

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ที่มา

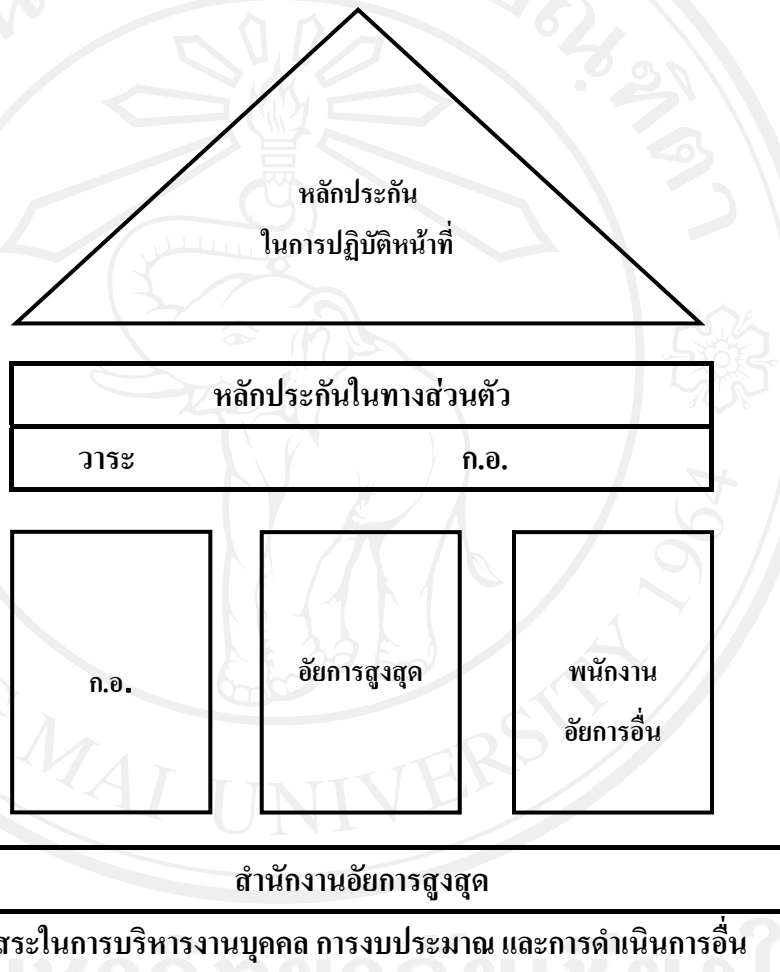
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรค 2 บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 22 จึงบัญญัติรองรับไว้ว่า คุณพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่... ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง นอกจาก “หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่” ข้างต้น พนักงานอัยการจะต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือได้รับผลร้ายจากการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงให้แก่พนักงานอัยการ ซึ่งในทางคำราเรียกว่า “หลักประกันในทางส่วนตัว”¹ คือ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรค 3 บัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 10 วรรค 2 บัญญัติให้การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของ ก.อ.

นอกจากเป็นหลักประกันในทางส่วนตัวให้แก่อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการอื่นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 7 วรรคแรก และวรรค 2 บัญญัติให้องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยราชการที่เป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล และมาตรา 7 วรรค 4 บัญญัติให้การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนด

¹ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับพิเศษเนื่องในวาระเกษียณอายุราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 36

ท้องถิ่นของภาค และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ. ดังนั้น ก.อ. จึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการทั้งหมด กล่าวคือ ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น และสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยราชการขององค์กรอัยการอีกด้วย



รูป 1.1 องค์กรอัยการ

เนื่องจาก ก.อ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการทั้งหมดดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. ไว้

อย่างกว้างขวาง² และเมื่อพิจารณาบัญชีองค์ความรู้ซึ่งกำหนดขึ้นตามภารกิจหลักตามพันธกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการสร้างและรวบรวมองค์ความรู้หลักและองค์ความรู้สนับสนุน

ตามแผนแม่บทการจัดการความรู้ประกอบด้วยองค์ความรู้ 100 ลำดับ แล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.อ. จะเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักด้านที่ 4 การพัฒนาองค์กรและบุคลากรเป็นด้านหลัก ดังนี้

1. องค์ความรู้ลำดับที่ 61 งานบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 11 มาตรา 12 วรรคท้าย อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 30 (1)-(6), (9), (11), มาตรา 36, มาตรา 38-39, มาตรา 40 วรรคแรก, มาตรา 41, มาตรา 43-53, มาตรา 54 วรรค 2, มาตรา 59 วรรคแรก, มาตรา 67 (3),(5),(11)

2. องค์ความรู้ลำดับที่ 62 งานวินัยและจริยธรรมข้าราชการอัยการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 30 (7)-(8), มาตรา 74 วรรค 2, มาตรา 75 วรรคแรก, วรรค 3, มาตรา 76 วรรคท้าย, มาตรา 77, มาตรา 79, มาตรา 80 วรรคแรก, มาตรา 82-83, มาตรา 85-87

3. องค์ความรู้ลำดับที่ 83 งานบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการและเจ้าหน้าที่ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 8 วรรค 2, มาตรา 11 วรรค 2, มาตรา 30 (1)-(4), (6), (9), (11) มาตรา 93-96, มาตรา 98-101

4. องค์ความรู้ลำดับที่ 84 งานวินัยและจริยธรรม (ข้าราชการตุลาการ) ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 30 (7)-(8)

5. องค์ความรู้ลำดับที่ 63 งานคณะกรรมการอัยการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรค 3 ประกอบพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 10 วรรคแรก และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 42 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 วรรคท้าย, มาตรา 9 วรรคท้าย, มาตรา 12 วรรคท้าย, มาตรา 14 วรรคท้าย, มาตรา 21 วรรค 2, มาตรา 30 (10) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 12, มาตรา 13 วรรคแรก, วรรค 2, มาตรา 15, มาตรา 17, มาตรา 21, มาตรา

² อนุชาติ คงมาลัย, บทความเรื่อง “องค์กรอัยการ : ก.อ. : อัยการสูงสุด : พนักงานอัยการ : สำนักงานอัยการสูงสุด”. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายองค์กรอัยการและอนุบัญญัติที่ออกตามความหมายองค์กรอัยการ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2553, หน้า 14

25 วรรคท้าย, มาตรา 27 วรรค 3, มาตรา 28, มาตรา 31 วรรคแรก, วรรค 2 งานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ ก.อ. ซึ่งไม่อยู่ในบัญชีองค์ความรู้ลำดับที่ 61, 62, 83, 84 และงานการประชุม ก.อ.

ดังนั้น งานคณะกรรมการอัยการตามบัญชีองค์ความรู้ลำดับที่ 63 จึงหมายถึง งานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ สำนักงาน ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ นอกจากงานบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ข้อ 6 (3) วรรค 2 (ข) (1)

อนึ่ง ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 70/2554 เรื่อง จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2554 จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งสำนักงาน โดยให้เรียกชื่อ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ (เดิม) เป็นสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 1 และให้จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 2 ขึ้นในสำนักงาน ก.อ.

สำหรับภารกิจหลัก (Critical Task) กล่าวคือ หากเกิดความบกพร่อง ผิดพลาด หรือคลาดเคลื่อน ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวแล้ว งานคณะกรรมการอัยการตามบัญชีองค์ความรู้ลำดับที่ 63 อาจเกิดความเสียหาย หรือล้มเหลวได้ เพื่อการค้นคว้าแบบอิสระนี้จะทำการศึกษา คือ “งานการประชุม ก.อ.”

1.1.2 สภาพปัญหาและวิธีการแก้ไข

เนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. เดิม จึงเปลี่ยนแปลงไป ความรู้เกี่ยวกับงานคณะกรรมการอัยการที่ฝังอยู่ในตัวบุคคล (Tacit Knowledge) จึงคงมีความเป็นปัจจุบันบางส่วน สำหรับความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ก็เปลี่ยนแปลงไปมาก จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการบริหารจัดการ

สำหรับงานการประชุม ก.อ. ซึ่งเป็นภารกิจหลัก (Critical Task) ของงานคณะกรรมการอัยการดังกล่าว สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาข้างต้นและวิธีการแก้ไข ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องงาน

(1) ปัญหาปรัชญาของงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรค 2 บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 ได้บัญญัติรองรับไว้ว่า

คุณพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่... ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง อันเป็น “หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่” และพนักงานอัยการจะต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือได้รับผลร้ายจากการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่พนักงานอัยการ อันเป็น “หลักประกันในทางส่วนตัว” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรค 3 บัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 10 วรรค 2 บัญญัติให้การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของ ก.อ.

นอกจากหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ และหลักประกันในทางส่วนตัวของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการอื่นดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 7 วรรคแรก และวรรค 2 บัญญัติให้องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการที่เป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) การดำเนินงานการประชุม ก.อ. เฉพาะอย่างยิ่งการบรรจุระเบียบวาระและการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.อ. หรือการชี้แจงต่อที่ประชุม นอกจากความสมบูรณ์ และถูกต้องของข้อมูลแล้ว ยังต้องตรวจสอบความชอบด้วยหลักการดังกล่าวด้วยตลอดเวลา

(2) ปัญหาขอบเขตของงาน

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติให้ ก.อ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการทั้งหมด กล่าวคือ ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น และสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการ ทำให้อำนาจหน้าที่ของ ก.อ. เปลี่ยนแปลง และกว้างขวางขึ้น ขอบเขตกระบวนการประชุม ก.อ. ทั้งขั้นตอนการพิจารณาคำเนิการก่อนการประชุม การดำเนินการขณะการประชุม และการดำเนินการหลังการประชุม จึงเปลี่ยนแปลงและกว้างขวางขึ้นเช่นกัน ก่อให้เกิดปัญหาการขาดข้อมูล และเทคนิคเกี่ยวกับเนื้องานที่เปลี่ยนแปลงและกว้างขวางขึ้นดังกล่าว

(3) ปัญหาขั้นตอนของงาน

กระบวนการประชุม ก.อ. ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก คือ การพิจารณาดำเนินการก่อนการประชุม เช่น การสรุปข้อเท็จจริงและจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการบรรจุระเบียบวาระ การดำเนินการขณะการประชุม และการดำเนินการหลังการประชุม ส่วนขั้นตอนย่อยล้วนขึ้นอยู่กับหน้างาน กระบวนการประชุม ก.อ. จึงขาดการจัดทำคู่มือ หรือการกำหนดขั้นตอนกระบวนการกิจ และการมอบหมายความรับผิดชอบที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อหาของงานการประชุม ก.อ. ถือได้ว่าไม่มีคู่แข่งชั้นทางธุรกิจ แต่บางครั้งเกิดสภาพปัญหาการบรรจุระเบียบวาระไม่สามารถแข่งขันกับเวลาได้ กล่าวคือ ไม่สามารถเสนอเรื่องเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อที่ประชุม ก.อ. พิจารณาได้ภายในเวลาอันสมควร หรือไม่สามารถจัดส่งระเบียบวาระให้กรรมการพิจารณาก่อนการประชุมได้ตามระเบียบฯ (ก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน) ขาดข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุมอย่างสมบูรณ์ และถูกต้อง การดำเนินการตามมติที่ประชุมบางครั้งล่าช้าและคลาดเคลื่อน หรือพิมพ์ผิดพลาด

2) ปัจจัยด้านคน

เนื่องจากงานการประชุม ก.อ. ต้องการความรู้ ประสบการณ์ และความต่อเนื่องของคนทำงาน ทั้งส่วนหนึ่งของงานเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ที่เกิดขึ้น ทำให้คนทำงานติดขัดกับงานประจำ และปัญหาคนทำงานขาดการสื่อสารที่ตรงกันทั้งองค์กร และขาดข้อมูลในการทำงาน หรือแก้ปัญหาที่เพียงพอ

ปัญหาปัจจัยด้านคน อาจแยกออกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ปัญหาคนทำงานเกษียณอายุราชการ หรือ โยกย้าย ทำให้ขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับงาน ขาดความต่อเนื่องของคนทำงาน ก่อให้เกิดความผิดพลาด คลาดเคลื่อน หรือล่าช้าของงานได้

(2) ปัญหาคนทำงานติดขัดกับงานประจำ เนื่องจากส่วนหนึ่งของงานการประชุม ก.อ. เป็นการดำเนินการตามหน้าที่ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างขั้นตอนก่อนการประชุม ขั้นตอนขณะการประชุม และขั้นตอนการดำเนินการหลังการประชุม ก่อให้เกิดสภาพปัญหาคนทำงานติดขัดกับงานประจำ (Defensive Routine) ต้องป้องกันความผิดพลาดของคนทำงานที่มีความรู้ ประสบการณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญ เช่น เลินเล่อเพอเรอ (Human Error) ต้องให้คนทำงานหรือผู้เชี่ยวชาญภายในองค์กรเรียนรู้ในการจัดการการเปลี่ยนแปลง

(3) ปัญหาคนทำงานขาดการสื่อสารที่ตรงกันทั้งองค์กร ทำให้ขาดความเข้าใจและขาดข้อมูลในการทำงานหรือแก้ไขปัญหาที่เพียงพอ

3) ปัจจัยด้านสารสนเทศ

เนื่องจากงานในอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. มีอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมภารกิจขององค์กรอัยการทั้งหมด กล่าวคือ ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการข้างต้น ปัจจัยด้านสารสนเทศจึงเป็นปัญหาต่องานการประชุม ก.อ. อย่างมาก ดังนี้

(1) ปัญหาการขาดข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา

เนื่องจากงานการประชุม ก.อ. ต้องการข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการทั้งในชั้นการดำเนินการบรรจุระเบียบวาระ และในชั้นการพิจารณาของที่ประชุม ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับวาระการประชุมนั้น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานการประชุม ก.อ. ดังกล่าว เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน คู่มือ กรณีศึกษา แนวคำพิพากษา แนวคำวินิจฉัยต่าง ๆ บทความทางวิชาการและอื่น ๆ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ หรือแนวทางการแก้ปัญหาของผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือคนทำงาน เป็นต้น ยังมิได้มีการจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบ สมบูรณ์ ครบถ้วน ถูกต้อง สามารถนำมาใช้ทำงานกับระเบียบวาระที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ แต่ยังคงกระจัดกระจาย หรือฝังอยู่ในตัวบุคคล (Tacit-Knowledge) ของผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือคนทำงาน

(2) ปัญหาการขาดอุปกรณ์และคนทำงานเกี่ยวกับงานการประชุม ก.อ. โดยตรง

เนื่องจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 1 สำนักงาน ก.อ. มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลายด้าน จึงยังมิได้กำหนดให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้กับงานการประชุม ก.อ. โดยเฉพาะ ทั้งนี้ได้กำหนดตัวบุคคลหรือสร้างชุมชนนักปฏิบัติ (CoP.) ขึ้นรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการประชุม ก.อ. โดยตรง

4) วิธีการแก้ไขปัญหา

โดยที่ การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นเครื่องมือทางการบริหารอย่างหนึ่งที่เน้นการบริหาร “ความรู้” ในองค์กร เนื่องจากองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนหรือราชการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องใช้ความรู้เป็นหลักในการดำเนินธุรกิจหรือพันธกิจ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการที่มีนวัตกรรมหรือต้นทุนต่ำกว่าคู่แข่ง นอกจากนั้น ความรู้ยังเป็นทุนที่มีความสำคัญต่อการได้เปรียบในการแข่งขันและสร้างความอยู่รอดได้มากกว่าทุน หรือทรัพย์สินอื่น ๆ ขององค์กร ความรู้จึงเป็นเครื่องมือหรือกลยุทธ์สำคัญในการบริหารกิจการสมัยใหม่ องค์กรที่มีความรู้และความสามารถจะมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้นไปกว่าเดิม

สภาพปัญหาของงานการประชุม ก.อ. ดังกล่าว ทั้งปัญหาเรื่องงาน และปัจจัยด้านคนและสารสนเทศ มีหลายประการข้างต้น แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลา การค้นคว้าแบบอิสระนี้จึง

จำกัดขอบเขตการแก้สภาพปัญหาเฉพาะปัญหาที่สำคัญที่สุดและเร่งด่วนที่สุด คือ ปัญหาคนทำงาน เกษียณอายุราชการ หรือ โยกย้าย เนื่องจากฝ่ายเลขานุการ ก.อ. ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ต้องเข้ารับ ตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ทันที ทั้งลักษณะหน้างานของงานการประชุม ก.อ.ต้องหลีกเลี่ยงความ ผิดพลาด และองค์กรไม่สามารถนำฝ่ายเลขานุการ ก.อ. เข้ารับการฝึกอบรม (Training) ก่อนเข้ารับ ตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ หรือนำออกจากหน้างานเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมได้

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานการประชุม ก.อ. มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหา คนทำงานเกษียณอายุราชการ หรือ โยกย้าย จึงควรเพิ่มพูนความรู้ให้แก่คนทำงานที่เกี่ยวข้องและ องค์กรผ่านกลไก หรือระบบการจัดการความรู้ (KMS) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้าง รวบรวม เก็บ รักษา บำรุงรักษา และเผยแพร่ความรู้ขององค์กร โดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือตาม หลักการบริหารความรู้และกระบวนการเรียนรู้ตามทฤษฎีการจัดการความรู้ โดยดำเนินการ ดังนี้

(1) จัดสร้างระบบการจัดการความรู้ (KMS)

เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการ ก.อ. ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีและ หลีกเลี่ยงความผิดพลาด โดยสร้างระบบการจัดการความรู้ขึ้นรองรับภารกิจงานการประชุม ก.อ. รวบรวมข้อมูลทั้งความรู้หลัก และความรู้สนับสนุนเกี่ยวกับองค์ความรู้งานการประชุม ก.อ. โดย ตั้งเคราะห์ความรู้ทั้งที่เป็น Explicit Knowledge และ Tacit Knowledge อย่างรอบด้าน จัดทำ Knowledge Pack และ Knowledge Map จัดทำระบบและช่องทางรับฟังเสียงสะท้อนข้อคิดเห็นและ อื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานการประชุม ก.อ. โดยใช้โปรแกรม Microsoft Share Point

(2) ตั้งผู้รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูลที่สำคัญ

เพื่อรวบรวมข้อมูลสำคัญที่สมควรจัดเก็บไว้ในระบบการจัดการความรู้ (KMS) งาน การประชุม ก.อ. โดยกำหนดแบบฟอร์มการจัดเก็บให้ผู้รับผิดชอบเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา อนุมัติให้จัดเก็บไว้ในระบบต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของงานคณะกรรมการอัยการ โดยนำระบบการจัดการความรู้มา เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

1.2.2 เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านงานคณะกรรมการอัยการ

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ / หรือเชิงประยุกต์

1.3.1 ได้ระบบการจัดการความรู้เพื่องานคณะกรรมการอัยการ

1.3.2 บุคลากรของสำนักงาน ก.อ. สามารถปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานการประชุม ก.อ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถรับฟังเสียงสะท้อนข้อคิดเห็นได้ดียิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 หัวข้อความรู้

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. ไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมองค์ความรู้ตามบัญชีองค์ความรู้ซึ่งกำหนดขึ้นตามภารกิจหลักตามพันธกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด เฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจหลักด้านที่ 4 การพัฒนาองค์กรและบุคลากร เป็นด้านหลัก รวม 5 องค์ความรู้ คือ องค์ความรู้ลำดับที่ 61 (งานบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการ) ลำดับที่ 62 (งานวินัยและจรรยาบรรณข้าราชการอัยการ) ลำดับที่ 83 (งานบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการและเจ้าหน้าที่) ลำดับที่ 84 (งานวินัยและจรรยาบรรณ(ข้าราชการตุลาการ)) และลำดับที่ 63 (งานคณะกรรมการอัยการ) ดังกล่าวข้างต้น การค้นคว้าแบบอิสระนี้จะกระทำภายใต้บัญชีองค์ความรู้ลำดับที่ 63 (งานคณะกรรมการอัยการ) และกำหนดขอบเขตการค้นคว้าแบบอิสระเฉพาะระบบการจัดการความรู้เพื่องานคณะกรรมการอัยการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 1 สำนักงาน ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ นอกจากงานบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการ ในภารกิจหลัก (Critical Task) งานการประชุม ก.อ.

1.4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานคณะกรรมการอัยการตามบัญชีองค์ความรู้ลำดับที่ 63 คือ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ ซึ่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ข้อ 1(3) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอัยการมีส่วนราชการ ดังนี้

(ก) ฝ่ายบริหารทั่วไป

(ข) สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ

(ค) สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายวินัย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ข้อ 6(3) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอัยการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงานวินัยของข้าราชการอัยการงานของคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ เว้นแต่การฝึกอบรม

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการอัยการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่

1) รับผิดชอบงานธุรการ งานสารบบคดี งานบริหารงานบุคคล งานเลขานุการนักบริหาร งานงบประมาณ งานการเงินและบัญชี และงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ พัสดุและยานพาหนะของสำนักงานคณะกรรมการอัยการ

2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(ข) สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่

1) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการและงานของคณะกรรมการอัยการ เว้นแต่่งานวินัย

2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(ค) สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายวินัย มีอำนาจหน้าที่

1) รับผิดชอบงานวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษข้าราชการอัยการ

2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

1.4.3 บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

1) อธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. / เลขานุการ ก.อ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 18 บัญญัติให้ ก.อ.

ประกอบด้วย

(1) อัยการสูงสุดเป็นประธาน

(2) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นรองประธาน

(3) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น 6 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 ข.(2)(3)(4)(5)(6) และ (7) สามคน

(4) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภাজำนวนสองคนและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน

(5) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประธานและกรรมการตาม (2) (3) และ (4) เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน

ให้ ก.อ. แต่งตั้งข้าราชการอัยการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.อ.

ดังนั้น เลขานุการ ก.อ. จึงต้องเป็นข้าราชการอัยการ และได้รับแต่งตั้งจาก ก.อ.

เนื่องจากภารกิจเกี่ยวกับงานการประชุม ก.อ. และงานที่เกี่ยวข้องมีปริมาณมาก สำนักงานอัยการสูงสุดจึงจัดตั้งสำนักงาน ก.อ.ขึ้นรับผิดชอบงานทางธุรการงานการประชุม ก.อ. โดยตรง โดยมีอธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. เป็นผู้บังคับบัญชา และเพื่อให้งานการประชุม ก.อ. เป็นไปอย่างราบรื่น และมีบุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์สนับสนุน ก.อ.จึงได้มีมติแต่งตั้งให้อธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. เป็นเลขานุการ ก.อ. ด้วยตลอดมา³

2) รองอธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. / ผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ.

รองอธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงาน ก.อ. รองจากอธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. และปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ. ด้วย (ปัจจุบันมี 2 ท่าน)

3) อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 1 / ผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ.

อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 1 เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ 1 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานของ ก.อ. ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ข้อ 6(3) วรรค 2 (ข)(1) และปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ. ด้วย

³ คำสั่งนายกรัฐมนตรี เจริญชัย ชุตินวงศ์ อธิบดีอัยการ สำนักงาน ก.อ. / เลขานุการ ก.อ. (เก็บข้อมูลช่วงการค้นคว้าแบบอิสระเรื่องระบบการจัดการความรู้เพื่องานคณะกรรมการอัยการ, มิถุนายน 2554)

1.4.4 ภารกิจ / งาน

การค้นคว้าแบบอิสระ เรื่อง “ระบบการจัดการความรู้เพื่องานคณะกรรมการอัยการ” นี้ กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะในภารกิจหลัก (Critical Task) งานการประชุม ก.อ. ได้แก่ งานที่ต้องดำเนินการก่อนการประชุม งานที่ต้องดำเนินการขณะการประชุม และงานที่ต้องดำเนินการหลังการประชุม โดยเลือกศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญ (Best Practice) 3 กรณี คือ

1. กรณีพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอัยการ
2. กรณีพิจารณาเรื่องทางวินัยข้าราชการอัยการ
3. กรณีเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่มีบรรทัดฐาน

การค้นคว้าแบบอิสระนี้กำหนดขอบเขตของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น