

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

จากภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดส่วนหนึ่ง คือ การอำนวยความยุติธรรมทางคดีอาญา โดยพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญามีหน้าที่กั้นกรองพยานหลักฐานที่พนักงานอัยการสอบสวน รวบรวม เสนอให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญที่จำทำให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา หรือผู้เสียหาย ก่อนคดีขึ้นสู่ศาล อันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการ โดยฝ่ายบริหาร (Quire judicial) ในฐานะทนายแผ่นดิน

ในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น มีความผูกพันกับการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน การบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพื่อสร้างความสงบสุขและความเรียบร้อยให้แก่สังคม การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ย่อมมีความสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้ต้องหาและผู้เสียหายตลอดจนคุ้มครองสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย ซึ่งผลการสั่งคดีจะต้องมีความสุจริตและเที่ยงธรรม ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 อันมีความหมาย ความเป็นกลาง และมีเอกภาพ ในการสั่งคดีไม่มีสองมาตรฐานในคดีที่มีข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกัน ใช้ข้อกฎหมายในการวินิจฉัยเหมือนกัน ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีของพนักงานไว้แล้วว่า ในการตรวจพิจารณาสำนวนต้องพิจารณาและสั่งสอบสวนให้สิ้นกระแสความด้วยความละเอียดรอบคอบและรวดเร็ว แล้วจึงมีความเห็นและคำสั่ง ซึ่งต้องกระทำด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม แต่การกำหนด แนวทางการตรวจพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีอาญาดังกล่าว ก็เป็นการหลักเกณฑ์อย่างกว้าง แต่จากประสบการณ์ของผู้เขียนซึ่งอยู่ในองค์กรอัยการมาเป็นเวลามากกว่า 30 ปี พบว่าพนักงานอัยการแต่ละบุคคลตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาหรือในแต่ละสำนักงานต่างๆ ยังมีความเห็นคำสั่งในทางคดีที่มีข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกัน และข้อกฎหมายเดียวกัน แต่ผลคดีแตกต่างกัน คุณพินิจในการสั่งคดีที่แตกต่างกันดังกล่าว ไม่ควรทำให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ขาดความเป็นเอกภาพ อันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการและกระทบต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าว

จากการสัมภาษณ์ นายกายสิทธิ์ พิสงปรการ อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญา และนายวันชัย สร้อยทอง ผู้ตรวจราชการอัยการ ก็ให้ความเห็นเหมือนกันว่า เป็นปัญหาวิกฤติ (Critical Task) ของสำนักงานคดีอาญาที่ควรมีการสร้างองค์ความรู้ให้แก่พนักงานอัยการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นการที่พนักงานอัยการจะสามารถสังเคราะห์และปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมอย่างมีเอกภาพ จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ที่เป็นระบบช่วยลดปัจจัยเสี่ยงมาเป็นเครื่องมือสนับสนุน และช่วยเหลือในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีผ่านระบบสารสนเทศการจัดการความรู้

แนวทางในการจัดการความรู้ในประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้สร้างกรอบมาตรฐานในการวินิจฉัยสั่งคดี (Standard Framework for Criminal Prosecution: SFCP) ขึ้นเพื่อให้รู้ว่าปัจจัยต้นทุนสำหรับการพิจารณาสำนวนวินิจฉัยสั่งคดีจำเป็นต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้างจากการค้นคว้าวิจัยทบทวนวรรณกรรม พบว่าหลักการของ Skandia 1 ในทฤษฎีทุนปัญญา (Intellectual Capital: IC) ของ Leif Edvinsson²³ สามารถนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนของพนักงานอัยการในการตรวจพิจารณาสำนวนและวินิจฉัยสั่งคดีได้ จึงได้กำหนดต้นทุนทางปัญญาจำนวน 7 ตัว สำหรับสร้างองค์ความรู้ หรือเพิ่มต้นทุนดังนี้

1. ด้าน Financial Capital หมายถึง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและคุณธรรมระบบราชการของอัยการ
2. ด้าน Human Capital หมายถึง สมรรถนะของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่
3. ด้าน Customer Capital หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีต่อประชาชน
4. ด้าน Innovation Capital หมายถึง ความละเอียด รอบคอบ รวดเร็ว เที่ยงธรรม
5. ด้าน Process Capital หมายถึง กระบวนการวินิจฉัยสั่งคดี
6. ด้าน Intellectual Property หมายถึง แนวทางการดำเนินคดีที่มีมา Best Practice ตำราวิชาการ (องค์ความรู้สนับสนุน)

7. ด้าน Intangible Asset หมายถึง บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ แหล่งข้อมูลสารสนเทศ องค์ความรู้ทั้งหมดนี้ได้บรรจุเป็นข้อมูลไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า Knowledge Manage System : KMS) พร้อมกับแผนภูมิทฤษฎีต้นทุนทางปัญญา นอกจากนี้ยังบรรจุองค์ความรู้หลัก องค์ความรู้สนับสนุน รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ และกระดานสนทนา สำหรับให้พนักงานอัยการและอัยการผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์เข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระบบ KMS และการนำกรอบ SFCP ไปสู่การปฏิบัติเพื่อเพิ่มศักยภาพพนักงานอัยการในการตรวจพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพ เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธา (Total Value) ในทฤษฎีทุนทางปัญญานั้นได้กำหนดแผนกิจกรรม KMS²⁴ ขึ้นให้พนักงานอัยการสำนักงานคดีอาญาได้มีส่วนร่วมสร้างองค์ความรู้ในต้นทุนปัญญาทั้ง 7 ตัว ภายในระยะเวลา 3 ปี โดยตั้งสมมุติฐานว่า ภายหลังจาก 3 ปี ที่ได้สร้างองค์ความรู้เสร็จแล้วจะเป็นชุดความรู้

สนับสนุนและช่วยเหลือสำหรับพนักงานอัยการที่จะใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบพิจารณาสำนวน วินิจฉัยสั่งคดีให้มีเอกภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว และเที่ยงธรรมมากขึ้น โดยในระหว่างการดำเนินการในแผน 3 ปี จะทำการทดสอบประเมินสมรรถนะของพนักงานอัยการในด้านองค์ความรู้ ทักษะ และทัศนคติหรือพฤติกรรมในการทำงานในปีแรกเพื่อทราบค่าตัวชี้วัดนำไปพัฒนาสมรรถนะในระหว่างแผนจนเมื่อถึงระยะปีที่ 3 ก็จะดำเนินการทดสอบประเมินสมรรถนะอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ได้ขีดสมรรถนะตามเป้าหมายและจำดำเนินการทำตัวชี้วัดกับ²³ ประชาชนถึงผลการสั่งคดีว่าสามารถสร้างความเชื่อมั่น – ศรัทธา ต่อการอำนวยความสะดวกธรรมชาติต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด

จากการที่ได้สาธิตระบบ KMS และกิจกรรม KMS 3 ปี ต่อ KM Team ของสำนักงานคดีอาญา KM Team ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้ระบบ KMS และกิจกรรม KMS 3 ปี มาแก้ไขปัญหา การตรวจสอบพิจารณาสำนวนและวินิจฉัยสั่งคดีอาญาให้มีเอกภาพว่า

1. การมีชุดความรู้ที่จำเป็นสำหรับพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาสำนวนวินิจฉัยสั่งคดีอาญาในระบบ KMS ย่อมก่อประโยชน์ต่อพนักงานอัยการ โดยเฉพาะพนักงานอัยการใหม่ที่เริ่มปฏิบัติหน้าที่และยังไม่มี ความชำนาญพอได้มีแหล่งเรียนรู้ที่สามารถเรียนรู้ไปพร้อมกับการปฏิบัติงานให้สามารถวินิจฉัยสั่งคดีได้ถูกต้อง และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งองค์กร

2. ระบบ KMS ช่วยให้การสืบค้นข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้หลักและองค์ความรู้สนับสนุน เป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทั้งถึง ช่วยให้นักงานอัยการสามารถตรวจสอบสำนวนวินิจฉัยสั่งคดีเสร็จไปโดยเร็ว จึงมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีค้างลงได้ และแก้ไขปัญหาการขาดอัตรากำลังของพนักงานอัยการ

3. การมีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีต่างๆ บรรจุไว้ใน KMS สำหรับให้นักงานอัยการ ได้มีโอกาสสอบถามหรือปรึกษาองค์ความรู้ในการตรวจสอบพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีได้ตลอดเวลาและสถานที่นอกเหนือจากชุดความรู้ที่มีอยู่แล้วนับว่าเป็นสิ่งที่ดีที่พนักงานอัยการจะได้เรียนรู้จากประสบการณ์ การทำงาน (Tacit Knowledge) ที่ไม่สามารถหาได้จากเอกสารชุดความรู้ (Explicit Knowledge) เป็นการสร้างวัฒนธรรมในองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อีกทางหนึ่ง

4. พิจารณาจากแผน KMS 3 ปี เชื่อได้ว่าสามารถเพิ่มต้นทุนปัญญาให้แก่พนักงานอัยการนำไปใช้เป็นต้นทุนการตรวจสอบพิจารณาสำนวนวินิจฉัยสั่งคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

²³ อ้างแล้วในเชิงอรธ 4

²⁴ คูภาคผนวก ข

6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากพนักงานมีบทบาทสำคัญยิ่งในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติในคดีอาญา การปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาไม่ว่าจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาโดยตรงตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย ดังนั้นการสร้างเชื่อมั่นและศรัทธาต่อประชาชนการอำนวยความสะดวกธรรมชาติต่อประชาชน โดยใช้ระบบการจัดการความรู้ในหัวข้อ (Task) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานให้มีเอกภาพ ตามที่ปรากฏในเอกสารวิจัยนี้แล้วสำนักงานคดีอาญา ยังคงมีปัญหาวิกฤติอื่นอีกสำหรับพนักงานอัยการในการตรวจพิจารณาสำนวนวินิจฉัยสั่งคดีอาญา ตลอดจนถึงการดำเนินคดีชั้นศาล ที่ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะสร้างระบบการจัดการความรู้ในหัวข้อเพิ่มเติมดังนี้

ก. คดีความผิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เนื่องจากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานของรัฐทำการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีคดีเกิดขึ้นบ่อยมากทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต อันมีสาเหตุมาจากเจ้าพนักงานผู้นั้น ทุจริตเสียเอง หรืออาจถูกกล่าวหากลับแกว่ง ฉะนั้นเพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปโดยถูกต้อง เทียบธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ควรจัดระบบการจัดการความรู้เรื่องนี้

ข. คดีความผิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากคดีดังกล่าวมักเกิดจากผู้มีอิทธิพลระดับชาติหรือท้องถิ่นเป็นผู้บงการใช้ให้กระทำความผิดหรือเป็นตัวการกระทำความผิด อย่างเป็นขบวนการ อันส่งผลกระทบต่อชาติและประชาชนโดยส่วนรวม สำนักงานอัยการสูงสุดถือว่าเป็นคดีสำคัญที่ต้องดำเนินคดีด้วยความละเอียด รอบคอบ เป็นพิเศษ

ค. กรณีที่การกระทำความผิดจะมีความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 และ 91 เป็นปัญหาอยู่มากสำหรับการวินิจฉัยสั่งคดีโดยพนักงานอัยการ จะตรวจพบสำนวนการสอบสวนประเภทนี้บ่อยๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ การวินิจฉัยสั่งคดีประเภทนี้ จำต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลฎีกา หรือคำชี้ขาดความเห็นแย้ง หรือตำราวิชาการ มาอ้างอิงและเทียบเคียง แต่องค์ความรู้สนับสนุนเหล่านี้ก็ยังขัดแย้งแตกต่างกันอยู่จนยากต่อการตัดสินใจ วินิจฉัย หากฟ้องผิดไปว่าจำเลยกระทำความผิดกรรมเดียว แต่การพิจารณาของศาลฟังได้ว่าจำเลยผิดหลายกรรม ศาลก็ไม่อาจพิพากษาลงโทษจำเลยให้รับโทษหลายกรรมได้ เพราะจะพิพากษาเกินคำฟ้อง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่น ศรัทธา ของประชาชนได้ ฉะนั้นจึงเป็น

ปัญหาวิกฤติอีกข้อหนึ่งที่จะจัดระบบการจัดการความรู้ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อประสิทธิภาพการสังคม
ของพนักงานอัยการ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved