

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหางานวิจัย

สำนักงานอัยการสูงสุด มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเภทองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งทิศทางการบริหารราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ปี พ.ศ.2551 – 2554 มีวิสัยทัศน์ (Vision) คือ “สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นสถาบันมาตรฐานระดับสากล ในการอำนวยความสะดวก การรักษาสันติภาพของประชาชน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ” จึงได้มีการกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารจัดการองค์กรและบุคคลากรด้วยระบบการบริหารสมัยใหม่และการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานการพัฒนาขีดความสามารถด้านทรัพยากรบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้มีประสิทธิภาพในการรองรับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกไร้พรมแดน

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินการงานยุติในการดำเนินคดีแพ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549, ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา

14

“มาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

และกฎกระทรวง เรื่องการแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่สำนักงานการยุติในการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ มีอำนาจหน้าที่

“(ก) รับผิดชอบดำเนินคดีและการดำเนินการทั้งปวงตามมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินคดีตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ...”

ให้ส่วนราชการในสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1-2 มีอำนาจหน้าที่

1) รับผิดชอบการดำเนินคดีและการดำเนินการทั้งปวงตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งสำนัก

นายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินคดีตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด”

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2 เป็นส่วนราชการที่มีภาระหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ขององค์กรให้ก้าวไปสู่ระดับ “องค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ” เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ง่ายต่อการเข้าถึง และเป็นธรรมแก่ประชาชน

ซึ่งบุคลากรที่ดำเนินงานให้เกิดผลดังกล่าวได้แก่ อธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ (ผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2) และอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2 (Knowledge Manager) ในการทำงานและมีผู้ดำเนินงาน (Knowledge Worker) ได้แก่ พนักงานอัยการ นิติกร และเจ้าหน้าที่ ในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2 ซึ่งบุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องมีความรู้ (Task Knowledge) เกี่ยวกับการยุติการดำเนินคดีแพ่ง โดยมีข้อมูลสารสนเทศ (Information) ที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมาย และระเบียบ, หนังสือเวียน, คู่มือ เพื่อให้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พนักงานอัยการ และนิติกร ที่ปฏิบัติงานสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2 ต้องปฏิบัติงานด้านการยุติการดำเนินคดีแพ่งจะต้องมีความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ความเชี่ยวชาญ และความถนัด (Aptitude) ด้านกฎหมาย การบริหารภายในกับระบบข้อมูลสารสนเทศ

(Information) ที่จะสามารถสนับสนุนการทำงานของผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหา (problems) ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหา (solution) ดังกล่าว คือ สำนักงานอัยการสูงสุดต้องสร้างระบบจัดการความรู้การยุติการดำเนินคดีแพ่งขึ้นมาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity) ในการทำงานให้แก่ พนักงานอัยการ นิติกร และเจ้าหน้าที่ โดยการสร้างมาตรฐานในการดำเนินงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง (Standard Process) ที่เป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน (task knowledge) เท่าที่มีอยู่เดิมให้มีมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ตามขอบข่ายภารกิจหน้าที่ดังกล่าวที่ได้กล่าวมาแล้วให้ออกมาเป็นองค์ความรู้ที่ชัดเจนเพื่อเพิ่มองค์ความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานด้านงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง และเป็นองค์ความรู้ให้ผู้ที่มาทำงานใหม่ใช้ในการศึกษา และเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน โดยใช้ทฤษฎีการสร้างความรู้ ทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา โดยระบบการจัดการความรู้ (KMS) ที่สร้างขึ้นจะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) ทฤษฎีดังกล่าวมีหลักการสำคัญคือ การเปลี่ยนการทำงาน (Action) เป็นโอกาสในการเรียนรู้ (Learning Opportunity) ไม่เน้นการเอาคนออกจากหน้างานมาเพื่อฝึกฝนการเรียนรู้ ซึ่งรูปแบบในการเรียนรู้มีทั้งหมด 4 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

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

เหตุผลที่เลือกทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา เนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการยุติการดำเนินคดีแพ่งของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เนื่องจากแต่เดิมเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก็จะใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องต่อกัน แต่ต่อมารัฐมีนโยบายที่จะไม่ให้มีการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง แต่ให้ยุติข้อพิพาทภายในฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องให้มีการยุติโดยอำนาจตุลาการ พนักงานอัยการ นิติกร เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติด้านการยุติการดำเนินคดีแพ่งยังที่ไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินการยุติการดำเนินคดีแพ่ง ดังนั้นการเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning) โดยเรียนรู้จากการค้นคว้า (Search) ข้อมูลการดำเนินการยุติในการดำเนินคดีแพ่งจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น แหล่งข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือแหล่งข้อมูลของศาลปกครอง การสอบถามจากผู้รู้ (Inquiry) ผู้มีประสบการณ์จริงในการยุติในการดำเนินคดี

