

บทที่ 1

บทนำ

องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ พนักงานอัยการเป็น เจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ประเทศฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่มีระบบอัยการ สืบเนื่องมาจากในประเทศภาคพื้นยุโรปได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นกรรมในคดี องค์กรศาลเป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีอยู่ในองค์กรเดียว ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ มีการทรมานร่างกายผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิดเพื่อพิสูจน์ความคิด หากผู้นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์พระเจ้าจะคุ้มครองไม่ให้ได้รับอันตราย ซึ่งเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรม เหตุนี้จึงได้การตัดอำนาจตุลาการส่วนหนึ่งออกมาให้องค์กรอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในส่วนสอบสวนฟ้องร้อง ประเทศไทยได้นำแบบอย่างของประเทศตะวันตกโดยเริ่มมีพนักงานอัยการเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2435 พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจและหน้าที่ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการเป็นความเป็นอิสระในฐานะหน่วยงาน คือไม่ผูกพันกับหน่วยงานอื่นและนักรการเมือง แต่พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ”¹ ในภาคหนึ่ง ๆ อธิบดีอัยการภาคเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น² ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติ³ อัยการสูงสุดได้วางระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในความรับผิดชอบ มีหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการ ในบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและรายงานให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ⁴

¹ คณิต ณ นคร. “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”, วิทยุชน สำนักพิมพ์ พิมพ์ครั้งที่ 7 กุมภาพันธ์ 2539 หน้า 94 – 95 ISBN : 974-288-362-9.

² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 12 และมาตรา 13

³ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 19

⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 22

กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการต้องจัดทำบัญชีแสดงรายละเอียดโดยสรุปเฉพาะคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง (ตามแบบ อ.ก.54) และคดีที่มีคำสั่งเกี่ยวกับของกลางที่มีผลไม่ขอริบ (ตามแบบ อ.ก.55) ทุกคดีเป็นรายเดือนตามแบบและวิธีการที่สำนักงานอัยการสูงสุดแล้วรายงานต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย และให้อธิบดีหรือรองอธิบดี มีอำนาจเรียกสำนวนคดีหนึ่งคดีใดมาตรวจสอบประกอบรายงานดังกล่าว⁵ สำหรับคดีที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องและมีการดำเนินคดีในชั้นศาล สำนักงานอัยการสูงสุดได้กระจายอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินคดีในชั้นศาลสูง โดยให้อัยการศาลสูงมีเอกภาพในการตรวจสอบการปฏิบัติงานการดำเนินคดีของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น ตลอดจนมีศักยภาพในการคานและดุลการใช้ดุลพินิจของศาลให้มีประสิทธิภาพภายใต้การควบคุมกำกับดูแลและประเมินผลของอธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลสูงและอธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลสูงเขตแล้วแต่กรณี⁶ และกำหนดให้อัยการศาลสูงรายงานผลการปฏิบัติงานและจัดทำบัญชีแสดงคดีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์-ไม่ฎีกา (ตามแบบ อ.ก.56) เป็นรายเดือนตามลำดับชั้นถึงอธิบดี และให้อธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลสูงหรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลสูงเขตแล้วแต่กรณีเรียกสำนวนตามบัญชีดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละสิบมาทำการตรวจสอบเมื่อตรวจสอบเสร็จแล้วให้รายงานต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา กรณีดังกล่าวหากพบข้อบกพร่องในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องให้แนะนำการปฏิบัติราชการ หากเข้าข่ายกระทำผิดวินัยให้รายงานให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบเพื่อพิจารณาต่อไป⁷ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล สำนักงานวิชาการ เป็นผู้ตรวจสอบรายงานตามแบบดังกล่าวแล้วรายงานให้อัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุดที่ได้รับมอบหมายเพื่อพิจารณา

1.1 โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล เป็นหน่วยงานของสำนักงานอัยการสูงสุด สังกัดสำนักงานวิชาการ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด รับผิดชอบงานพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีและงานอื่นของพนักงานอัยการ งานกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด

⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 23

⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 130

⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 149

สำนักงานอัยการสูงสุดและ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย⁸ โดยมีเนื้องานและโครงสร้างกระบวนการงาน ดังต่อไปนี้

1) รับผิดชอบงานพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีและงานอื่นของพนักงานอัยการ

งานตรวจวิเคราะห์สำนวน จากรายงานที่ตรวจสอบตามกรอบภารกิจและการแนะนำตักเตือนการปฏิบัติราชการ

งานตรวจวิเคราะห์สำนวน จากการมอบหมายของอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่น และการแนะนำตักเตือนการปฏิบัติราชการ

งานวิเคราะห์และทำความเข้าใจเรื่องทั่วไป หรือบทความที่ได้รับกรมมอบหมายจากอธิบดีอัยการฝ่ายวิชาการ หรือหน่วยงานอื่น

งานตอบข้อหารือปัญหาในเรื่องระเบียบต่าง ๆ

งานร่างหรือแก้ไขระเบียบคำสั่งและหนังสือเวียน

กระบวนการงาน

1.1 รับเรื่องโดย

ก. จากการตรวจวิเคราะห์สำนวนที่ได้เรียกมาตรวจสอบจากรายงานการตรวจสอบตามกรอบภารกิจในการตรวจรายงานประเภทต่าง ๆ

ข. หน่วยงานต่าง ๆ ส่งผ่าน สำนักงานวิชาการมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

- อัยการพิเศษฝ่ายประเมินผลจ่ายเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา
- ผู้บังคับบัญชาเสนอความเห็น
- อัยการพิเศษฝ่ายประเมินผลทำความเข้าใจเสนออธิบดีอัยการฝ่าย

วิชาการ โดยผ่านรองอธิบดีอัยการฝ่ายวิชาการที่ได้รับมอบหมาย

- อธิบดีอัยการฝ่ายวิชาการทำความเข้าใจเสนอรองอัยการสูงสุดซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลสำนักงานวิชาการและปฏิบัติราชการแทนอัยการสูงสุดพิจารณาและมีคำสั่ง

- เรื่องใดที่เป็นเรื่องที่สำคัญหรือเป็นนโยบายที่สำคัญรองอัยการสูงสุดจะพิจารณาและนำเสนออัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่ง

⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2546 ข้อ 27

**2) งานกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด
สำนักงานอัยการสูงสุด**

1. งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามแบบ
อ.ก.54, 54 ก.
2. งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว
พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ตามแบบ อ.ก. 54 ย.
3. งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีที่มีคำสั่งไม่รับของกลาง
ตามแบบ อ.ก.55, 55 ก.
- 4.งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีที่สั่งไม่รับของกลาง (รถบรรทุก
น้ำหนักเกินอัตรา)
5. งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีพิเศษเฉพาะเรื่อง
กรณีใช้ยานพาหนะมาประลองความเร็วในทางสาธารณะ
กรณีจับรถโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้อื่น
6. งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีสำคัญ
7. งานตรวจวิเคราะห์และทำความเข้าใจ รายงานคดีที่สั่งไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกา ตามแบบ
อ.ก.56, 56 ก.
- 8.งานตรวจวิเคราะห์รายงานการถอนฟ้อง

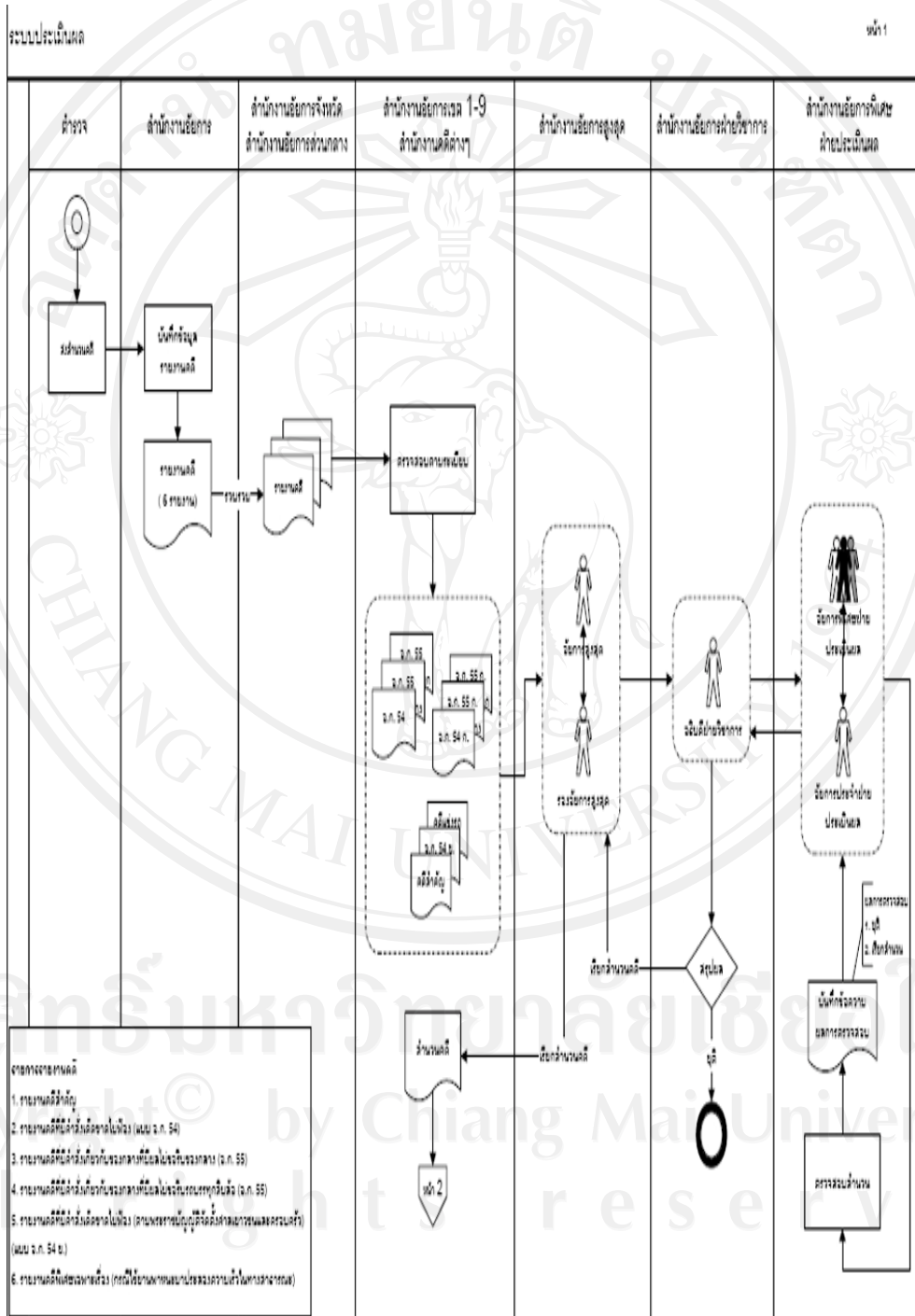
**3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
หรือที่ได้รับมอบหมาย**

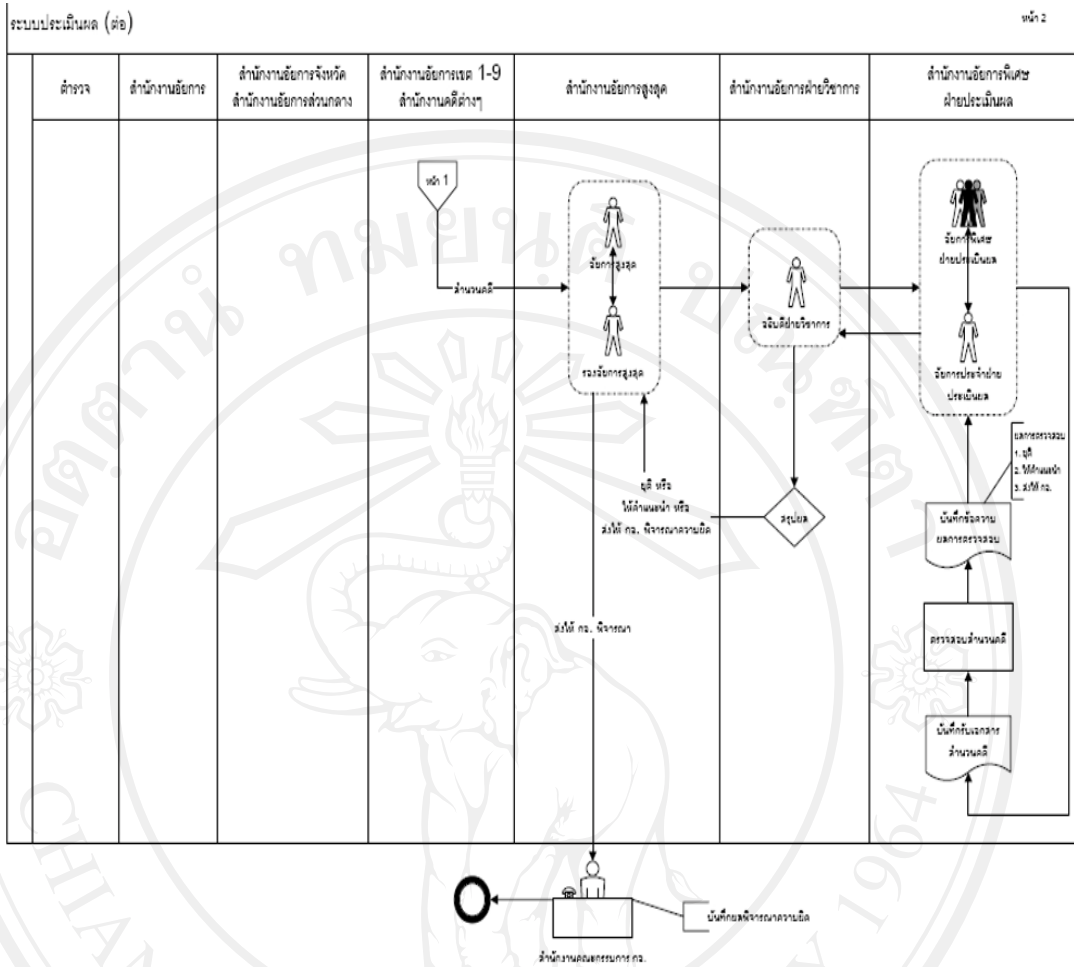
- งานการจัดทำรายงานผลการติดตามการปฏิบัติตามแผนการปรับปรุงการ
ควบคุมภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดในรอบปี

อัตรากำลัง ประกอบด้วย

- ข้าราชการอัยการ จำนวน 6 คน
 - อัยการพิเศษฝ่าย จำนวน 1 คน
 - อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ จำนวน 1 คน
 - อัยการผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 1 คน
 - อัยการอาวุโส จำนวน 3 คน
- ข้าราชการธุรการ จำนวน 11 คน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จำนวน 3 คน
 พนักงานราชการ จำนวน 1 คน
 ลูกจ้างจ้างเหมาบริการ จำนวน 7 คน





รูปที่ 1.1 กระบวนการทำงานของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล

จากข้อมูลสถิติการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล พบว่า จำนวนเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณา

ในปี พ.ศ.2551

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง มีจำนวน 5,775 เรื่อง

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่ริบของกลาง จำนวน 8,906 เรื่อง

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์-ไม่ฎีกา จำนวน 3,302 เรื่อง

ในปี พ.ศ.2552

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง มีจำนวน 4,120 เรื่อง

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่ริบของกลาง จำนวน 7,623 เรื่อง

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์ – ไม่ฎีกา จำนวน 3,340 เรื่อง

ในปี พ.ศ.2553

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง มีจำนวน 6,288 เรื่อง

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่ริบของกลาง จำนวน 8,863 เรื่อง

รายงานการตรวจสอบคดีที่มีคำสั่งไม่อุทธรณ์ – ไม่ฎีกา จำนวน 13,765 เรื่อง

ในการตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว ผู้ตรวจสอบต้องใช้ความรู้ทั้งในข้อกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียนและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง (Explicit knowledge) รวมทั้งแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นความรู้ (Knowledge) และประสบการณ์ (Experience) ในการทำงานที่อยู่ในตัวของพนักงานอัยการ (Tacit knowledge) ทั้งผู้ดำเนินคดีและผู้ตรวจสอบ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเหตุ สาเหตุหรือเหตุการณ์ (Cause or Event) ในแต่ละเรื่องข้อบกพร่องที่ตรวจสอบพบสะท้อนหรือเป็นผลลัพธ์ต่อองค์กรอัยการ⁹ หากข้อบกพร่องดังกล่าวเกิดซ้ำแล้วซ้ำอีก ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรอัยการจะทอดลอยไป การจัดการความรู้โดยระบบการจัดการความรู้ในเอกสารสรณิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยให้ระบบการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้อบกพร่องที่ซ้ำแล้วซ้ำอีกจะหมดไปและทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับความเชื่อมั่นและศรัทธามากขึ้น

1.2 ที่มาและความสำคัญของปัญหางานวิจัย

ในการตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบหลายหน่วยงาน ที่สำคัญได้แก่สำนักงานอัยการที่ดำเนินคดีอาญา สำนักงานที่ดำเนินคดีต่อศาลเยาวชนและครอบครัว สำนักงานอัยการภาค สำนักงานคดีศาลสูง อัยการศาลสูง สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล และสำนักงานวิชาการ ซึ่งในการตรวจสอบตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดไว้จะพบว่าแต่ละสำนักงานยังขาดมาตรฐานในการตรวจสอบ ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล สำนักงานวิชาการ เป็นผู้สอบทานการตรวจสอบดังกล่าว ปัญหาที่พบได้แก่

1. ปัญหาด้านบุคลากรซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบทำการตรวจสอบยังไม่เป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. ขาดระบบการจัดการความรู้

3. ขาดระบบสารสนเทศที่สามารถตอบสนองต่อแนวทางในการการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้น

⁹ ณพศิษฐ์ จักรพิทักษ์ “ทฤษฎีการจัดการความรู้” วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ธนาพลสม มกราคม 2552 หน้า 1 – 2

ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การสร้างระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management System : KMS) ที่ใช้ในการดำเนินการจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อผู้ใช้งานจะสามารถใช้ เป็นเครื่องมือในการจัดการความรู้ โดยจะสามารถรวบรวมองค์ความรู้ที่จำเป็นในการตรวจสอบ อย่างเป็นระบบ มีการจัดเก็บข้อมูล เอกสารที่สำคัญต่าง ๆ ตลอดจนเป็นที่รวบรวมกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียน คู่มือการทำงาน แนวทางในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตัวอย่างการตรวจสอบ สภาพของ ข้อบกพร่อง และข้อผิดพลาด และแนวทางในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นตัวอย่างในการตรวจสอบและการดำเนินการของพนักงานอัยการเพื่อมิให้เกิด ข้อบกพร่องดังกล่าวขึ้นอีก และเป็นเครื่องมือสำหรับบุคลากรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบตลอดจน ผู้บริหารจะได้ทราบถึงข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดและแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องอันเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขเพื่อให้เกิดการประสานงานในการดำเนินการของพนักงานอัยการ ได้อย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน เดียวกันทั่วทั้งองค์กร

1.3 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า (Purposes of the study)

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อลดข้อบกพร่องในการ ดำเนินคดีของพนักงานอัยการ โดยนำระบบการจัดการความรู้มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา
2. เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อลดข้อบกพร่อง ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์ (Education/application advantages)

1. สามารถแก้ไขปัญหาการตรวจสอบที่ยังไม่เป็นระบบให้เป็นระบบและมีมาตรฐาน เดียวกัน
2. สำนักงานอัยการสูงสุดมีระบบการจัดการความรู้ที่สามารถตอบสนองด้านความต้องการ องค์ความรู้ในการตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการและเป็นแนวทางในการตรวจสอบและ วิธีการจัดการกับสภาพของข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดเพื่อให้ข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่ อาจเกิดขึ้นได้นั้นลดลงหรือให้เหลือน้อยที่สุด
3. มีแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นต่อการตรวจสอบการทำงานและการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่อง หรือข้อผิดพลาด
4. สำนักงานอัยการสูงสุดก้าวไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

5. เป็นแนวทางเพื่อใช้ในการศึกษาระบบการจัดการความรู้และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมแก่หน่วยงานอื่น

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

หัวข้อความรู้

ระบบการจัดการความรู้ : ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อลดข้อบกพร่องในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

(ภาษาอังกฤษ) Title: Knowledge Management system to Examine on Legal proceeding of prosecutor to reduce defect.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายประเมินผล สำนักงานวิชาการ สำนักงานที่ดำเนินคดีอาญาในกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดำเนินคดีอาญาในต่างจังหวัด สำนักงานคดีศาลสูง และสำนักงานคดีศาลสูงเขต

บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

อธิบดีอัยการหรือรองอธิบดีอัยการที่ได้รับมอบหมายสำหรับสำนักงานที่ดำเนินคดีอาญาในกรุงเทพมหานคร อธิบดีอัยการภาคหรือรองอธิบดีอัยการภาคที่ได้รับมอบหมายสำหรับสำนักงานที่ดำเนินคดีอาญาในต่างจังหวัด อัยการศาลสูง อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีศาลสูง และสำนักงานคดีศาลสูงเขต และพนักงานอัยการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

ภารกิจ/งาน

งานตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการและอัยการศาลสูงผู้รับผิดชอบ