคำว่า Good Governance โดยศัพท์หมายถึงกติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมือง และสังคมอันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระดับองค์กร และกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคล เอกชน และภาคประชาสังคม

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำนิยามคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หลายคนด้วยกัน คือ โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) (<http://www.ocsc.go.th>, 23 มกราคม 2550) กล่าวถึง Good Governance หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540) อธิบายว่า Good Governance หมายถึงการบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้นापผลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้นापได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้

อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์
ระดับตนไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบ
หากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) (<http://www.ocsc.go.th>,
23 มกราคม 2550) ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากร
ทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาอย่างถูกต้อง

ธนาคารโลกให้ความหมาย Good Governance ไว้ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้
อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
(เพ็งอ้าง)

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 17) อธิบายว่า Good Governance คือกระบวนการความสัมพันธ์
(Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะ
ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและ
ตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาล
ประชาธิปไตย และฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม
(Participation) ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การร่วมมือกันกำหนดนโยบาย (shared policy making)
และการจัดการตนเอง (self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
และเป็นธรรมมากขึ้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) สรุปลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลแบบสากลว่าเป้าหมาย
ของธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม สร้างความเป็น
ธรรมให้กับทุกภาคในสังคมไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลมีอยู่ 3
ส่วน ที่จะต้องเชื่อมโยงกัน ส่วนที่หนึ่ง คือการมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม
(Participation) ส่วนที่สอง คือ ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) และส่วนที่
สาม คือ ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความ
รับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

ประมวล รุจนเสรี (2542) กล่าวถึงการบริหาร-จัดการที่ดี คือ การปรับวิธีคิด วิธีบริหาร
ราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทุกคน
ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนา
นำแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล ตั้งอยู่บนฐาน
ของความถูกต้องหรือธรรมาธิปไตย

พรนพ พุกกะพันธ์ (2545: 234) ให้ความหมายคำว่า Governance ไว้ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลหรือสถาบันทั่วไปทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายที่ขัดแย้งกันได้

วรภัทร โทชนะเกษม (<http://www.ocsc.go.th>, 23 มกราคม 2550) อธิบายว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)”

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (เพ็งอ้าง) อธิบายว่า ธรรมชาติของ หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์กร และกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organizations) องค์กรของเอกชนและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ

สุจิต บุญบงการ (2547: 1) ให้คำนิยามคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบ (Accountable) เชื่อสัจย์ ยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) และเท่าเทียมกัน (Equitable) และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

อานันท์ ปันยารชุน (2541) อธิบายว่า Good Governance หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐ และเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของ Good Governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

กล่าวโดยสรุป Good Governance หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารและการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2.2.2 องค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการคือ

1. ภาระความรับผิดชอบสาธารณะ (Accountability) หมายถึงความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบโดยการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ต้องสามารถตอบคำถามเรื่องผลประโยชน์และการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ว่ามีเหตุผลอย่างไร เพราะเหตุใดต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การกำกับดูแลเงิน คนงาน หรือการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย การสั่งการใด ๆ ต้องพร้อมที่จะชี้แจงต่อสาธารณชนและถูกตรวจสอบ โดยการตรวจสอบตาม หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอาจทำได้ 3 มิติคือ

1.1 การตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal accountability) คือการตรวจสอบถึงการกระทำว่าเป็นการใช้อำนาจหรือประพฤติปฏิบัติภายในกรอบขอบเขตของกฎหมายหรือเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือไม่ ถ้ามีการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบธรรมต้องมีการตรวจสอบโดยองค์กรที่ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ นอกจากการตรวจสอบตามกฎหมาย (judicial control) แล้วจะต้องมีการตรวจสอบที่ไม่เป็นทางการจากภาคประชาชนและสังคมด้วย เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะในสังคมที่กลไกการตรวจสอบที่เป็นทางการตามกฎหมายโดยผ่านสถาบันของรัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ การตรวจสอบควบคุมเหนือกฎหมาย (Exter-judicial control) ยิ่งต้องมีความเข้มแข็งมากขึ้น

1.2 การตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) หมายถึงการที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องถูกตรวจสอบ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาและสาธารณชนว่านโยบายที่กำหนดออกมา หรือการนำไปปฏิบัติ มีความถูกต้องเหมาะสม สมควรที่จะนำไปใช้หรือไม่ ต้องมีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

1.3 การตรวจสอบทางการเงิน (Financial accountability) หมายถึงการที่รัฐบาลหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐต้องถูกตรวจสอบเรื่องการใช้จ่ายเงินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินในงบประมาณ หรือเงินนอกงบประมาณ โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบที่จัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายที่เป็นกลางและมีความเป็นอิสระ

2. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงการที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ และมีความมั่นใจในความมุ่งมั่นและตั้งใจของรัฐว่ามีความโปร่งใส ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปอย่างมากที่สุด

3. วิธีการจัดการปกครองบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจโดยเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้รัฐต้องสร้างกลไกการตรวจสอบการทำงาน การใช้อำนาจวินิจัยที่ส่วนราชการและฝ่ายการเมืองกระทำไปอย่างชัดเจน และมีกลไกการตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และมีการเปิดเผยชี้แจงอย่างโปร่งใส และต้องเปิดโอกาสให้คนนอกราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องของการสร้างกรอบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สามารถสร้างกระบวนการในการตรวจสอบให้เกิดขึ้นได้ในทุกระดับ

4. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึงความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) หมายถึงความซื่อสัตย์ จริใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพโดยสุจริต ปราศจากคอร์รัปชัน การทำผิดวินัย

5. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึงความตระหนักในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และต้องรับผิดชอบต่อสังคมเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง

6. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ในการบริหารรัฐกิจต้องสามารถขัดและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดไป จากการดำเนินงานของรัฐ ทั้งในระดับบุคคล องค์กร สถาบัน อันเป็นการสร้าง Good Governance โดยลักษณะและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่พบ แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อลดต้นทุนหรือหาผลประโยชน์

2. การใช้อำนาจในการสร้างปัญหา อุปสรรคในการให้บริการประชาชน และภาคธุรกิจ เพื่อให้มีการจ่ายสินบน เพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็ว

3. การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของสิทธิ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่เอกชน ซึ่งการคอร์รัปชันประเภทนี้มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคล หรือกลุ่มคนที่บริหารกิจการสาธารณะจะได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากการตัดสินใจ โดยใช้อำนาจรัฐตามตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการต่าง ๆ จะไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก แต่มุ่งที่ผลประโยชน์ของกลุ่มคนแอบแฝงอยู่เสมอ

7. **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิก ดังนั้นระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่สามารถส่งเสริมการพัฒนาและสร้างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นจะต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน เป็นธรรม เหมาะสม ทันสมัย สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และต้องมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ โดยการนำเอากฎหมายที่รัฐออกมาบังคับใช้ออกไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายคือ

1. ตัวบทกฎหมายต้องมีความสอดคล้องกับความเชื่อในทางศีลธรรม และมีความชอบธรรม เป็นธรรม
2. ระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมายต้องเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ ต้องมีศูนย์ข้อมูลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบในเบื้องต้นได้ว่ามีกฎหมายอะไรบ้างที่ต้องปฏิบัติตาม
3. ผู้รักษากฎหมายต้องมีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีจิตสำนึก และมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่ต้องมาใช้อย่างดี
4. ประชาชนต้องมีจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมายและตนเอง ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ
5. สื่อมวลชนต้องทำหน้าที่คอยตรวจสอบและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2549: 4-9)

2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทวิ ประจวบลาภ (2539) กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง โครงสร้างคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) กับความเป็นอิสระ และการควบคุมตรวจสอบในการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการตุลาการ สรุปได้ว่าโครงสร้างคณะกรรมการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 จำนวน 12 คน ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม กลุ่มที่เป็นกรรมการตุลาการโดยตำแหน่งจำนวน 4 คน ส่วนอีก 8 คน เป็นกรรมการตุลาการที่เลือกตั้งจาก ผู้พิพากษาที่ยังรับราชการอยู่ จำนวน 4 คน และอีก 4 คน เลือกตั้งจากผู้พิพากษาที่เกษียณอายุแล้ว เป็นโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม เกิดปัญหาทางด้านบริหารงานบุคคลไม่น้อย ควรจะปรับปรุงโครงสร้าง ก.ต.เสียใหม่ให้มีจำนวน 17 คน เป็นกรรมการตุลาการโดยตำแหน่งคนเดียวคือประธานศาลฎีกากับเลือกจาก ผู้พิพากษาที่ยังรับราชการอยู่จำนวน 9 คน เลือกจากผู้พิพากษาที่เกษียณอายุแล้ว 6 คน ส่วนอีก 2 คนนั้นให้รัฐสภาเลือกมา 1 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกมาอีก 1 คน ผู้วิจัยเชื่อว่าโครงสร้าง ก.ต.

ดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์ต่อความเป็นอิสระและการควบคุมตรวจสอบผู้พิพากษาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งจะเป็นการเชื่อมโยงศาลยุติธรรมให้เข้ากับประชาชนโดยผ่านรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ทำให้ศาลยุติธรรมถูกตรวจสอบจากประชาชนตลอดเวลาได้

ในส่วนของ **ประทีป เกลิมภักทรกุล (2543)** ได้กล่าวไว้ในสารนิพนธ์เรื่องโครงสร้างคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม สรุปได้ว่า โครงสร้างคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) โดยโครงสร้าง ก.ต. ใหม่ให้ความสำคัญแก่การเลือกตั้งผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเข้ามาเป็นตัวแทนของตนเพื่อเป็นกรรมการ ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อมีการเลือกตั้งน่าจะเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลสามารถสมัครเป็น ก.ต. ได้ แทนที่จะกำหนดรายชื่อผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลมาเลือกกันประกอบกัน เนื่องจากปัจจุบันผู้พิพากษามีจำนวนมากขึ้น ผู้พิพากษามักไม่ค่อยรู้จักกัน ดังนั้นอาจถูกงัดใจให้เลือกคนที่ไม่เหมาะสมได้และควรให้มีการแนะนำตัวอย่างเป็นทางการได้ทำนองเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ไมเช่นนั้นจะมีการหาเสียง และออกใบปลิวโจมตีกัน ซึ่งขัดต่อภาพลักษณ์ของผู้พิพากษาอย่างยิ่ง

สำหรับ **อภิสิทธิ์ พรหมสวัสดิ์ (2534)** กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาสรุปได้ว่า ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลจะต้องปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นถึงประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ตลอดจนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศไทย ทั้งนี้ได้กล่าวถึงความเป็นมาของคณะกรรมการตุลาการ ผู้วิจัยเห็นด้วยตามความเห็นของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักดิ์ย์ ว่าการที่มี ก.ต. เป็นเรื่องดี เพราะการควบคุมผู้พิพากษาได้กระทำโดยผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน คนอื่นจะเป็นผู้ควบคุมไม่ได้ โดยต้องมีรัฐเข้ามามีส่วนร่วมตามสัดส่วนที่สมควร ในกรณีของ ก.ต. ผู้ที่ควบคุมก็เป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นข้าราชการด้วยกันถือว่ารัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมแล้ว และผู้วิจัยยังเห็นด้วยกับศาสตราจารย์คณิต ณ นคร ว่าการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาโดยการที่มี ก.ต. เป็นการควบคุมในแนวดิ่งเท่านั้น แต่การควบคุมตรวจสอบในแนวนอน (Horizontal) โดยองค์กรอื่นของรัฐนั้นไม่มีแต่อย่างใด หากให้ ก.ต. ต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์กรของรัฐอื่นด้วยก็ น่าจะทำให้การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันอาจจะเป็นการแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตได้ ซึ่งวิธีการนี้น่าจะใช้วิธีการถอดถอนตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือที่เรียกว่า Impeachment นั้นเอง

เช่นเดียวกับที่ อินทิรา ฉวีรัมย์ (2545) ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่องความคิดเห็นของผู้พิพากษาไทยกับทางเลือกในการสรรหาคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) สรุปได้ดังนี้คือ ประชากรกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมทุกระดับชั้น คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา มีความเห็นต่อรูปแบบต่าง ๆ ของทางเลือกในการสรรหาคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังคงให้ระบบการเลือกที่ใช้ในปัจจุบันเป็นอันดับหนึ่ง แม้จะรับรู้ว่าเป็นปัญหาคะแนนเสียงสนับสนุนผู้ได้รับเลือกกระจาย ผู้ได้รับเลือกได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละ 20-30 ของผู้ใช้สิทธิก็สามารถเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิได้ทางออกต่อปัญหานี้คือ การเปิดให้มีการสมัครและผู้สมัครแนะนำตัวได้ห้ามหาเสียงทุกรูปแบบเหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จุดอ่อนของระบบนี้คือ ผู้อาวุโสจะไม่ลงสมัครจะมีแต่ผู้อาวุโสน้อยลงสมัคร ทางเลือกในการสรรหาอีกวิธีหนึ่งคือ วิธีการหยั่งเสียง จะมีข้อดีคือไม่ต้องมีการสมัคร แต่หากผู้พิพากษาสามารถเสนอชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเพื่อรับการหยั่งเสียงได้ภายหลังการทาบทามแล้วจึงเปิดให้มีการเลือก วิธีการนี้จะคะแนนเสียงจะไม่กระจาย ผู้รับการเสนอชื่อจะมีความภาคภูมิใจว่าได้รับเกียรติความไว้วางใจจากประชาคมของตุลาการให้มาทำหน้าที่เป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่ากรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกควรได้รับคะแนนเสียงขั้นต่ำเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และด้วยเหตุที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีองค์กรการเมือง แต่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแบบผสมระหว่างรูปแบบคณะกรรมการ (Commission) กับรูปแบบผู้อำนวยการ (Directorate general) และเป็นองค์กรอิสระทั้งจากอำนาจอิทธิพลภายในและภายนอก อีกทั้งเป็นองค์กรเปิดที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) จึงต้องปราศจากระบบการหาเสียง จากการศึกษาพบว่าความเห็นส่วนใหญ่ของผู้พิพากษาเห็นว่าการสรรหาคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจะสามารถดำเนินการได้โดยระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (แบบปัจจุบันแต่ห้ามหาเสียง) และระบบหยั่งเสียงรวมถึงระบบแนะนำตัวซึ่งระบบนี้จะไม่มีการหาเสียง ทั้งยังสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรและบรรทัดฐานของความเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาหรือทำวิจัยเพิ่มในส่วนที่ต้องมีการหยั่งเสียงหรือแนะนำตัวเพื่อนำไปปรับใช้กับทางเลือกในการสรรหาคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ต่อไป

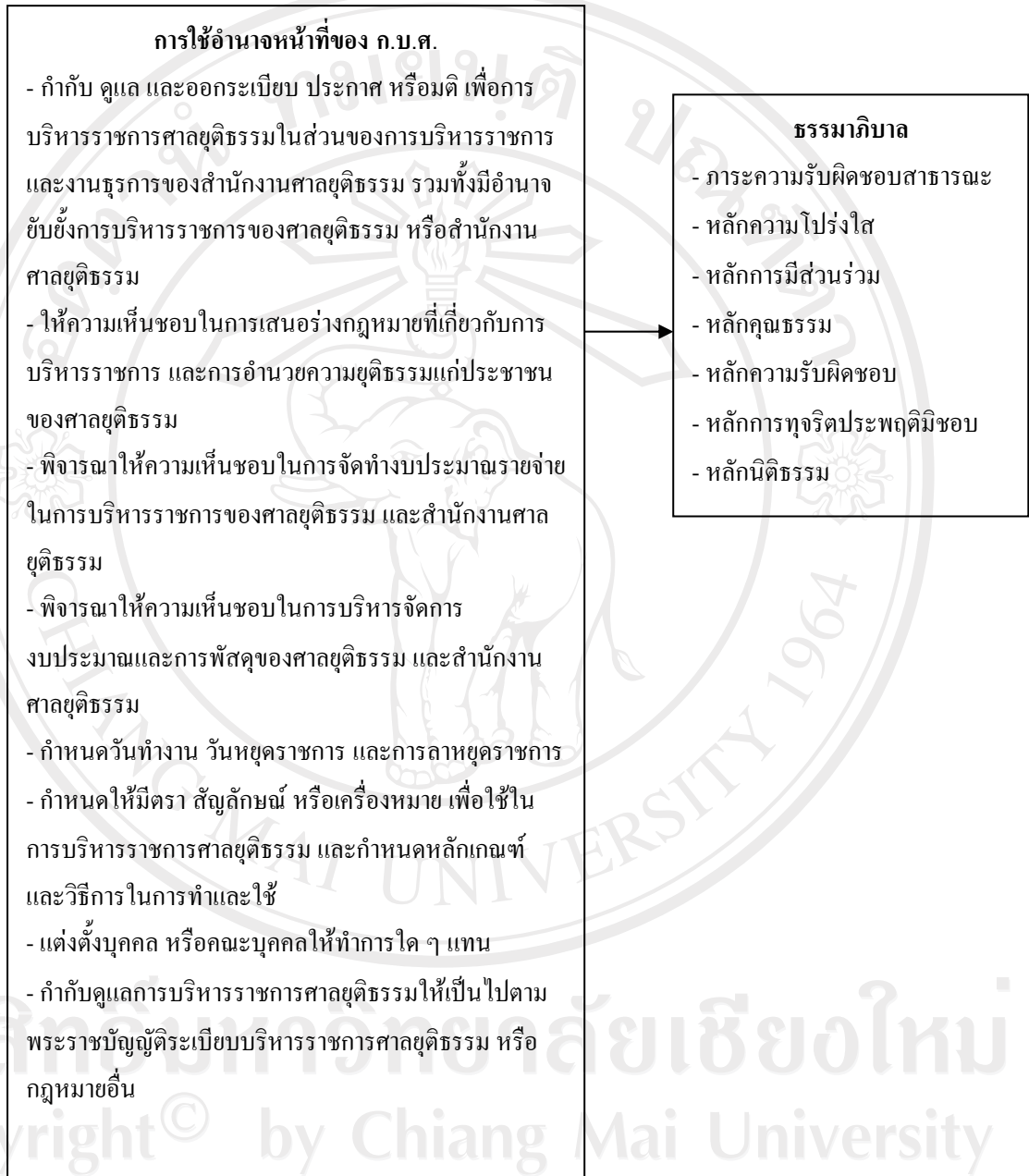
2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

กรอบคิดที่ 1



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย: กรอบคิดที่ 1

กรอบคิดที่ 2



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย: กรอบคิดที่ 2