แฟง นอกจากนี้ยังสามารถใช้การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) ของพนักงาน อัยการ นิติกร และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการยุติการดำเนินคดีแฟง โดยอาจเรียนรู้ประสบการณ์ ในลักษณะการทบทวนหลังการยุติในการดำเนินคดีแฟง (After Action Review) โดยจัดให้มีการ ประชุมพนักงานอัยการ นิติกร ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ นำคำชี้ขาดของคณะกรรมการมาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ ขึ้นมาใหม่ในองค์กร ได้อย่างมาตรฐานและยั่งยืน คือมาตรฐานการดำเนินงานการยุติการดำเนินคดี แฟง คือขั้นตอน วิธีการดำเนินงานการยุติการดำเนินคดีแฟงที่ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในการ ปฏิบัติงานได้จริงให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่เดิมหรือผู้มาใหม่ได้ศึกษาเอาไปใช้เป็น แนวทางในการปฏิบัติงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินงานมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะต้องมีการสร้างฐานความรู้ (Knowledge Base) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน ด้านการยุติการดำเนินคดีแฟง ไว้เป็นความรู้สนับสนุนการทำงานของผู้ปฏิบัติงานด้วย จากนั้นจึง รวบรวม เผยแพร่เป็นองค์ความรู้ขององค์กรต่อไป โดยการสร้าง พัฒนา เก็บรวบรวม บำรุงรักษา และเผยแพร่องค์ความรู้นี้ จะใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารความรู้และ กระบวนการเรียนรู้ ตามทฤษฎีการจัดการความรู้ดังกล่าวข้างต้นในรูปแบบของระบบการจัดการ ความรู้ (Knowledge Management System:KMS) เพื่อสนับสนุนให้บุคลากรของสำนักงานอัยการ สูงสุดที่ทำงานเกี่ยวกับงานด้านการยุติการดำเนินคดีแฟง ใช้ความรู้ในการแก้ปัญหาและตัดสินใจ ส่งผลให้การดำเนินงานของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแฟง 1-2 สามารถชี้ขาด งานการยุติการดำเนินคดีแฟงเป็นไปอย่างน่าเชื่อถือ เป็นธรรม ถูกต้อง รวดเร็ว เพื่อที่จะ ได้ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไป (Productivity)

1.2 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของงานการยุติการดำเนินคดีแฟง โดยนำระบบการ จัดการความรู้มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

2. เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านงานการยุติการดำเนินคดีแฟง

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์

1. พัฒนาความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และความถนัดของบุคลากรในของ สำนักงานยุติการดำเนินคดีแฟงและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด ในงานด้านการยุติการ ดำเนินคดีแฟง โดยใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการความรู้

2. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การประสานงาน แก้ปัญหาวัฒนธรรมที่ติดกับงานประจำโดยใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการความรู้

3. สำนักงานอัยการสูงสุดมีระบบการจัดการความรู้ทางด้านงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง

4. สำนักงานอัยการสูงสุดมีระบบสารสนเทศ ฐานข้อมูล และมาตรฐานในการทำงานด้านการยุติการดำเนินคดีแพ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด

5. บุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดมีความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญและความถนัด ในการทำงานด้านการยุติการดำเนินคดีแพ่ง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าปัญหาและการจัดทำระบบ KMS เพื่อแก้ปัญหาทางงานด้านการยุติการดำเนินคดีแพ่ง กรณีการดำเนินคดีขาดอายุความ ตามภารกิจหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2 สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เท่านั้น เนื่องจากการศึกษาค้นคว้ามีระยะเวลาดำเนินการเพียงแค่ 4 เดือน และระบบ KMS ที่ศึกษานี้สามารถนำไปใช้เป็นต้นแบบในการแก้ปัญหาทางงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง ในส่วนอื่นต่อไป โดยแยกเป็นรายละเอียด ดังนี้

1) หัวข้อความรู้ คือ งานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2

3) บุคลากรที่เกี่ยวข้อง คือ บุคลากรในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่ง 1 และ 2 สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ

4) ภารกิจ/งาน

4.1 ขอบเขตของการพัฒนาระบบ KMS

4.1.1 ระบบการจัดการความรู้สามารถจัดเก็บองค์ความรู้ทางด้าน การยุติการดำเนินคดีแพ่ง

4.1.2 ระบบการจัดการความรู้สามารถสนับสนุนการทำงานตามขั้นตอนของสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการที่เกี่ยวข้องกับการยุติการดำเนินคดีแพ่ง

4.1.3 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถเข้าไปบันทึกข้อมูล และแนบเอกสารประกอบเกี่ยวกับงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง

4.4.2 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาและความต้องการด้านการจัดการความรู้ การยุติการดำเนินคดีแพ่ง ดังนั้นจะทำการศึกษาค้นคว้ากฎหมายตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด แนวทางปฏิบัติ คำพิพากษาศาลฎีกา คำชี้ขาดคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคู่มือ ที่เกี่ยวข้องกับการยุติการดำเนินคดีแพ่ง ซึ่งมีกฎหมาย ข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553
- (2) หนังสือรวมคำตอบข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุด เล่ม 1 ถึง 8
- (3) หนังสือรวมกฎหมายปกครอง โดยศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน์
- (4) หนังสือรวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

(6) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินการเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

(7) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.2548

(8) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

(9) คู่มือการดำเนินคดีของสำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานคดีภาษีอากร สำนักงานคดีล้มละลาย สำนักงานคดีแรงงาน สำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

(10) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 แจกตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 0505/15048 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549

(11) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

(12) คู่มือระเบียบราชการและกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อและสัญญาจ้างโดยปริชา ส่งสัมพันธ์ อัยการพิเศษประจำกรม กองที่ปรึกษา กรมอัยการ