

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้าจะได้ทำการศึกษาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ทฤษฎีการจัดการองค์ความรู้ โดยจะกล่าวถึงความหมายการจัดการความรู้ จุดเน้นการจัดการความรู้ กระบวนการจัดการความรู้ ทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) ซึ่งเป็นทฤษฎีการจัดการความรู้ทฤษฎีหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาโดย David Garvin ส่วนที่สองจะเป็นทฤษฎีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์ความรู้แต่เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการค้นคว้า (Domain Knowledge) ได้แก่ทฤษฎีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง โดยจะกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง หลักการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง ส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญและการขาดระบบสารสนเทศ ข้อมูลที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้

2.1 ทฤษฎีการจัดการองค์ความรู้

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) หมายถึง การบริหารจัดการองค์ความรู้โดยเน้นการใช้ความรู้และประสบการณ์ของคนทำงาน รวมทั้งสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงานเพื่อเพิ่มผลผลิตแก่องค์กรให้สามารถแข่งขันได้ การจัดการความรู้มุ่งเน้น 3 ประการ คือ

ประการแรก มุ่งพัฒนาคนทำงานใช้ความรู้หรือกลุ่มของคนทำงานใช้ความรู้ ปัญหาของคนทำงานใช้ความรู้คือการทำงานผิดพลาด (Human Error) การขาดความพร้อมในการทำงาน (Alert) ขาดความระแวดระวัง (Awareness) ขาดการประสานงานที่ดี (Collaboration) ขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ร่วมงาน (Relationship) รวมทั้งการยึดติดกับงานประจำ (Defensive Routine) จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน องค์กรต้องมุ่งพัฒนาให้ความรู้เฉพาะทาง (Domain Knowledge) แก่บุคลากรโดยให้เครื่องมือและความรู้ใหม่ๆ (Technology Knowledge) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Knowledge) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีสนับสนุนที่สำคัญ (Enabling Technology) ในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน

ประการที่สอง มุ่งเน้นการสร้างวิธีการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (Best Practice) ขององค์กรเท่าที่องค์กรจะสามารถทำได้หรือภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ การใช้วงจรแห่งการเรียนรู้หรือการทบทวน

หลังการปฏิบัติงาน (After Action Review) เป็นกระบวนการสำคัญในการนำประสบการณ์จริงที่ได้จากการทำงานมาปรับปรุงวิธีการทำงาน

ประการที่สาม ต้องปรับปรุงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญและจำเป็นของการจัดการความรู้ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมโยงแหล่งความรู้ (Portal Link) และเป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญของคณาจารย์ใช้ความรู้ขององค์กร สามารถประสานงานผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการทำงานแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจร่วมกัน [ณพิศิษฐ์, 2552]

กระบวนการจัดการความรู้แบ่งเป็น 4 ขั้นตอนหลัก คือ การสร้างความรู้ การประมวลความรู้ การเผยแพร่ความรู้ และการใช้ความรู้ ดังนี้

1. การสร้างความรู้หรือการแสวงหาความรู้ (Knowledge Creation) เป็นกิจกรรมเพื่อแสวงหาความรู้ใหม่ หรือความรู้ที่มีอยู่เดิม
2. การประมวลความรู้ (Knowledge Codification) คือ การจัดความรู้ให้อยู่ในรูปแบบที่ผู้ใช้สามารถเข้าถึงได้และนำไปประยุกต์ใช้ได้สะดวก
3. การเผยแพร่ความรู้ (Knowledge Distribution) เมื่อได้มีการสร้างความรู้แล้ว องค์กรจะทำหน้าที่ในการประสานงานให้มีการเผยแพร่หรือแบ่งปันความรู้ทั่วทั้งองค์กรและภายนอกองค์กร
4. การใช้ความรู้ (Knowledge Utilization) เพราะคุณค่าของความรู้อยู่ที่นำไปใช้ ดังนั้น องค์กรต้องประยุกต์ใช้ความรู้และนำไปปฏิบัติให้เกิดผล [ทิพวรรณ, 2551]

ความรู้ที่นำมาจัดการแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ความรู้เด่นชัด (Explicit Knowledge) เป็นความรู้ที่อยู่ในรูปแบบเอกสาร หรืออยู่ในคู่มือ การปฏิบัติงาน หรือสิ่งอื่นๆ ที่สามารถจับต้องได้ การจัดการความรู้ที่เด่นชัด เน้นการเข้าถึงแหล่งความรู้ และการนำความรู้เด่นชัดไปปรับใช้ แล้วเกิดการเรียนรู้ ทำให้เกิดความรู้ใหม่ จากนั้นนำมาสรุปไว้เพื่อใช้อ้างอิง หรือให้ผู้อื่นได้ใช้ต่อไป

2. ความรู้ซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่แฝงอยู่ในตัวคน เป็นประสบการณ์ที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน เป็นภูมิปัญญาของแต่ละคน เน้นการจัดเวทีเพื่อให้ผู้ปฏิบัติ มีการแบ่งปันความรู้ที่มีอยู่ในตัวของผู้ปฏิบัติงาน แล้วทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การสร้างความรู้ใหม่ที่แต่ละคนสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ต่อไป และใช้ได้ในชีวิตจริง ความรู้ทั้งสองประเภทนี้จะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา คือความรู้ซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) จะถูกนำออกมาเป็นความรู้เด่นชัด (Explicit Knowledge) และบางครั้งความรู้เด่นชัดก็เปลี่ยนไปเป็นความรู้ซ่อนเร้น [สคส, มปป.]

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) จึงหมายถึง การบริหารจัดการองค์กรโดยเน้นการใช้ความรู้และประสบการณ์ของพนักงานโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคน กระบวนการทำงานและเทคโนโลยี โดยมีกระบวนการจัดการความรู้แบ่งเป็น 4 ขั้นตอนหลัก คือ การสร้างความรู้ การประมวลความรู้ การเผยแพร่ความรู้ และการใช้ความรู้ การจัดการความรู้มีการจัดการทั้งความรู้เด่นชัด (Explicit Knowledge) โดยเน้นการเข้าถึงแหล่งความรู้ และการนำความรู้เด่นชัดไปปรับใช้แล้วเกิดการเรียนรู้และการจัดการความรู้ซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) โดยเน้นการจัดเวทีเพื่อให้ผู้ปฏิบัติ มีการแบ่งปันความรู้ที่มีอยู่ในตัวของผู้ปฏิบัติงาน แล้วทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การสร้างความรู้ใหม่

ทฤษฎีการจัดการความรู้มีหลายทฤษฎี แต่ละทฤษฎีมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการบริหารจัดการบุคลากรที่มีความรู้ประสบการณ์หรือความรู้ที่อยู่ในตัวคน เพื่อเพิ่มผลผลิตแก่องค์กรให้สามารถแข่งขันได้ แต่ละทฤษฎีมีหลักการที่แตกต่างกัน การที่จะนำทฤษฎีใดมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและต้นเหตุของปัญหาของแต่ละองค์กร

ทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) เป็นทฤษฎีการจัดการความรู้ทฤษฎีหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาโดย David Garvin มีหลักการสำคัญคือเป็นการเปลี่ยนการทำงานหรือการถือโอกาสที่องค์กรมีภารกิจต้องปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นโอกาสในการเรียนรู้ ถือภารกิจให้เป็นโอกาสทำให้ผู้เชี่ยวชาญไม่จำเป็นต้องออกจากหน้างาน สามารถเรียนรู้ในงานตนเองเพื่อพัฒนาทักษะในการเรียนรู้ที่หน้างาน และองค์กรได้รับประโยชน์จากความสำเร็จของงานที่ทำโดยตรง เป็นการพัฒนาทักษะในการเรียนรู้ตลอดเวลาในการทำงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน รูปแบบในการเรียนรู้มีทั้งหมด 4 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

1. การเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning)
2. การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning)
3. การเรียนรู้โดยการทดลอง (Experimental Learning)
4. การเรียนรู้เพื่อนำการเรียนรู้ (Leading Learning)

1. การเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning) ได้แก่การเรียนรู้โดยวิธีการสืบความลับจากองค์กรคู่แข่งหรือองค์กรลักษณะเดียวกัน โดยใช้วิธีการสืบค้น (Search) ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เมื่อได้ข้อมูลแล้วต้องมีการตรวจสอบข้อมูลว่าตรงกันหรือสอดคล้องกันหรือไม่ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำข้อมูลไปใช้ประกอบในการตัดสินใจ การสอบถามผู้เชี่ยวชาญ (Inquiry) อาจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์จริงในการทำงานเพื่อให้ได้หลักการทำงาน

หรือเทคนิคพิเศษในการทำงาน การเฝ้าสังเกต (Observation) เป็นการเรียนรู้โดยวิธีเฝ้าสังเกตหรือติดตามการทำงานของคู่แข่ง ติดตามความเคลื่อนไหวต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

2. การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ขององค์กรที่ผ่านมาว่าจากประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวองค์กรได้ใช้วิธีการใดในการแก้ไขปัญหา ผลการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างไร และในอนาคตจะดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างไร เป็นการทบทวนเหตุการณ์ (Reflect and Review) ต่างๆ การทบทวน (Review) คือการทบทวนเหตุและผลในทุกขั้นตอนของการทำงาน ส่วนการสะท้อนความคิด (Reflect) คือการวิเคราะห์หาผลกระทบหรือผลต่อเนื่องในภายหลังจากการทำงานเสร็จแล้ว หรืออาจจัดให้มีกิจกรรมทบทวนหลังการทำงาน (After Action Review) เพื่อให้เกิดแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน เพื่อนำประสบการณ์ในการทำงานไปปรับปรุงพัฒนางานต่อไป

3. การเรียนรู้โดยการทดลอง (Experimental Learning) เป็นการเรียนรู้เพื่อหาสาเหตุที่ทำให้เกิดผล ซึ่งการทดลองอาจจะเป็นการทดลองที่ไม่มีสมมติฐานหรือมีการพิสูจน์สมมติฐานต่างๆ ที่ตั้งไว้ก็ได้

4. การเรียนรู้เพื่อนำการเรียนรู้ (Leading Learning) เป็นการเรียนรู้ที่ผู้นำองค์กรต้องนำกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต้องฝึกทักษะในการเป็นผู้นำในการเรียนรู้ โดยวิธีการสร้างโอกาสในการเรียนรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารต้องเปิดใจรับข้อมูลและแนวคิดใหม่ของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ยึดติดกับแนวความคิดหรือประสบการณ์เดิมๆ [Garvin D, 2000]

ทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) เหมาะที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับสำนักงานคศปคกรอง เนื่องจากสำนักงานคศปคกรองเป็นสำนักงานที่ตั้งขึ้นใหม่ ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยการดำเนินคศปคกรองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคศปคกรองโดยเฉพาะ ปัจจุบันการดำเนินคศปคกรองถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 และสำนักงานคศปคกรองมีภารกิจในการเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินคศปคกรอง ทั้งคดีว่าต่างและแก้ต่างให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมาก จึงไม่ควรนำพนักงานอัยการออกจากหน้างาน แต่ควรพัฒนาทักษะในการเรียนรู้ที่หน้างาน โดยถือโอกาสที่องค์กรมีภารกิจต้องปฏิบัติงานด้านคศปคกรอง ให้เป็นโอกาสในการเรียนรู้และนำรูปแบบบางรูปแบบของทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน มาประยุกต์ใช้ ได้แก่

การเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning) โดยวิธีการสืบความลับจากองค์กรลักษณะเดียวกัน ได้แก่ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยใช้วิธีการสืบค้น (Search) ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และหลักกฎหมายที่สำคัญจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หรืออาจใช้

วิธีการสอบถามผู้เชี่ยวชาญ (Inquiry) ที่มีประสบการณ์จริงในการทำงานด้านคหกรรมศาสตร์เพื่อให้ได้หลักการดำเนินคหกรรมศาสตร์หรือเทคนิคพิเศษในการดำเนินคหกรรมศาสตร์

การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) เนื่องจากสำนักงานคหกรรมศาสตร์ได้เปิดทำการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ถือว่าพนักงานอัยการผู้ปฏิบัติงานด้านคหกรรมศาสตร์ได้มีประสบการณ์พอสมควรและได้พบปัญหาอุปสรรคตลอดทั้งแนวทางแก้ไขในอดีตว่าได้ผลหรือไม่ ได้ผลอย่างไร เพราะสาเหตุใด และในอนาคตควรจะดำเนินการอย่างไร ดังนั้นการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตทำให้สามารถวิเคราะห์เหตุผลต่างๆ ได้อย่างละเอียดรอบครอบและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเรียนรู้เพื่อนำการเรียนรู้ (Leading Learning) สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในสำนักงานคหกรรมศาสตร์ เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานคหกรรมศาสตร์ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง KM Team ดังนั้น ผู้นำ KM Team จะต้องมีการนำกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต้องฝึกทักษะในการเรียนรู้ ได้แก่ การกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชาเข้าไปใช้ระบบการจัดการความรู้ที่สร้างขึ้น เช่น การเรียนรู้โดยการสนทนาปัญหาต่อเนื่อง ผู้นำต้องนำเสนอสนทนาปัญหาที่น่าสนใจ การมอบหมายงานต้องมอบหมายงานให้ตรงตามความถนัดของแต่ละบุคคล การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินคดีเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ยอมรับความคิดเห็นผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2553 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 โดยมีหน้าที่หลักได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายปกครอง จึงจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2553 มาตรา 255 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดีเมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้”

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2553 มาตรา 255 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (3)และ(4) ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีปกครองแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคและมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีปกครองแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ รวมถึงมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการแทนได้ด้วย การรักษาผลประโยชน์ของรัฐกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะผู้รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินจึงไม่สามารถแยกออกจากกันได้

2.2.2 การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามคำสั่งทางปกครองไว้ว่า “คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงกฎ”

การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพราะฉะนั้นการกระทำใดๆก็ตามที่ไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

2. ต้องเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

3. มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งผลนั้นเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

4. มีผลกระทบต่อบุคคลใดโดยเฉพาะ

กฎ หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ”

ดังนั้น คำสั่งทางปกครองกับกฎจึงมีความหมายแตกต่างกัน คำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลกระทบต่อบุคคลเท่านั้นส่วนคำว่า กฎ จะต้องมีผลเป็นการทั่วไป

กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
 - 1.1 การส่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - 1.2 การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือสิทธิประโยชน์
 - 1.3 การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน
 - 1.4 การตั้งให้เป็นผู้ทำงาน

2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

1. คำสั่งด้วยวาจา
2. คำสั่งเป็นหนังสือ
3. คำสั่งโดยวิธีการอื่น เช่น ไฟสัญญาณจราจร ไฟกระพริบของชาวเรือ

คำสั่งทางปกครองต้องระบุเหตุผลและเหตุผลนั้นต้องระบุ

1. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
2. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
3. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องคำสั่งทางปกครองต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 ได้แก่

1. คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอไม่อนุญาติ ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน
2. คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต
3. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
4. คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
5. คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคาที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวมาแล้ว

เงื่อนไขการดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครอง เช่น ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เจ้าของอาคารที่ถูกเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควรผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

2. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองโดยปกติจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีที่เป็นการคำสั่งทางปกครองกฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุระยะเวลาและวิธีการยื่นฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว

ด้วย มิเช่นนั้นระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศุรพงษ์ อินสระ [2545] ได้ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยได้ศึกษาประเด็นการขาดผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองและปัญหาในด้านการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคดีปกครอง พร้อมกับได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

2.3.1 ปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครอง ผู้ศึกษาได้ให้เหตุผลว่าปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการที่พนักงานอัยการส่วนใหญ่มีทัศนคติในเชิงลบต่อการดำเนินคดีปกครอง ด้วยเหตุที่ต้องรับผิดชอบในภาระหนี้สินที่มีต่อรัฐไม่ว่าเรื่องค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่าย เรื่องความรับผิดชอบจำนวนทุนทรัพย์ในคดีซึ่งมีแนวโน้มทางคดีว่าจะมีทุนทรัพย์พิพาทสูงขึ้นไปลำดับ และรวมถึงความรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาหรือขั้นตอนตามระเบียบที่มีขั้นตอนตามกฎหมายอันซับซ้อนและต้องใช้ความระมัดระวังละเอียดรอบคอบและยังต้องรับผิดชอบในชั้นอุทธรณ์หรือฎีการวมทั้งค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ยืมมา ซึ่งจะต้องล้างบัญชีให้เสร็จสิ้นเรียบร้อยเมื่อคดีถึงที่สุด จากความรับผิดชอบที่มากมายนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พนักงานอัยการบ่ายเบี่ยงหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานคดีปกครองส่วนใหญ่ก็จะมีเฉพาะพนักงานอัยการที่ถูกบังคับให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ตามวาระเพื่ออบรมเป็นรองอัยการจังหวัดหรืออัยการจังหวัด ซึ่งมีระยะเวลาในการอบรมเพียงสั้นๆ เท่านั้น ดังนั้น ในสำนักงานคดีปกครองจึงขาดพนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญทางคดีปกครองที่แท้จริง

ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเสนอให้ สำนักงานอัยการสูงสุดควรมีนโยบายจูงใจให้พนักงานอัยการสนใจในการดำเนินคดีปกครองและปรับเปลี่ยนทัศนคติเสียใหม่ โดยส่งเสริมให้มีผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองอย่างจริงจังด้วยการกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญให้ชัดเจนและมีการประเมินผลทางวิชาการอย่างเป็นรูปธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดควรถูกกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณในการส่งเสริมศักยภาพของพนักงานอัยการในการวิเคราะห์คดีปกครอง เช่น การจัดโครงการอบรม สัมมนา การศึกษาดูงานและการให้มีห้องสมุดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับสำนักงานคดีปกครองและจัดให้มีโสตทัศนวัสดุ อุปกรณ์สำหรับการสื่อข้อมูลใหม่ๆ ในห้องสมุดของสำนักงาน เช่น เทปคาสเซตหรือวีดีโอเทปหรือวีดีโอซีดีจากกรรสัมมนาการบรรยายความรู้ใหม่ๆ ในภาคเอกชนหรือหน่วยงานราชการอื่นๆ ไว้ให้บริการแก่

พนักงานอัยการ เพื่อเพิ่มความรู้ในประเด็นของคดีปกครองเพื่อให้เท่าทันข้อมูลข่าวสารที่ใกล้เคียง
กมความรู้ในประเด็นของคดีปกครองเพื่อให้เท่าทันข้อมูลข่าวสารที่ใกล้เคียงกับภาคเอกชน

2.3.2 ปัญหาในด้านการรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ ผู้ศึกษาได้
ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินคดีปกครองของสำนักงานคดีปกครองขาดการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้
ในการรวบรวมข้อมูลและประสานระหว่างหน่วยงาน อุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่มีความพร้อม เช่น ระบบ
คอมพิวเตอร์ออนไลน์ยังไม่อาจนำมาใช้ได้ อีกทั้งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านคอมพิวเตอร์
จึงเป็นเหตุให้การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ ไม่คล่องตัวเท่าที่ควรและไม่ทันต่อข้อมูล
ข่าวสารในภาคเอกชน

ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยสำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
ในคดีปกครองและประสานข้อมูลกับหน่วยราชการส่วนอื่นๆ และเอกชนที่อาจให้ข้อมูลข่าวสาร
ในทางธุรกิจทุกประเภทเพื่อเป็นข้อมูลที่จะให้บริการต่อพนักงานอัยการหรือต่อประชาชนทั่วไปได้

ผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าปัญหาการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ
สำนักงานคดีปกครองมาจากการขาดผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองและปัญหาในด้านการ
รวบรวมข้อมูลข่าวสาร ทำให้การดำเนินคดีปกครองขาดประสิทธิภาพซึ่งปัญหาดังกล่าวแม้ผู้ศึกษา
จะได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้แล้วแต่อย่างไรก็ตามเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ผู้ศึกษาเสนอ
เป็นเพียงวิธีการหนึ่งเท่านั้นซึ่งไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิง หากมีการสร้างระบบการจัดการ
ความรู้ (Knowledge Management Systems) และนำทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in
Action) มาปรับใช้กับการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครอง จะสามารถช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้
อย่างมีประสิทธิภาพ

สุทธิมน ศรีโชติ และคณะ [2548] ได้ศึกษา การจัดการความรู้ขององค์กรในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างองค์การราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ภาคนิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต เสนอต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ
เอกชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ศูนย์โรงพยาบาลภาคเหนือตอนล่างมีความ
จำเป็นที่จะต้องมีการจัดการความรู้ เนื่องจากการทำมาตรฐาน โรงพยาบาลที่ต้องมีการจัดการความรู้
เช่นเดียวกับเครือซีเมนต์ไทย ที่มีวิกฤติเกี่ยวกับการสูญเสียบุคลากรเนื่องจากการลดขนาด (Down
Size) ทำให้ความรู้ขององค์กรสูญหายไป องค์กรจึงต้องเร่งเผยแพร่และสร้างความเข้าใจให้แก่
บุคลากร เพื่อให้บุคลากรถ่ายทอดความรู้ไว้ไม่ให้สูญหาย แต่ธนาคาร กรุงไทย (จำกัด) มหาชน ไม่มี
ผลกระทบจากการสูญเสียพนักงาน จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ความรู้แก่พนักงานเกี่ยวกับการ
จัดการความรู้ หากแต่ใช้วิธีกำหนดเข้าไปในกระบวนการทำงานประจำ สำหรับข้อคิดเห็นที่
เหมือนกันเกี่ยวกับการจัดการความรู้ คือเรื่องของประโยชน์ของการจัดการความรู้ ทางด้านลูกค้า

ผู้เกี่ยวข้อง และประโยชน์ของการจัดการความรู้ทางด้านการเรียนรู้และเติบโต และยังมีความเห็นว่า คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดการความรู้

ผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าแม้องค์การราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน จะมีความเห็นแตกต่างกันอยู่บ้างเกี่ยวกับเหตุผลในการนำระบบการจัดการความรู้มาใช้ในการแก้ปัญหา แต่ก็มียุทธศาสตร์ที่เหมือนกันเกี่ยวกับการจัดการความรู้ คือประโยชน์ของการจัดการความรู้ ทางด้านลูกค้า ผู้เกี่ยวข้อง และประโยชน์ของการจัดการความรู้ทางด้านการเรียนรู้และเติบโต และยังมีความเห็นว่าคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดการความรู้

ดังนั้น การที่สำนักงานคดีปกครองจะได้นำระบบการจัดการความรู้มาใช้แก้ปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญและการขาดสารสนเทศ ด้านฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองถือว่ามีจำเป็นและมีความเหมาะสมอย่างยิ่ง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved