

# บทที่ 1

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหางานวิจัย

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมถึงการพัฒนาองค์กรและบุคลากร และเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (Process of Judgement) จึงต้องปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ ก่อเกิดประสิทธิผลต่อประเทศชาติอย่างมืออาชีพที่แท้จริง (Professional) ซึ่งขณะนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้ใช้การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์กร มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการความรู้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2561 ขึ้น และมุ่งพัฒนาสำนักงานอัยการสูงสุดไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization: LO) โดยใช้ระบบการจัดการความรู้ที่ทันสมัย สามารถเชื่อถือได้ มีการจัดองค์ความรู้ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามภารกิจข้างต้นรวมทั้งสิ้น 100 หัวข้อองค์ความรู้ และมีแผนยุทธศาสตร์การจัดการความรู้ ฉบับที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2556 กับแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เพื่อนำแผนแม่บทดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้เริ่มดำเนินการจัดทำระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management System: KMS) ขึ้น เพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีการขับเคลื่อนโดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ในขั้นนี้ยังเป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้น

คดีคุ้มครองแรงงานเป็นองค์ความรู้ที่ถูกกำหนดไว้ในลำดับที่ 47 ตามบัญชีองค์ความรู้ของแผนแม่บทการจัดการความรู้ดังกล่าว<sup>1</sup> ในส่วนขององค์ความรู้ด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจประการหนึ่งที่สำนักงานอัยการสูงสุดต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และกอร์ปด้วยความเป็นธรรม (Fairness) หน่วยงานของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ดำเนินคดี

---

<sup>1</sup> บัญชีองค์ความรู้ของแผนแม่บทการจัดการความรู้ สำนักงานอัยการสูงสุด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2561 กำหนดองค์ความรู้ คดีคุ้มครองแรงงานและประกันสังคมไว้ในลำดับที่ 47.

ดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานคดีแรงงานและสำนักงานคดีแรงงานภาค

สำนักงานคดีแรงงาน สำนักงานอัยการสูงสุด มืออัยการ สำนักงานคดีแรงงาน เป็น ผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงมา ได้แก่ รองอัยการ อัยการ สำนักงานคดีแรงงาน สำนักงานคดีแรงงาน ประกอบด้วย ฝ่ายกิจการทั่วไป<sup>2</sup>, สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน 1-2 และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานสาขา ได้แก่ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานสาขาสมุทรปราการ และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานสาขาสมุทรสาคร โดยสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน 1 และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน 2 แต่ละสำนักงานมีอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ แต่สำหรับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานสาขาสมุทรปราการ และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานสาขาสมุทรสาคร ยังมีปริมาณคดีไม่มากเพียงพอและยังไม่คุ้มค่าที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งพนักงานอัยการไปรับผิดชอบงาน เดิมเคยมีการแต่งตั้งพนักงานอัยการไปประจำทั้งสองสำนักงาน สำนักงานละหนึ่งคน หลังจากนั้นก็ไม่แต่งตั้งพนักงานอัยการไปประจำทั้งสองแห่งอีกเลย เป็นเหตุให้พนักงานอัยการของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน 1 และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน 2 จะต้องเดินทางไปดำเนินคดีทั้งสองสาขาด้วย<sup>3</sup> แต่โดยทั่วไปแล้ว ในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน มีข้าราชการอัยการ ชั้น 2 (อัยการประจำกอง) ชั้น 3 (อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด) ชั้น 4 (อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด) ชั้น 5 (อัยการผู้เชี่ยวชาญ) ชั้น 6 (อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ) อัยการอาวุโส นิติกร และเจ้าหน้าที่งานธุรการต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน

เนื่องจากคดีคุ้มครองแรงงานมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินคดีทั่วไป ในเรื่องของเนื้อหากฎหมายทั้งส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นต้น บุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ดำเนินคดีโดยเฉพาะพนักงานอัยการ ต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในกฎหมายดังกล่าวและมีประสบการณ์มากเพียงพอในการ

<sup>2</sup> ในขณะดำเนินการศึกษา โครงสร้างของสำนักงานคดีแรงงานเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ข้อ 2 (12) แต่ในปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2554 หมวด 1 ข้อ 6 (37) กำหนดว่าสำนักงานคดีแรงงาน ประกอบด้วย สำนักอำนวยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน 1-2 และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงานสาขา โดยประกาศคณะกรรมการอัยการดังกล่าว มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2554 เป็นต้นมา.

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ ทรงรัตน์ เข็นอุรา, รองอัยการ สำนักงานคดีแรงงาน, 22 มิถุนายน 2554.

ดำเนินคดี จึงจะทำให้สามารถพิจารณาทำความเข้าใจและคำสั่งรวมทั้งดำเนินคดีในศาลได้โดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ด้วยความเป็นธรรม และสามารถรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลผลิตของสำนักงานคดีแรงงาน

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจย้ายบุคลากรและเกษียณอายุอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทำให้พนักงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญดำเนินคดีดังกล่าวจากสำนักงานคดีแรงงาน ต้องไปปฏิบัติหน้าที่ยังสำนักงานอัยการอื่น โดยมีพนักงานอัยการคนใหม่ซึ่งขาดความชำนาญมาประจำการแทน ในช่วงแรกย่อมเป็นเหตุให้การทำงานเป็นไปด้วยความยากลำบากและใช้เวลาสูงกว่าจะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญต้องสั่งสมประสบการณ์เป็นระยะเวลาอันยาวนาน นอกจากนี้สำนักงานคดีแรงงานยังไม่มีจัดการข้อมูลสารสนเทศ เช่น ข้อมูลกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา ระเบียบ คำสั่ง และตัวอย่างคำคู่ความต่างๆ เกี่ยวกับ คดีคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นระบบ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนต้องรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นดังกล่าวเองตามความเอาใจใส่ของตน ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งสำนักงานคดีแรงงานยังไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ในการสืบค้นและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยรวดเร็ว เหล่านี้เป็นปัญหาของสำนักงานคดีแรงงาน ซึ่งควรได้รับการแก้ไขโดยการจัดการความรู้

ในการจัดการความรู้คดีคุ้มครองแรงงาน จะใช้ทฤษฎีการสร้างความรู้ (Knowledge Creation) ของ Ikujiro Nonaka และ Hirotaka Takeuchi โดยจัดกระบวนการเปลี่ยนความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) และความรู้ที่ซ่อนอยู่ในตัวบุคคล ( Tacit Knowledge) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการสร้างสังคม (Socialization) กระบวนการอธิบายความรู้ (Externalization) กระบวนการรวบรวมความรู้ (Combination) และกระบวนการฝึกฝนซึมซับความรู้ ( Internalization) อีกทั้งจะมีการสร้างและพัฒนาระบบการจัดการความรู้ (KMS) ซึ่งทำให้มีการรวบรวม Tacit Knowledge จากพนักงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญก่อนที่จะโยกย้ายหรือเกษียณอายุไป ผสมผสานกับ Explicit Knowledge ต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน รวมทั้งองค์ความรู้สนับสนุน อาทิ แนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) คำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐาน เป็นต้น และจะเป็นช่องทางในการศึกษาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง ทันสมัย ลดความเสี่ยงจากข้อผิดพลาดในการทำงาน รวมทั้งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากร จนสามารถสร้างวัฒนธรรมการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ขึ้นในสำนักงานคดีแรงงาน และทำให้การดำเนินการกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐของสำนักงานคดีแรงงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนเป็นที่เชื่อถือของหน่วยงานผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนได้ ทั้งนี้ควรให้สำนักงานคดีแรงงานซึ่งมีที่ทำการอยู่กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานนำร่องในเบื้องต้นก่อน จากนั้นจึงขยายไปยังสำนักงานคดีแรงงานภาคต่างๆ ทั่วประเทศภายหลัง

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินคดีคุ้มครองแรงงานของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยนำระบบการจัดการความรู้มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา
2. เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านการดำเนินคดีคุ้มครองแรงงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

## สมมุติฐานการศึกษา

หากมีการจัดการความรู้ดีคุ้มครองแรงงาน (ตามขอบเขตของการศึกษา) ในสำนักงานคดีแรงงาน โดยใช้ทฤษฎีการสร้างความรู้ (Knowledge Creation) และสร้างระบบการจัดการความรู้ (KMS) จะสามารถแก้ปัญหของสำนักงานคดีแรงงานได้ เนื่องจากมีการรวบรวมองค์ความรู้ที่ซ่อนอยู่ในตัวบุคคล (Tacit Knowledge) จากพนักงานอัยการที่มีความเชี่ยวชาญก่อนที่จะโยกย้ายหรือเกษียณอายุไป ผสมผสานกับความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ต่างๆ ที่มีอยู่และทำให้เป็นช่องทางในการศึกษาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง ทันสมัย สามารถลดความเสี่ยงจากข้อผิดพลาดในการทำงานได้

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์

1. ทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีการขับเคลื่อนแผนแม่บทการจัดการความรู้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2561 ในส่วนของจัดการความรู้งานคดีคุ้มครองแรงงานตามบัญชีองค์ความรู้ของแผนแม่บทดังกล่าว
2. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคดีแรงงาน สำนักงานอัยการสูงสุด มีช่องทางที่สามารถเข้าถึงเพื่อศึกษาวิธีการปฏิบัติงาน ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานได้ โดยอาศัยองค์ความรู้และประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันของบุคลากรดังกล่าว
3. ทำให้การดำเนินคดีคุ้มครองแรงงานของสำนักงานอัยการสูงสุด มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานที่ใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน
4. ทำให้มีการใช้ระบบการจัดการความรู้ซึ่งเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดการความรู้คดีคุ้มครองแรงงานในสำนักงานอัยการสูงสุด

## ขอบเขตของการศึกษา

จะดำเนินการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการจัดการความรู้สำหรับการดำเนินคดีคุ้มครองแรงงานของพนักงานอัยการในสำนักงานคดีแรงงาน สำนักงานอัยการสูงสุด เฉพาะคดีแก่ต่างให้พนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กรณีมีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีเลิกจ้างเท่านั้น ไม่รวมถึงการดำเนินคดีคุ้มครองแรงงานในคดีประเภทอื่นๆ และไม่รวมถึงการดำเนินคดีคุ้มครองแรงงานในสำนักงานคดีแรงงานภาคต่างๆ ด้วย เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาของการศึกษา อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยนี้สามารถเป็นข้อมูลและแนวทางแก่ผู้ที่ดำเนินการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการความรู้คดีคุ้มครองแรงงานประเภทอื่นและหรือในสำนักงานคดีแรงงานภาคต่อไปได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved