



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ข้อเสนอแนะทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงาน
ศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

จัดทำโดย นายเจตน์ สถาวรศีลพร
รหัส 9890

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 98
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2566
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ข้อเสนอแนะทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง
เพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

จัดทำโดย นายเจตน์ สถาวรศีลพร
รหัส 9890

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 98
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2566

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ.....

(อาจารย์บรรจงจิตต์ อังศุสิงห์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(อาจารย์วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(อาจารย์อารักษ์ พรหมณี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ด้วยความที่สำนักงานศาลปกครองนับแต่แรกตั้งจนถึงปัจจุบันมีภารกิจสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในหลายมิติ ทั้งคน เงินและทรัพย์สิน ปัญหาในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาข้อกฎหมายหรือการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงย่อมมีเป็นปกติธรรมดาและมีไม่น้อย ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยวิธีการและผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างกันไป เช่น การตอบข้อหารือ (การให้ความเห็นทางกฎหมาย) การออกกฎหมายหรือกฎ การฟ้องเป็นคดีต่อศาล (ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม) การมีคำสั่งลงโทษทางวินัย คำวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการดังกล่าววันวันยังมีจำนวนมากและมีพัฒนาการของเรื่องเหล่านั้น การไม่ได้จัด **“ระบบข้อมูลกฎหมาย (ที่ไม่ใช่ข้อมูลตัวบทกฎหมาย) ของสำนักงานศาลปกครอง”** หรือแม้จะมีการจัดระบบข้อมูลแต่ก็เป็นในรูปแบบกระดาษ อาจไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมและจำเป็นกับทั้งไม่ได้คุณภาพกับการนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในการปฏิบัติงานที่ทันทั่วถึง และยังนำมาซึ่งการขาดความชัดเจนแน่นอนและความละเอียดรอบคอบในการบริหารจัดการปัญหาทางกฎหมายเหล่านั้นด้วย เช่น การให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องทำนองเดียวกันแตกต่างกันระหว่างอดีตกับปัจจุบัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการต่างคนกัน ทั้งที่บริบทต่าง ๆ ไม่มีความแตกต่างกันเลย อันอาจนำไปสู่ข้อพิพาทหรือเป็นคดีความที่สำนักงานศาลปกครองต้องตกอยู่ในฐานะคู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีหรือคู่ความในฐานะโจทก์หรือจำเลย จากการนี้ ทำให้พบว่าสำนักงานศาลปกครองในวันนี้กำลังเผชิญกับปัญหาด้านกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลทางกฎหมาย ตลอดจนมีปัญหากการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงงานด้านอื่น เช่น ด้านจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการเงิน ด้านการบริการงานบุคคล ซึ่งในหลายโอกาสจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลทางกฎหมายในการดำเนินงานดังกล่าวด้วย

จากข้างต้น สำนักงานศาลปกครองจึงจำเป็นต้อง**ปรับระบบการบริหารจัดการข้อมูลโดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้** เช่น การนำระบบเรื่องเสร็จมาใช้จัดลำดับงานที่เสร็จ พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองให้เป็นดิจิทัล (การบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)) เพื่อนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการค้นหาด้วยระบบ AI โดยประสานความร่วมมือกับสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) ทั้งในทางเทคนิคและในทางพัฒนาและเตรียมความพร้อมของบุคลากรสำนักงานศาลปกครองเพื่อการใช้ระบบฐานข้อมูลกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองกับระบบ AI Smart Search ของสำนักงานศาลปกครองที่กำลังได้รับการพัฒนาอยู่โดยได้รวบรวมข้อมูลรูปแบบดิจิทัลของส่วนงานวิชาการ ตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลเป็นฐาน และต้องผลักดันสำนักงานศาลปกครองสู่การเป็นหน่วยงานนำร่องโครงการพัฒนาระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ เพื่อเตรียมการเชื่อมโยงข้อมูลเข้าสู่ระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

อนึ่ง การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นนั้น นอกจากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสำนักงานศาลปกครองแล้ว ยังเป็นไปเพื่อรองรับกลไกที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เรื่องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ และกลไกที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. กำหนดเรื่องฐานข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบกลางทางกฎหมาย อันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนด้วยอีกทางหนึ่ง

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ข้อเสนอแนะทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังอันก่อปรด้วยความเมตตาและกรุณาของท่านอาจารย์บรรจงจิตต์ อังศุสิงห์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่มีเพียงชี้ทางการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ให้สำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้ แต่ท่านยังสอนวิธีคิดและวิธีในการทำงานราชการด้วยอีกทางหนึ่ง สำหรับผู้ศึกษานี้ ท่านคือ “ครู” ท่านหนึ่งที่ควรแก่การอภิวาท

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์อารักษ์ พรหมณี และท่านอาจารย์วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ ที่กรุณาชี้แนะและให้ข้อสังเกตสำหรับการปรับปรุงรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง และผู้บริหารของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ที่ให้โอกาสผู้ศึกษาได้เข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนี้ อันจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานศาลปกครองและประเทศชาติได้ต่อไป

อนึ่ง ผู้ศึกษาขอขอบคุณพี่ ๆ น้อง ๆ สำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร. ระดาภัสร์ จงธรรมคุณ และคุณศุภดา วงศ์ชูสุข เป็นอาทิ และคุณจุมพล ศรีจงศิริกุล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งทั้งปวง กับทั้งขอขอบใจภริยาและลูกชายตัวเล็กที่กำลังใจอันดีงามที่มีให้ตลอดหลักสูตร

เจตน์ สถาวรศีลพร

29 สิงหาคม 2566

สารบัญ

| | |
|---|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร | ง |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญ | ช |
| สารบัญภาพ | ซ |
| 1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย | 1 |
| 1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ | 1 |
| 1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย | 10 |
| 1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย | 12 |
| 2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ | 14 |
| 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา | 14 |
| 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย | 16 |
| 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ | 26 |
| 3. แผนพัฒนาตนเอง | 29 |
| 3.1 การวิเคราะห์ตนเอง | 29 |
| 3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง | 29 |
| 3.3 ผลการพัฒนาตนเอง | 30 |
| บรรณานุกรม | 35 |
| ภาคผนวก | 36 |
| ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล | 39 |

สารบัญภาพ

| | |
|--|----|
| แผนภาพ 1 แผนแม่บทศาลปกครอง ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) | 2 |
| แผนภาพ 2 Road Map การพัฒนาศาลปกครองระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) | 2 |
| แผนภาพ 3 ทิศทางการพัฒนาศาลปกครอง ระยะ 5 ปีต่อไป (พ.ศ. 2566-2570) | 8 |
| แผนภาพ 4 การขับเคลื่อนและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตาม แผนปฏิรูปราชการฯ (พ.ศ. 2566-2570) | 8 |
| แผนภาพ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง และ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานศาลปกครอง | 11 |
| แผนภาพ 6 เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นเป็น หน่วยธุรการประจำศาลปกครองชั้นต้นนั้น | 12 |
| แผนภาพ 7 ผังการมอบอำนาจให้ควบคุมหน่วยงานและมอบหมายภารกิจ ในสำนักงานศาลปกครอง | 12 |
| แผนภาพ 8 เว็บไซต์ https://www.legifrance.gouv.fr/ | 17 |
| แผนภาพ 9 สภาพปัจจุบันของการจัดเก็บข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง | 19 |
| แผนภาพ 10 รูปแบบการจัดเก็บข้อมูล | 21 |
| แผนภาพ 11 สถานการณ์ปัจจุบันและสถานการณ์ในอนาคตเมื่อได้รับการพัฒนาแล้ว | 22 |
| แผนภาพ 12 ดัชนีตัวชี้วัดความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ | 26 |
| แผนภาพ 13 ค่าเฉลี่ยและอันดับความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมในประเทศไทย ปี ค.ศ. 2022 | 26 |

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

“ข้อเสนอแนวทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ”

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

2.1.1 สภาพของปัญหาที่ผ่านมาและแนวโน้มของปัญหาในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้น

สำนักงานศาลปกครอง แม้จะไม่ได้เป็นส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารเฉกเช่นกระทรวง ทบวงกรม แต่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจเป็นหน่วยธุรการของราชการตุลาการ “ศาลปกครอง” สำนักงานศาลปกครองจึงมีลักษณะองค์กรเป็นพิเศษและเฉพาะของความเป็นหน่วยธุรการ ศาล คือ ส่วนหนึ่งก็มิงานไม่ได้ต่างอะไรจากหน่วยงานในราชการบริหาร เช่น งานการเงิน งานงบประมาณ งานบริหารทรัพยากรสินอาคารสถานที่ งานบริหารบุคคล งานเทคโนโลยีสารสนเทศ อีกส่วนหนึ่งคืองานวิชาการ ทั้งงานวิเคราะห์เปรียบเทียบคำพิพากษาของศาล งานกฎหมายเปรียบเทียบ งานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น โดยทั้งหมดนั้นก็เพื่อสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองซึ่งเป็นภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นเมื่อแรกตั้งศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ข้อมูลต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่นงานด้านนั้น ๆ ก็มีไม่มากเป็นธรรมดา แต่ยิ่งนานวันเข้านับได้ถึงปัจจุบันร่วมยี่สิบกว่าปี ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้นย่อมมีมากขึ้นถึงขั้นมากมายเลยทีเดียว

ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้น จากการเก็บรวบรวมเป็นกระดาษก็เริ่มเก็บรวบรวมโดยระบบดิจิทัล ข้อมูลบางอย่างมีการจัดระบบหมวดหมู่แบบกระดาษก็เริ่มเปลี่ยนมาจัดระบบแบบดิจิทัล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่มีในระบบกฎหมายไทยในระบบกฎหมายและกฎออนไลน์ของสำนักงานศาลปกครอง

กระนั้นก็ตาม ด้วยความที่สำนักงานศาลปกครองนับแต่แรกตั้งจนถึงปัจจุบันมีภารกิจสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในหลายมิติ ทั้งคน เงินและทรัพยากร ปัญหาในการปฏิบัติงาน อันเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาข้อกฎหมายหรือการให้ลักษณะทางกฎหมาย แก่ข้อเท็จจริง ย่อมมีเป็นปกติธรรมดาและมีไม่ใช่น้อย ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยวิธีการและผลิตภัณฑ์ ที่แตกต่างกันไป เช่น การตอบข้อหารือ (การให้ความเห็นทางกฎหมาย) การออกกฎหมายหรือกฎ การฟ้อง เป็นคดีต่อศาล (ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม) การมีคำสั่งลงโทษทางวินัย คำวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีจำนวนมากและมีพัฒนาการของเรื่องเหล่านั้น การไม่ได้ จัดระบบข้อมูลหรือการจัดระบบข้อมูลเหล่านี้ ซึ่งก็คือ “ระบบข้อมูลกฎหมาย (ที่ไม่ใช่ข้อมูลตัวบทกฎหมาย) ของสำนักงานศาลปกครอง” ในรูปแบบกระดาษนั้นอาจไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมและจำเป็นกับทั้งไม่ได้

ดุลยภาพกับการนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในการปฏิบัติงานที่ทันกาลและทันการณ์ อันอาจนำไปสู่การเป็นคติความในชั้นศาลได้ ซึ่งก็ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

2.1.2 ปัญหาและความท้าทายในประเด็นที่ศึกษา

จากข้างต้น อาจสรุปให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาด้านระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ล้าสมัยอยู่ในรูปแบบกระดาษ ทำให้ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง

2) การไม่บูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายใน

3) การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้ในการบริหารจัดการข้อมูลไม่ทันสมัย

ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า สำนักงานศาลปกครองกำลังเผชิญกับปัญหาด้านกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลทางกฎหมาย ตลอดจนมีปัญหการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อมูลดังกล่าว

2.1.3 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขปัญหา

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นดูเหมือนจะเป็นปัญหาเล็กน้อยหรือไม่ใช่ปัญหาเลย แต่หากพิจารณาโดยละเอียดและรอบด้านแล้วจะพบว่าเรามีข้อมูลมากมาย แต่นำมาใช้ไม่ได้ทันทั่วถึงและขาดตกบกพร่อง เพราะขาดการจัดระบบที่ทันสมัยและขาดการบูรณาการข้อมูล (ทั้งข้อมูลตัวบทกฎหมายที่ดำเนินการอยู่แล้ว กับข้อมูลกฎหมายที่ต้องพัฒนาขึ้นมา) อาจนำมาซึ่งการขาดความชัดเจนแน่นอนและความละเอียดรอบคอบในการบริหารจัดการปัญหาทางกฎหมายเหล่านั้นของสำนักงานศาลปกครอง เช่น การให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องทำนองเดียวกันแตกต่างกันระหว่างอดีตกับปัจจุบัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการต่างคนกัน ทั้งที่บริบทต่าง ๆ ไม่มีความแตกต่างกันเลย อันอาจนำไปสู่ข้อพิพาทหรือเป็นคติความที่สำนักงานศาลปกครองต้องตกอยู่ในฐานะคู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีหรือคู่ความในฐานะโจทก์หรือจำเลย

นอกจากนั้น การมีระบบฐานข้อมูลกฎหมายที่ดีจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ไม่เฉพาะแต่ด้านกฎหมาย เช่น ด้านจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการเงิน ด้านการบริการงานบุคคล สามารถใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลกฎหมายดังกล่าวสำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่และอำนาจของตนได้

อนึ่ง เพื่อรองรับกลไกที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เรื่องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ และกลไกที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. กำหนดเรื่องฐานข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบกลางทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการเชื่อมต่อข้อมูลจากฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองไปยังฐานข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศด้วยอีกทางหนึ่ง

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการ แนวคิด ที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

นิยามศัพท์

“ฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง” หมายความว่า บรรดาความเห็นทางกฎหมาย (การตอบข้อหารือ) ร่างกฎหมายและกฎ การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ เอกสารการดำเนินคดีแพ่ง และคดีปกครองที่สำนักงานศาลปกครองเป็นคู่ความหรือคู่กรณี

“ระบบกลางทางกฎหมาย” หมายความว่า เว็บไซต์ที่พัฒนาตาม พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นช่องทางที่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดรับฟังความคิดเห็น และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น กับทั้งเป็นศูนย์กลางข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) สพร. หรือ DGA ได้ร่วมกันพัฒนาเว็บไซต์ <https://law.go.th>

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดในการบูรณาการกฎหมาย โดยวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย ด้วยวิธีการรวบรวมกฎหมายโดยไม่แก้ไขหลักการ (Codification à droit constant) กล่าวคือ เป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องหนึ่งมารวบรวมไว้ให้ครบถ้วน สมบูรณ์ จัดหมวดหมู่ใหม่ โดยไม่แก้ไขหลักการของกฎหมาย และเมื่อจัดทำแล้วเสร็จจะอยู่ในรูปของประมวลกฎหมาย โดยจะเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และมีการประกาศใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย

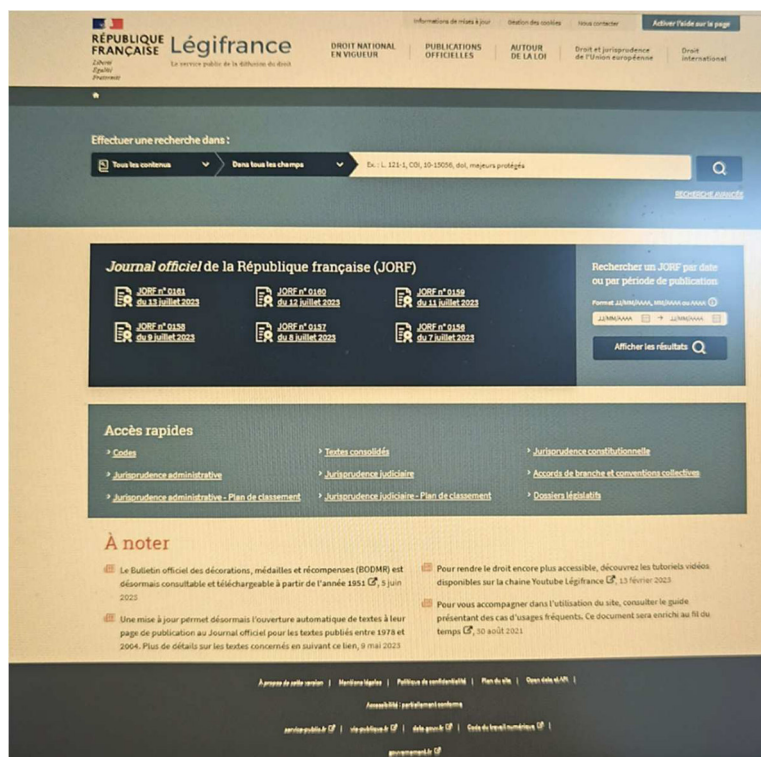
การจัดทำประมวลกฎหมายในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่า “การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่” (Codification moderne) หรือ “การจัดทำประมวลกฎหมายร่วมสมัยหรือสมัยใหม่” (Codification contemporaine) อันจะแตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมหรือประมวลกฎหมายคลาสสิกที่วางตนตามจารีตประเพณีที่เริ่มจัดทำขึ้นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยเรียกขานกันทั่วไปว่า “Code Napoléon” หรือในประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา

ความแตกต่างระหว่างประมวลกฎหมายทั้งสองแบบก็คือ ประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมเป็นการจัดทำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแบบใหม่ (Codification moderne) มิได้มุ่งหมายสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (Principe) ขึ้นใหม่ แต่มีวัตถุประสงค์รวบรวมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ที่เดียวกันเพื่อให้การศึกษาค้นคว้าและใช้กฎหมายมีความสะดวกรวดเร็วถูกต้อง ครบถ้วนยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตนโดยชัดเจนและทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

นอกจากนี้ แนวคิดการรวบรวมตัวบทกฎหมายในเรื่องหนึ่งไว้ในเอกสารฉบับเดียว โดยจัดโครงสร้างของบทบัญญัติ ในส่วนต่าง ๆ ให้เป็นระบบ มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นเอกภาพจะช่วยให้ประชาชนศึกษาค้นคว้า

ข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้วินิจฉัยว่า การจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายและเข้าใจกฎหมายโดยง่าย (l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi) ถือเป็นวัตถุประสงค์ที่มีลำดับศักดิ์ ระดับรัฐธรรมนูญ (Objectifs à valeur constitutionnelle) และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดว่าการจัดทำประมวลกฎหมายนั้นสอดคล้องกับนโยบายลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (Simplification du droit) เนื่องจากเป็นรูปแบบการนำเสนอกฎหมายที่ชัดเจนด้วยการจัดหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งช่วยให้สามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยครบถ้วนชัดเจนและสอดคล้องกันยังทำให้ประชาชนสามารถรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน อันเป็นการส่งเสริมหลักกว่าด้วยความมั่นคงในทางกฎหมาย (le principe de sécurité juridique) อีกด้วย

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้มีการจัดทำเว็บไซต์กลางทางกฎหมายที่รวบรวมบรรดากฎหมายและกฎ คำพิพากษาศาลทุกศาล ข้อตกลงระหว่างประเทศ เอกสารประกอบร่างกฎหมาย อันได้แก่ เว็บไซต์ <https://www.legifrance.gouv.fr/> การดำเนินการนี้ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในการเผยแพร่ข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ (le service public de la diffusion du droit)



แผนภาพ 8 เว็บไซต์ <https://www.legifrance.gouv.fr/>

ที่มา: ผู้ศึกษา

สำหรับประเทศไทยนั้นมีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติกำหนดหลักการไว้ ตามปรากฏดังต่อไปนี้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 258 ค. (3) “พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย”

ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

พ.ศ. (กฎหมายปฏิรูปประเทศ Big Rock)

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการและสาระสำคัญคือ การรวบรวมกฎหมายเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่มีหน้าที่รับผิดชอบข้อมูลกฎหมาย กฎ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ แนวปฏิบัติในการดำเนินการของหน่วยงาน การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ บรรดาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการอื่น รวมทั้งข้อมูลกฎหมายอื่น จัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

ข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองได้รับการจัดเก็บอยู่อย่างกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ มีอยู่ทั้งในตู้เอกสารรวมซึ่งมีไว้เก็บเฉพาะเรื่องที่มีชั้นความลับ มีทั้งอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ แม้เรื่องเสร็จแล้วก็ไม่ได้นำมาเก็บไว้ในตู้เอกสารรวม และจัดเก็บเป็นรูปแบบกระดาษ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้นมีการเก็บเป็นไฟล์สกุล Word หรือสกุล PDF ไว้กับตัว

อนึ่ง ปัญหาข้างต้นอาจไม่ได้เกิดแต่เฉพาะกับสำนักงานศาลปกครอง ปัญหานี้อาจปรากฏอยู่ในหน่วยราชการหน่วยอื่น ๆ ก็เป็นไปได้

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บข้อมูลทางกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองที่ไม่เป็นระบบ นั้น ดูประหนึ่งเป็นปัญหาเล็กน้อย และไม่น่าไขปัญหาในระดับชาติ แต่การกล่าวเช่นนี้อาจไม่ใช่ความจริง เพราะปัญหาลักษณะคล้ายกันนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทยหรือแม้กระทั่งในต่างประเทศ ดังได้กล่าวมาแล้วในประเด็นที่ 2.2.1 อันนำไปสู่การเป็นหลักการและแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอขึ้น กล่าวคือ การกระจายของข้อมูลกฎหมาย ทั้งการจัดเก็บไม่เป็นระบบ ทั้งการมีกฎหมายและกฎหลายฉบับในเรื่องเดียวกัน เป็นผลให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายหรือกฎได้โดยลำบากอันเป็นเหตุให้ไม่อาจรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนได้อย่างชัดเจนแน่นอน ไม่อาจกำหนดถึงการดำรงชีวิตหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนได้อย่างแน่นอน จนต้องมี

การจัดทำเว็บไซต์กลางทางกฎหมาย จำต้องมีการจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใหม่³ จำต้องมีการกำหนดทางแก้ปัญหาไว้ในรัฐธรรมนูญ จำต้องมีความพยายามตรากฎหมายลำดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายรูปแบบใหม่

กล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สำนักงานศาลปกครองสำหรับปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ มีการฟ้องคดีทั้งในศาลปกครอง (คดีปกครอง) และศาลยุติธรรม (คดีแพ่ง) ระหว่างบุคลากรสำนักงานศาลปกครองกับสำนักงานศาลปกครอง ทั้งคดีแพ่งและคดีปกครอง กว่า 200 คดี ในช่วงระยะเวลา 20 ปี มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงานในสำนักงานศาลปกครองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีข้อหาหรือการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เคยมีความเห็นทางกฎหมายไปก่อนหน้านี้แล้ว



แผนภาพ 9 สภาพปัจจุบันของการจัดเก็บข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง
ที่มา: ผู้ศึกษา

นอกจากนี้ ปัญหาด้านระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ล้าสมัยอยู่ในรูปแบบกระดาษ ยังทำให้ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ด้วยไม่สามารถบูรณาการข้อมูลกฎหมายระหว่างหน่วยงานภายในของสำนักงานศาลปกครองเนื่องจากต้องมีหนังสือขอข้อมูลกันระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น

2.2.3 แนวทางในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

1) การปรับระบบการบริหารจัดการข้อมูลโดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ อันมีการดำเนินการซึ่งเป็นสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

³ การจัดทำประมวลกฎหมายด้วยวิธีการรวบรวมกฎหมายโดยไม่แก้ไขหลักการ (codification à droit constant) (โปรดดูรายละเอียดในข้อ 2.2.1)

(1) การนำระบบเรื่องเสร็จมาใช้จัดลำดับงานที่เสร็จ (เรื่องเสร็จที่ ลำดับเลข/ปี พ.ศ.) ทั้งงาน ความเห็นทางกฎหมาย งานร่างกฎหมายและกฎ งานวินัยและการร้องทุกข์ เป็นต้น ระบบเรื่องเสร็จนี้ได้รับการสร้างขึ้น มาใช้งานในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับจัดลำดับเรื่องที่ได้รับการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในงานความเห็นทางกฎหมายและงานร่างกฎหมาย โดยยึดปี พ.ศ. ที่เสร็จ เป็นฐาน และนับลำดับเลขต่อเนื่องไปตั้งแต่ต้นปีนั้นถึงปลายปีนั้น (ตามปีปฏิทิน) ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการค้นหา เรื่อง ลดภาระจากการที่ต้องค้นหาจากชื่อหน่วยงานที่ขอหรือ จากชื่อเรื่อง จากเลขหนังสือเข้า-หนังสือออก เป็นอาทิ

(2) ประสานความร่วมมือกับสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) (สขย.) Big Data Institute (Public Organization) BDi เพื่อร่วมพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ องค์การมหาชนนี้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญที่สุดในประเทศสำหรับเรื่องระบบการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ การพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองคือการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อนำไปใช้เป็น ฐานข้อมูลในการค้นหาด้วยระบบ AI จึงจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวอย่างมืออาชีพได้ ทั้งเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่ชัดเจน การสร้างความรู้ให้แก่บุคลากรสำนักงานศาลปกครองที่ต้องเกี่ยวข้องกับ โครงการนี้ ร่วมวางแผนการปฏิบัติงาน ฯลฯ

(3) การดำเนินการเข้าสู่ BIG DATA PROCESS เช่น เรื่องรับใหม่ ให้แปลงจากไฟล์สกุล Word เป็นไฟล์สกุล JSON XML RDF ODF TSV เรื่องที่เสร็จไปแล้วแต่ก่อน ให้สแกนข้อมูลกระดาษเป็นไฟล์สกุล PDF หรือสกุลอื่นที่เหมาะสมแก่การนำไปใช้ต่อไป การนี้เป็นผลจากการดำเนินการตามข้อ (2)

(4) เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองที่ได้รับการทำให้เป็น ดิจิทัลอันเหมาะแก่การนำไปจัดทำระบบ AI Search Engine กับระบบ AI Search Engine ของสำนักงานศาลปกครอง ที่กำลังได้รับการพัฒนาอยู่ที่ชื่อว่า AI Smart Search โดยได้รวบรวมข้อมูลรูปแบบดิจิทัลของส่วนงานวิชาการ ตัวบท กฎหมาย คำพิพากษาศาลเป็นฐาน

2) การผลักดันสำนักงานศาลปกครองสู่การเป็นหน่วยงานนำร่องโครงการพัฒนาระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ กล่าวคือ การประสานความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงาน พัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) สพร. (DGA) เพื่อเตรียมการเชื่อมโยงข้อมูลเข้าสู่ระบบกลางทางกฎหมาย อนึ่ง สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้แล้ว ซึ่งความร่วมมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเนื้อหาหนึ่งในความร่วมมือนี้ จากการนี้ จึงเป็นการสมควรที่สำนักงาน ศาลปกครองจะได้จัดทำข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการเป็นหน่วยงานนำร่องโครงการพัฒนาระบบกลางทางกฎหมาย

3) การพัฒนาและเตรียมความพร้อมของบุคลากรสำนักงานศาลปกครองเพื่อการใช้ระบบ ฐานข้อมูลกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความร่วมมือกับสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) (สขย.) Big Data Institute (Public Organization) Bdi ทั้งนี้ อาจจำแนกกลุ่มบุคลากรเป้าหมายสำหรับการดำเนินการนี้ ออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ในฐานะผู้นำลงข้อมูลและผู้ใช้บริการระบบ AI

Smart Search (2) เจ้าหน้าที่ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในฐานะ Technician และ (3) เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในฐานะ ผู้ใช้บริการระบบ AI Smart Search

2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอแนะทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ และแนวทางป้องกันและแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม

1) ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครองอาจไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอนี้ ด้วยอาจมองว่าเรื่องนี้ ถ้าเป็นปัญหาที่เป็นปัญหาเฉพาะกับภารกิจงานด้านกฎหมายซึ่งเป็นเพียงภารกิจหนึ่งในหลาย ๆ ภารกิจของสำนักงานศาลปกครอง โดยให้ความสำคัญกับระบบ e-Office ซึ่งเป็นงานสารบรรณของสำนักงาน ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นระบบการจัดการเอกสารในการทำงานสำนักงานโดยทั่วไป น่าจะได้ประโยชน์กว่า อันอาจจะเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ไม่ได้มีการบรรจุเรื่องการพัฒนาฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองไว้เป็นโครงการ (สำคัญ) ในแผนปฏิบัติการของสำนักงานศาลปกครองในระยะห้าปีนี้ แต่ประการใด

จากข้างต้น ผู้ศึกษาถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงให้ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครองเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองจะเป็นการยุติปัญหาทางกฎหมายและคดีความของสำนักงานศาลปกครองที่ต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างเด็ดขาด และมีข้อดีไปกว่านั้นตรงที่ข้อมูลที่ได้รับการจัดระบบแล้วยังเป็นฐานข้อมูลที่ใช้สำหรับเชื่อมโยงเข้าได้กับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้ ไม่ว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกจะมีผลใช้บังคับในที่สุดหรือไม่ก็ตาม แต่ก็จะทำให้สำนักงานศาลปกครองได้ชื่อว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายแบบที่ไม่ต้องให้มีกฎหมายมาบังคับจึงดำเนินการ

2) ข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองที่มีอยู่มีรูปแบบเป็นเอกสารกระดาษ หรือแม้กระทั่งเป็นไฟล์สกุล PDF จึงเป็นเหตุให้ทำการแปลงเป็นดิจิทัลที่จะนำมาจัดระบบข้อมูลเพื่อเตรียมจัดทำระบบค้นหาโดย AI เป็นไปได้ยาก และถ้าแปลงเป็นดิจิทัลที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ก็ต้องใช้งบประมาณสำหรับการจัดซื้อโปรแกรมเพื่อการดังกล่าว

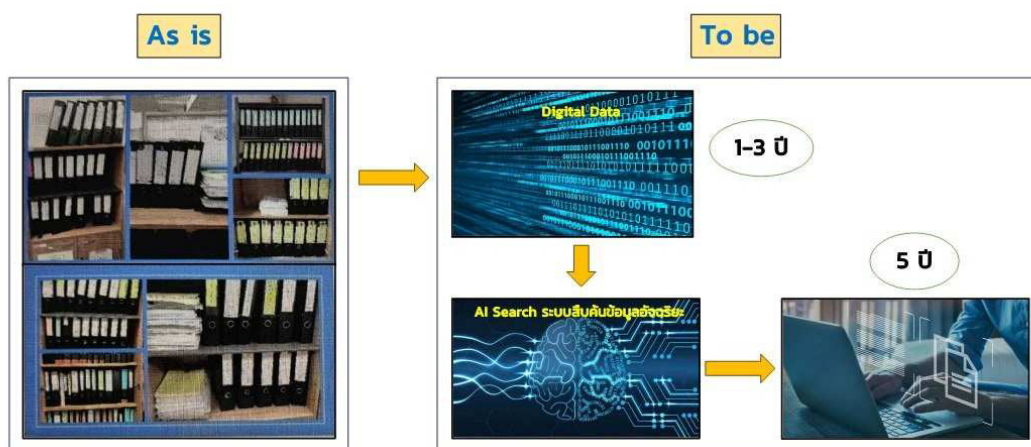
| สกุลไฟล์ที่เครื่องคอมพิวเตอร์สามารถอ่านได้สะดวก | สกุลไฟล์เชิงแผนที่ที่เครื่องคอมพิวเตอร์สามารถอ่านได้ | สกุลไฟล์ที่สามารถถูกใช้งานได้อย่างมีข้อจำกัด | สกุลไฟล์ที่ไม่แนะนำ | สกุลไฟล์ที่ใช้ประโยชน์ได้ยาก |
|---|--|--|---------------------|------------------------------|
| ★★★★★ | | ★★★★ | ★★ | ★ |
| JSON | Shapefile | CSV | HTML | Images (PNG, JPG) |
| XML | GeoJSON | Excel | Word | Charts |
| RDF | GML | | TXT | PDF |
| ODF | KML | | | เอกสารกระดาษ |
| TSV | WKT | | | |

แผนภาพ 10 รูปแบบการจัดเก็บข้อมูล

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ Digital Leadership: Big Data เรื่อง Basic Data Analytics, How data changes our way of doing business โดย Assoc.Prof.Dr. Tiranee Achalakul, Government Big Data Institute

ในการนี้ จำต้องประสานความร่วมมือกับสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) (สขญ.) Big Data Institute (Public Organization) BDI เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้เป็นที่พักษาโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง สำหรับการศึกษาและหาทางออก (ทางเทคนิค) สำหรับกรณี

3) การเก็บข้อมูลกฎหมายฯ นี้อาจใช้ระยะเวลาดำเนินการนานกว่ากำหนด อันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยประการหนึ่งคือ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ด้วยเจ้าหน้าที่หลักในการเก็บข้อมูลนั้นคือพนักงานคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่ศาลปกครองที่รับผิดชอบงานกฎหมาย ซึ่งมีภาระหน้าที่หลักอยู่เป็นปริมาณมากอยู่แล้วในปัจจุบัน การเก็บข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลเก่าที่เป็นกระดาษมีวิธีการที่ยุ่งยากและใช้เวลา จึงต้องใช้เวลาเลิกงานเป็นเวลาทำการเรื่องดังกล่าว ทางแก้ไขปัญหาด้วยการจ้างพนักงานราชการสำหรับโครงการนี้ก็เป็นไปได้โดยยาก และอาจจะไม่คุ้มกับงบประมาณในการลงทุน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากสภาพงบประมาณของประเทศก็ดี ของสำนักงานศาลปกครองก็ดี การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่สมเหตุสมผลที่สุดคือ เก็บบรรดาข้อมูลกฎหมายนับแต่วันเริ่มโครงการเป็นหลักด้วยระบบดิจิทัล และทยอยดำเนินการกับข้อมูลเก่าที่เป็นรูปแบบกระดาษ ด้วยการแปลงเป็นสกุลไฟล์ที่เหมาะสมแก่การนำไปจัดทำ AI Search Engine



Sources:

1. <https://futureoflife.org/cause-area/artificial-intelligence/>
2. <https://itbrief.com.au/story/six-benefits-of-aligning-information-management-directly-with-digital-transformation>

แผนภาพ 11 สถานการณ์ปัจจุบันและสถานการณ์ในอนาคตเมื่อได้รับการพัฒนาแล้ว
ที่มา: ผู้ศึกษา

จากแนวทางข้างต้น ในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ สามารถกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 – พ.ศ. 2571) ได้ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566 - พ.ศ. 2570) ประกอบด้วยกิจกรรมดังนี้

ตุลาคม 2566 ประสานกับสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) เพื่อเจรจาความร่วมมือในการจัดระบบข้อมูลขนาดใหญ่ในส่วนของฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้เป็นที่ยอมรับของโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครอง (ทั้งในแง่เทคนิคและการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร) ตลอดจนประมาณการงบประมาณสำหรับงานนี้ โดยให้สำนักกฎหมายและสำนักวิทยาการสารสนเทศ สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

ธันวาคม 2566 ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงานศาลปกครอง เพื่อหารือประเด็นประสบการณ์ต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและระบบกลางทางกฎหมายทางกฎหมาย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ผู้แทนประเทศไทย) มีความร่วมมือกับรัฐบาลฝรั่งเศส และ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา)⁴ ในเรื่องนี้ ทั้งนี้ ให้สำนักกฎหมาย

⁴ OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาที่ลงนามในกรุงปารีส เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1960 และมีผลบังคับใช้ วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1961 มีสมาชิก 29 ประเทศ (ส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว) โดยรัฐบาลของประเทศออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไชล์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ ปอร์ตุเกส อังกฤษ สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จุดประสงค์สำคัญขององค์การโออีซีดี มีดังนี้

1. เพื่อให้บรรดาประเทศสมาชิกได้มีความเติบโตทางเศรษฐกิจ มีแรงงาน อาชีพ และมาตรฐานการครองชีพให้มากที่สุด ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้เพื่อเป็นการเกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของโลก
2. ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ให้ประเทศสมาชิกมีโอกาสขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง รวมทั้งในประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกด้วย
3. ต้องการมีส่วนร่วมเกื้อกูลต่อการขยายตัวทางการค้าในรูปพหุภาคี และปราศจากการกีดกันแต่อย่างใด ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ องค์การนี้เป็นเวทีหารือระหว่างรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคม องค์การสำคัญในองค์การโออีซีดีคือ คณะมนตรี (Council) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกทั้งหมด มีคณะกรรมการบริหารรวมทั้งเลขาธิการ สำนักงานใหญ่ขององค์การตั้งอยู่ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

โดยแต่เดิมคือ Organization of European Economic Cooperation (OEEC) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจของยุโรป ซึ่งสัญญาที่ก่อตั้งองค์การนี้ได้มีการลงนามกัน ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 16 เมษายน ค.ศ.1948 โดยรัฐบาลของประเทศออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส กรีซ ไชล์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ ปอร์ตุเกส อังกฤษ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี โดยแม่ทัพของฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาที่ประจำอยู่ในเขตยึดครอง

สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยมีวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยสนับสนุน

อนึ่ง สำนักงานศาลปกครองประสานความร่วมมือในอีกทางหนึ่งกับสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย (Ambassade de France en Thaïlande) เพื่อประสานหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องนี้ เช่น Conseil d'État สำหรับการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องให้แก่สำนักงานศาลปกครอง โดยมีสำนักงานต่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

มกราคม 2567 เริ่มใช้ระบบเลขเสร็จในงานกฎหมาย (ยกเว้นงานกลุ่มคดี) ของสำนักงานศาลปกครอง (สำหรับเรื่องใหม่) โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

ตุลาคม 2567 เริ่มฝึกอบรมบุคลากรสำนักงานศาลปกครองด้านเทคนิค (สำนักวิทยาการสารสนเทศ และสำนักกฎหมาย) โดยสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) โดยให้วิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

ในเยอรมนี (หลังเสร็จสงครามโลกครั้งที่สอง) จุดประสงค์สำคัญที่สุดขององค์การนี้คือ ต้องการให้ทวีปยุโรปมีภาวะเศรษฐกิจกลับคืนมาใหม่อย่างมั่นคง ด้วยการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก สำนักงานใหญ่ขององค์การนี้ตั้งอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส (ที่มา : <https://tica-thaigov.mfa.go.th/th/index>)

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการนโยบายกฎระเบียบ (Regulatory Policy Committee) ของ OECD เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2565 ที่ผ่านมา และ OECD ได้รับหนังสือตอบรับเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการดังกล่าวด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2565 ซึ่งเป็นเวทีความร่วมมือและการพัฒนากฎหมายที่สำคัญเวทีหนึ่งของโลก ที่ผ่านมาสํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการทำงานร่วมกับ OECD มาอย่างต่อเนื่องและเป็นเวลานาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำหลัก Good Regulatory Practices ของ OECD มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และพระราชกฤษฎีกาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้นำหลักการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) และหลักการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว (Ex post Evaluation of Regulation) เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและมีความทันสมัยซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนากฎหมายที่ดีของ OECD มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ และเมื่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้นเพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศไทย ทั้งก่อนการตรากฎหมายและการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วทุกรอบระยะเวลา ตลอดจนทั้งพัฒนาระบบกลางการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนไปพร้อม ๆ กันด้วย (www.law.go.th) (ที่มา : <https://www.thaipost.net/public-relations-news/93712/>)

ตุลาคม 2568 เริ่มการดำเนินการเข้าสู่ BIG DATA PROCESS เรื่องรับใหม่ ให้แปลงจากไฟล์สกุล Word เป็นไฟล์สกุล JSON XML RDF ODF TSV เรื่องเก่า ให้สแกนข้อมูลกระดาษเป็นไฟล์สกุล PDF หรือสกุลอื่นที่เหมาะสมแก่การนำไปใช้ต่อไป ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามคำแนะนำของสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) จากการหารือในเดือน ตุลาคม 2566 โดยมีสำนักกฎหมาย และสำนักวิทยาการสารสนเทศ สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2570) การเชื่อมโยงฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเข้าสู่ระบบกลางทางกฎหมาย โดยมีสำนักกฎหมาย สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักด้านเนื้อหา สำนักวิทยาการสารสนเทศ สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักด้านเทคนิค วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบร่วม (ดูแลความร่วมมือทางวิชาการ – MOU – กับหน่วยงานภายนอก) ทั้งนี้ โดยให้สำนักกฎหมาย สำนักงานศาลปกครองประสานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ด้านเนื้อหา) และสำนักวิทยาการสารสนเทศประสานกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (ด้านเทคนิค)

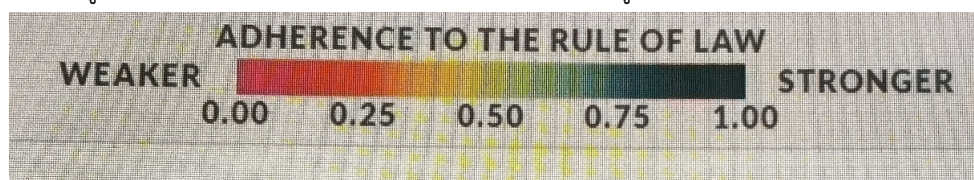
ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2571) การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลดิจิทัลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองกับระบบ AI Smart Search ของสำนักงานศาลปกครอง โดยมีสำนักวิทยาการสารสนเทศ สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

อนึ่ง ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการข้างต้น หากมีกรณีจำเป็นในห้วงเวลาใดที่อาจจำเป็นต้องบูรณาการการปฏิบัติโดยไม่อาจอาศัยโครงสร้างการบริหารตามปกติได้ ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการดังกล่าวได้ โดยให้รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และให้หน่วยรับผิดชอบหลักในเรื่องนั้นและสำนักกฎหมายเป็นฝ่ายเลขานุการ

● ประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

- ก. สำนักงานศาลปกครอง บุคลากรในงานกฎหมายทำงานกฎหมายได้รวดเร็ว เที่ยงตรง
- ข. บุคลากรสำนักงานศาลปกครองทุกคน ทำงานอย่างมีความสุข ด้วยรัฐสิทธิและหน้าที่ชัดเจน จับใจเมื่ออยากรู้ โดยการค้นหาข้อมูลจากฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองใน AI Smart Search
- ค. ประชาชน รู้ถึงที่มาและเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือกฎเกี่ยวกับศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของตน โดยการสืบค้นข้อมูลจากระบบกลางทางกฎหมายของประเทศ

ง. ประเทศไทย มีคะแนนและอันดับดีขึ้นในดัชนีตัวชี้วัดหลักนิติธรรมซึ่งจัดทำขึ้นโดย The World Justice Project (WJO)⁵ ทั้งนี้ The World Justice Project (WJO) หรือโครงการวิจัยความยุติธรรมของโลก (World Justice Project) เป็นองค์การประชาสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายในการทำงานเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมทั่วโลก โดยโครงการวิจัยความยุติธรรมของโลกได้เผยแพร่รายงาน The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index ประจำปี ซึ่งเป็นรายงานตัวชี้วัดหลักนิติธรรมทั่วโลก มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรมอันเป็นเป้าหมายหลักของประชาชน รัฐบาล ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชนทั่วโลก ทั้งนี้ โดยได้พิจารณาความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมด้วยการอาศัยตัวชี้วัด จำนวน 8 ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณจากการปฏิบัติบนพื้นฐานของประสบการณ์และการรับรู้ของสาธารณชนและผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศของแต่ละประเทศ กล่าวโดยเฉพาะประเทศไทยนั้น ในช่วงห้าปีที่ผ่านมาได้มีคะแนนรวม (Overall Index Score) ที่ค่าเฉลี่ยในระดับปานกลางที่ 0.50 ตลอดมา ในขณะที่อันดับในปี ค.ศ. 2022 อยู่อันดับที่ 80 จาก 140 ประเทศ ปี ค.ศ. 2021 อยู่อันดับที่ 80 จาก 139 ประเทศ ปี ค.ศ. 2020 อยู่อันดับที่ 71 จาก 128 ประเทศ ปี ค.ศ. 2019 อยู่อันดับที่ 76 จาก 126 ประเทศ ปี ค.ศ. 2017-2018 อยู่อันดับที่ 71 จาก 113 ประเทศ



แผนภาพ 12 ดัชนีตัวชี้วัดความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ

ที่มา: <https://worldjusticeproject.org/>



แผนภาพ 13 ค่าเฉลี่ยและอันดับความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมในประเทศไทย ปี ค.ศ. 2022

ที่มา: <https://worldjusticeproject.org/>

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

การขับเคลื่อนให้แนวทางพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบกลางทางกฎหมายของประเทศได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ คือ ผู้บริหาร

⁵ รายละเอียดเกี่ยวกับองค์การนี้ โปรดดูในภาคผนวก.

สำนักงานศาลปกครอง หรือแม้กระทั่งกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) อันได้แก่ บุคลากรสำนักงานศาลปกครองที่ปฏิบัติงานกฎหมายหรือเทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรสำนักงานศาลปกครองอื่น ๆ ที่จะได้ประโยชน์ทั้งจากการสืบค้นเพื่อประกอบการปฏิบัติงานส่วนของตน เช่น การเงิน การงบประมาณ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพย์สิน หรือทั้งจากการได้รับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในสถานะข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง พนักงานราชการสำนักงานศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นั้น **ผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอจำต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้**

1) **เป็นผู้รู้ธรรม (Dhamma)** คือรู้หลักการที่จะทำให้เกิดผล รู้หลักเกณฑ์ รู้ว่าต้องกระทำเหตุอันนี้ ๆ หรือกระทำตามหลักการข้อนี้ ๆ จึงจะให้เกิดผลที่ต้องการอันนั้น ๆ รู้ความมุ่งหมายหรือรู้จักผลหรือประโยชน์ที่ประสงค รู้ว่าหลักนั้น ๆ มีความมุ่งหมายอย่างไร กำหนดไว้หรือพึงปฏิบัติเพื่อประสงค์ประโยชน์อะไร รู้ว่าการที่ตนกระทำอยู่มีความมุ่งหมายอย่างไรและเมื่อทำไปแล้วจะบังเกิดผลอะไรบ้าง รู้จักตัวเองว่ามีกำลังความรู้ความสามารถเพียงใด แล้วประพฤติให้เหมาะสมและรู้ที่จะแก้ไขปรับปรุงต่อไป รู้จักความพอดีพอประมาณ รู้จักกาลเทศะ รู้จักชุมชนหรือบุคคลในกิจริยาที่จะประพฤติดต่อชุมชนหรือบุคคลนั้นว่าเมื่อเข้าไปหา จะต้องทำกิจริยาอย่างนี้ จะต้องพูดอย่างนี้ นอกจากนี้ ผู้นำมีหน้าที่ที่จะมาประสานคนกับคน คือบรรดาผู้ร่วมงาน และประสานคนกับงานให้เดินหน้าหรือมุ่งหน้าไปสู่จุดหมายให้ได้ กับทั้งพึงมีจิตใจและแสดงออกหรือปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างถูกต้องโดยสอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น ในสถานการณ์ที่เขาอยู่เป็นปกติเราก็มีความเป็นมิตรไมตรี มีน้ำใจปรารถนาดีต้องการให้เขามีความสุข คิดหาทางสร้างสรรค์ความสุขความเจริญให้แก่เขาเรื่อยไป และในสถานการณ์ที่เขาตกต่ำเดือดร้อน เราก็ช่วยเหลือปลดปล่อยให้เขาพ้นจากความทุกข์ความเดือดร้อนนั้น และหากในสถานการณ์ที่เขามีความสุขความสำเร็จ เราก็พลอยยินดีด้วยช่วยส่งเสริมสนับสนุนเขาให้ยิ่งขึ้นไป แต่หากสถานการณ์ที่เขาทำผิดพลาด ทำอะไรไม่ถูกต้อง ทำให้เสียหลักเสียกฎเกณฑ์ เสียความเป็นธรรม เสียความชอบธรรม ทำลายกติกา ผู้นำจะต้องตั้งอยู่บนหลักรักษาความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่เข้าข้าง ต้องรักษาหลักการกฎเกณฑ์กติกา ต้องควบคุมการปฏิบัติ ไม่ให้เกินขอบเขตไป

2) **เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation)** คือต้องเข้าใจตนเอง เข้าใจผู้อื่น ยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เคารพซึ่งกันและกัน โดยต้องรู้ว่าเราและเพื่อนร่วมงานมีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไรแล้วพยายามพัฒนาทุกคนเพื่อเพิ่มจุดแข็งลดจุดอ่อน อันจะทำให้ได้ประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ตนเอง เพื่อนร่วมงานและองค์กรด้วยในที่สุด

3) **เป็นผู้นำที่คล่องตัว (Agile Leader)** คือต้องสามารถสื่อสารและให้ข้อมูลที่ชัดเจน สร้างและรักษาสภาพแวดล้อมการทำงานที่ช่วยให้ทีมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา คือมุ่งเน้นที่การสื่อสารและการให้ข้อมูล การมีส่วนร่วมของทีม

และการทำงานร่วมกัน ความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ ตัดสินใจอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ สนับสนุนและสร้างแรงบันดาลใจให้ทีม และมุ่งมั่นที่ผลลัพธ์ของงาน

4) เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) คือต้องเป็นผู้รับรู้เท่าทันสิ่งแวดล้อม เข้าใจคน เข้าใจวัฒนธรรมทั้งทางสังคมและขององค์กร ต้องเป็นคนที่มีแนวคิดที่จะให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ไม่ละทิ้งผู้ร่วมงาน ไม่ใช่ดีเด่นดังคนเดียว กับควรมีแนวคิดทันสมัยและสร้างสรรค์นวัตกรรม สามารถหาทางเลือกใหม่ ๆ เพื่อลดความขัดแย้งและทำให้งานเดินหน้าได้ ต้องมีขันติ สามารถรอผลที่ดีกว่าในระยะยาวได้ กับต้องมีความรับผิดชอบผลลัพธ์ในภาพรวมมากกว่าผลดีส่วนบุคคล พร้อมปรับเปลี่ยนกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตามที่ตั้งเป้าไว้ และต้องพัฒนาตัวเองอยู่เสมอ รู้เท่าทันจุดแข็งจุดอ่อนของตัวเอง ยืดหยุ่นในวิธีการคิด โดยต้องพัฒนาเพื่อนร่วมงานด้วย ดังเช่นการเป็นผู้นำการขับเคลื่อนข้อเสนอพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายฯ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล (Digital Transformation) นั้น จำเป็นต้องมีทักษะในเชิงการวางแผนเชิงกลยุทธ์ คิดนอกกรอบอย่างสร้างสรรค์ เพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ได้ และมีความสามารถในการสื่อสารโน้มน้าวด้วยความจริงใจ นอกจากนี้ ยังต้องมีความรู้เกี่ยวกับบรรดาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกฏหมายและกฎที่มุ่งจัดระบบ และต้องมีความรู้พอสมควรเกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัล ทั้งความเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้และข้อจำกัดของเทคโนโลยีดังกล่าว

5) เป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Leadership) คือต้องสามารถเห็นถึงปัญหาต่าง ๆ และเห็นว่าปัญหาใดคือปัญหาที่สำคัญจริง ๆ เป็นปัญหาที่มีความท้าทายจริง ๆ หากไม่แก้ไขจะเกิดผลเสียอย่างไรอย่างใหญ่หลวง เป็นนักคาดการณ์ที่มีไหวพริบ ต้องกำหนดสมมติฐานทางแก้ไขและสามารถทำให้สมมติฐานนั้นเป็นจริงได้ โดยทางแก้ไขนั้นต้องเป็นทางที่ทำเพิ่มน้อย แต่ได้ผลลัพธ์เพิ่มมาก (ถ้าไร) กับทั้งต้องสามารถนำเสนอแนวทางแก้ไขให้แก่ผู้ร่วมงานหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) เพื่อให้ได้รับความยอมรับและร่วมมือกันทำงานนั้น ด้วยภาษาง่าย ๆ แต่เป็นระบบและมีตรรกะ ต้องสร้างความตื่นตัว ความเชื่อมั่น ความศรัทธาในงานที่จะทำนั้นให้แก่ทุกคนที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป ผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอต้องเป็นผู้ที่มี 10 รู้ 2 ลงมือ คือรู้หลัก รู้คิด รู้กาลเทศะ รู้ช้ารู้เร็ว รู้รอ รู้ตน รู้คน รู้พูด รู้สร้าง และลงมือทำ ลงมือนำ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดี

3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2564). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา” กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย. การจัดทำประมวลกฎหมายโดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกัน และไม่มีการเปลี่ยนแปลงของเนื้อหา (codification à droit constant) ของฝรั่งเศส.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตโต). (2546). ภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ 6. นครปฐม: วัดญาณเวศกวัน.

ภาณุรุจ สุวรรณรัตน์. (2023). การพัฒนาระบบกลางเพื่อการเข้าถึงฐานข้อมูลกฎหมายของประชาชน : พิจารณาการใช้งานระบบข้อมูลกฎหมายในเว็บไซต์ข้อมูลกฎหมายของต่างประเทศ ในวารสารกฎหมายปกครอง Digital Edition. vol. 35 no. 2 May 2023. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 81-88.

Administrateur général des données, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. (2015). Rapport au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée 2015 : Les données au service de la transformation de l'action publique.

Conseil d'État. (2023). IA et mégadonnées, comment vont-elles révolutionner la recherche et la pratique médicales de demain ? Dossier du participant Colloque vendredi 10 février 2023.

Conseil général de l'économie de l'industrie, de l'énergie et des technologies. (2015). Meilleures pratiques pour le « big data » et l'analytique dans l'administration : une nouvelle étape.

Qu'est-ce que la codification des lois ? <https://www.vie-publique.fr/>

Tirane Achalakul. เอกสารประกอบการบรรยาย Digital Leadership: Big Data เรื่อง Basic Data Analytics, How data changes our way of doing business, Government Big Data Institute.

<https://bigdata.go.th/>

<https://www.conseil-etat.fr/>

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://www.oecd.org/>

<https://worldjusticeproject.org/>

ภาคผนวก

โครงการวิจัยความยุติธรรมของโลก (World Justice Project) หรือ WJP ถือเป็นองค์การประชาสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายในการทำงานเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมทั่วโลก ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2006 โดย William H. Neukom ซึ่งเป็นประธานก่อตั้งสมาชิกเนติบัณฑิตอเมริกัน (the American Bar Association) และได้เปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรในปี ค.ศ. 2009 มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน เมืองซีแอตเทิล สิงคโปร์ และกรุงเม็กซิโกซิตี ทั้งนี้ โครงการวิจัยความยุติธรรมของโลกได้เผยแพร่รายงาน The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index ประจำปี ซึ่งเป็นรายงานตัวชี้วัดหลักนิติธรรมทั่วโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรมอันเป็นเป้าหมายหลักของประชาชน รัฐบาลภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชนทั่วโลก ด้วยการชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ โดยอาศัยตัวชี้วัดเชิงปริมาณจากการปฏิบัติบนพื้นฐานของประสบการณ์และการรับรู้ของสาธารณชนและผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศของแต่ละประเทศ

ทั้งนี้ WJP ได้พิจารณาความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม โดยอาศัยตัวชี้วัด จำนวน 8 ตัวชี้วัด โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

ตัวชี้วัดที่ 1 การจำกัดอำนาจของรัฐ (Constraints on Government Powers) พิจารณาจากการที่รัฐปกครองโดยอาศัยกฎหมาย และอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกจำกัดและมีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการตรวจสอบอำนาจรัฐจากองค์กรเอกชน เช่น ความเป็นอิสระของสื่อมวลชน

ตัวชี้วัดที่ 2 การปราศจากการทุจริต (Absence of Corruption) พิจารณาจากการปราศจากการทุจริตของรัฐบาล โดยมีรูปแบบการทุจริต ๓ รูปแบบ คือ การรับสินบน การใช้อิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งการพิจารณารูปแบบการทุจริตดังกล่าวจะพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ทหาร ตำรวจ และฝ่ายนิติบัญญัติ

ตัวชี้วัดที่ 3 รัฐบาลที่เปิดเผย (Open Government) พิจารณาจากการเปิดเผยของรัฐบาลในด้านข้อมูลข่าวสาร และการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ตัวชี้วัดที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) พิจารณาจากการที่กฎหมายที่ใช้บังคับเคารพต่อสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ เนื่องจากการที่กฎหมายที่ใช้บังคับหากไม่เคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน ย่อมหมายถึง “การปกครองโดยกฎหมาย” (Rule by Law) มิใช่การปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law) และเนื่องจากสิทธิมนุษยชนนั้นมีความหลากหลายจึงอาจเป็นไปได้ที่จะพิจารณาสหิทธิมนุษยชนทุกประการ ดังนั้น จึงเน้นการพิจารณาจากสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก

ตัวชี้วัดที่ 5 ระเบียบและความมั่นคง (Order and Security) พิจารณาจากการที่สังคมมีหลักประกันความปลอดภัยให้แก่ประชาชนและทรัพย์สินหรือไม่ โดย “ความมั่นคง” ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีหลักนิติธรรม และถือเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ และถือเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม

ตัวชี้วัดที่ 6 การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายมีความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการบังคับใช้หรือไม่ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมถึงกฎหมายและกฎ กระนั้นก็ตาม ตัวชี้วัดนี้ไม่ได้พิจารณาถึงการกระทำของรัฐในการเลือกใช้กฎหมายและจำนวนของกฎหมายที่บังคับใช้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

ตัวชี้วัดที่ 7 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) พิจารณาจากการที่ปัจเจกบุคคลสามารถแก้ไขข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้อย่างสันติและมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยตัวชี้วัดคือกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งสามารถเข้าถึงได้ง่าย รวมถึงไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ทุจริต และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐ นอกจากนี้ ยังพิจารณาจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลว่าปราศจากซึ่งความล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลหรือมีการบังคับคดีอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมถึงพิจารณาว่ากลไกการระงับข้อพิพาททางแพ่งดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพหรือไม่

ตัวชี้วัดที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) พิจารณาจากประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ซึ่งครอบคลุมถึงตำรวจ หนายความ อัยการ ผู้พิพากษา และราชทัณฑ์

ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ – สกุล นายเจตน์ สถาวรศิลป์พร

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2537)

ปริญญาโท D.E.A. DROIT PUBLIC FONDAMENTAL Université Toulouse I (พ.ศ. 2542)

ปริญญาเอก DOCTORAT EN DROIT (DROIT PUBLIC) Université Toulouse I (Mention très honorable) (พ.ศ. 2548)

ประสบการณ์การรับราชการ

นิติกร กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้อำนวยการกลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย (ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (พนักงานคดีปกครอง) ระดับสูง) สำนักงานศาลปกครอง
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ผลงานทางวิชาการ

1. ผู้วิจัยร่วม “ตำรากฎหมายปกครอง : กฎหมายปกครองทั่วไป” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
2. ผู้วิจัยร่วม โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา เสนอต่อสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.)
3. « Juger une décision partielle de l'administration ? Une illustration de l'influence de la doctrine et de la jurisprudence administratives françaises en Thaïlande » in *Annales de l'Université Toulouse 1 Capitole*, Tome LIII 2011-2012, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012. pp. 97-109.

รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

นักเรียนทุนรัฐบาลฝรั่งเศส (ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการไทย-ฝรั่งเศส (Thai-French Scientific and Technical Cooperation Programme: STC))

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง (พนักงานคดีปกครองทรงคุณวุฒิ) สำนักงานศาลปกครอง