

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหางานวิจัย

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (3), (4) และ (5) ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ใหม่ of พนักงานอัยการ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้จัดตั้งสำนักงานคดีปกครองขึ้นเพื่อเป็นองค์กร (Organization) ทำหน้าที่ดำเนินคดีปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองโดยมีอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง เป็นผู้บังคับบัญชา ในส่วนภูมิภาคมีอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้บังคับบัญชา (Manager) แต่ละสำนักงานมีผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานคดีคำสั่งทางปกครอง (Knowledge Workers) ได้แก่พนักงานอัยการและนิติกรสำนักงานต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อำนาจหน้าที่หลักของพนักงานอัยการและนิติกรสำนักงานคดีปกครองคือการดำเนินคดีปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วยความเป็นธรรม (Productivity) การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีปกครองซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งทั้งในเรื่องกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนในขณะที่การดำเนินคดีแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้นพนักงานอัยการและนิติกรที่ปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะ ตลอดทั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้องมีความเพียงพอในการรองรับการปฏิบัติงาน แต่ปัจจุบันกลับปรากฏปัญหาในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง ทั้งปัญหาในเรื่องการทำงาน และปัญหาเรื่องคนกับเทคโนโลยี ทำให้พนักงานอัยการและนิติกรไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพอในการวิเคราะห์ความผิดพลาดในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง (Task Knowledge) ซึ่งเป็นปัญหา (Problem) วิฤติในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาการทำงาน พนักงานอัยการและนิติกรที่ปฏิบัติงานด้านคดีคำสั่งทางปกครองไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง สาเหตุเกิดจากผู้ปฏิบัติงานไม่ได้เรียนจบมาทางด้านกฎหมายปกครองโดยตรง การบริหารทรัพยากรบุคคลไม่มีประสิทธิภาพใช้คนไม่เหมาะสมกับงาน ไม่มีแผนการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ปัญหาด้านคนกับเทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรไม่มีความรู้ด้านเทคโนโลยี สำนักงานคดีปกครองไม่มีการจัดการด้านระบบสารสนเทศ ข้อมูลด้านกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งของ

ศาลปกครองสูงสุด คำชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตลอดจนทั้งตัวอย่างคดีที่สำคัญในการทำคำฟ้อง คำให้การ คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดเอกสารข้อมูลที่จำเป็น เพื่อใช้ประกอบการในการดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สำนักงานคดีปกครอง ยังขาดเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้พนักงานอัยการหรือนิติกรใช้ในการสืบค้นข้อมูลได้โดยรวดเร็ว

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหา หากไม่ดำเนินการแก้ไขจะทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการและนิติกรด้านคดีคำสั่งทางปกครองขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การรักษาผลประโยชน์ของราชอาณาจักรความน่าเชื่อถือและไม่เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชนได้ ดังนั้นวิธีการแก้ปัญหา (Solution) จึงมีความจำเป็นต้องมีการสร้างระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management Systems) ด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองขึ้นในสำนักงานคดีปกครอง และนำทฤษฎีการจัดการความรู้ ทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา โดยระบบการจัดการความรู้ (KMS) ที่สร้างขึ้นจะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) ทฤษฎีดังกล่าวมีหลักการสำคัญคือการเปลี่ยนการทำงาน (Action) เป็นโอกาสในการเรียนรู้ (Learning Opportunity) ไม่เน้นการเอาคนออกจากหน้างานมาเพื่อฝึกฝนการเรียนรู้ ซึ่งรูปแบบในการเรียนรู้มีทั้งหมด 4 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ 1) การเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning) 2) การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) 3) การเรียนรู้โดยการทดลอง (Experimental Learning) 4) การเรียนรู้เพื่อ้นำการเรียนรู้ (Leading Learning) เหตุผลที่เลือกทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาเนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งเท่านั้น พนักงานอัยการและนิติกรที่ปฏิบัติงานด้านคดีคำสั่งทางปกครองยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning) โดยเรียนรู้จากการค้นคว้า (Search) ข้อมูลการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น แหล่งข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือแหล่งข้อมูลของศาลปกครอง การสอบถามจากผู้รู้ (Inquiry) ผู้มีประสบการณ์จริงในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้นยังสามารถใช้การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) ของพนักงานอัยการและนิติกรที่ปฏิบัติงานด้านคดีปกครอง โดยอาจจะเรียนรู้ประสบการณ์ในลักษณะการทบทวนหลังการดำเนินคดีที่สำคัญเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง (After Action Review) โดยจัดให้มีการประชุมพนักงานอัยการและนิติกรที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นๆ นำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลที่ได้รับ (Productivity) ของสำนักงานคดีปกครองจากการนำระบบจัดการความรู้มาใช้แก้ปัญหาในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง คือการรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วยความเป็นธรรม การจัดการความรู้จะช่วยต่อยอดทักษะในการแก้ปัญหาของสำนักงานคดีปกครองโดยระบบการจัดการความรู้ จะมีการรวบรวมประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองทั้งขั้นตอนวิธีการทำงานตั้งแต่ขั้นตอน การรับสำนวน การรวบรวมพยานหลักฐาน การทำความเข้าใจ/คำสั่ง การทำคำฟ้อง คำให้การ คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ตลอดทั้งการดำเนินคดีในศาลปกครอง วิธีการใช้เอกสารพยานหลักฐานที่สำคัญประกอบการดำเนินคดี (Repository) แหล่งความรู้ (Portal) ที่ต้องใช้อ้างอิงในการทำงานทั้งที่มีอยู่บนอินเทอร์เน็ตภายในสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด หรือบนอินเทอร์เน็ตภายนอกสำนักงานอัยการสูงสุด รายชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญ (Contacts) รวมทั้งสารสนเทศที่ใช้ในการทำงานที่มีประโยชน์ในการเรียนรู้ ทำงาน แก้ปัญหาและตัดสินใจ การจัดการความรู้จะช่วยลดเวลาในการทำงาน ช่วยแก้ไขปัญหา หรือตัดสินใจโดยเป็นแหล่งรวบรวมความรู้ทั้งความรู้ที่ฝังอยู่ในตัวคน (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์หรือสัญชาตญาณของแต่ละบุคคลในการทำความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้โดยง่าย เช่น ทักษะในการทำงาน หรือการคิดเชิงวิเคราะห์ เป็นต้นและความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวม ถ่ายทอดได้โดยผ่านวิธีการต่างๆ เช่น คู่มือต่างๆ เป็นต้น ผู้ปฏิบัติงานจะใช้เวลาและทรัพยากรลดลง มีประสบการณ์ทราบว่าจำเป็นต้องใช้สารสนเทศประกอบการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นการพัฒนาต่อยอดเพิ่มเติมหรือปรับปรุงรายละเอียดจากประสบการณ์เดิม และไม่ต้องคิดวิธีใหม่ในการทำงานทุกครั้ง ซึ่งปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชนได้ให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ โดยใช้เป็นเครื่องมือเพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาให้กับองค์กร ที่มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หากสำนักงานคดีปกครองนำระบบการจัดการความรู้ด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองมาใช้จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการและนิติกรด้านคดีด้านคดีคำสั่งทางปกครองมีประสิทธิภาพในรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วยความเป็นธรรม มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองโดยนำระบบการจัดการความรู้มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

1.2.2 เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง

### 1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา เชิงทฤษฎี และ/หรือเชิงประยุกต์

1.3.1 มีระบบการจัดการความรู้ด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง และมีแหล่งแลกเปลี่ยนการเรียนรู้

1.3.2 มีระบบสารสนเทศ ข้อมูล หรือมาตรฐานในการทำงานด้านการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง

1.3.3 บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านคดีคำสั่งทางปกครองปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการความรู้ปัญหาการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองของพนักงานอัยการและนิติกรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคดีปกครองในประเด็นปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญและการขาดระบบสารสนเทศ ข้อมูลที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พนักงานอัยการ นิติกร และข้าราชการตุลาการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคดีปกครองในส่วนกลาง โดยผู้ค้นคว้าจะได้อำนาจการสร้างระบบการจัดการความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง ส่วนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจะประยุกต์ใช้มาตรฐาน ISO 12207 มาปรับใช้โดยปรับลดกระบวนการเหลือ 15 กิจกรรม (Task) ที่สำคัญจาก 48 กิจกรรม (Task) และจะทำการวิเคราะห์และประเมินค่าข้อมูล โดยวิธีการวิศวกรรมความรู้ Common KADS (Knowledge Analysis and Data Structuring)

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะปัญหาการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองของพนักงานอัยการและนิติกรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคดีปกครองในประเด็นปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญและการขาดระบบสารสนเทศ ข้อมูลที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พนักงานอัยการ นิติกร และข้าราชการตุลาการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคดีปกครองในส่วนกลาง โดยผู้ค้นคว้าจะได้อำนาจการสร้างระบบการจัดการความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง ส่วนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจะประยุกต์ใช้มาตรฐาน ISO 12207 มาปรับใช้โดยปรับลดกระบวนการเหลือ 15 กิจกรรม (Task) ที่สำคัญจาก 48 กิจกรรม (Task) และจะทำการวิเคราะห์และประเมินค่าข้อมูล โดยวิธีการวิศวกรรมความรู้ Common KADS (Knowledge Analysis and Data Structuring)