

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาทางวิจัย

#### 1.1.1. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคดีอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง

(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอการตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควรการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยชั่วคราว”

มาตรา 255 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น” ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่า เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังกล่าวข้างต้น องค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และ วิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2547 และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือ

พนักงานอัยการ เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา โดยการตรวจพิจารณากลับกรองสำนวน การสอบสวนที่ส่งมาจากพนักงานสอบสวนว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องศาล เพื่อลงโทษผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะมีคำสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องต่อศาล จากนั้นก็จะดำเนินคดีนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดจำเลยต่อไป แต่หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ก็ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยมีคำสั่งไม่ฟ้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไปอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “นายแผ่นดิน”<sup>1</sup> ฉะนั้นพนักงานอัยการจึงมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากเป็นกระบวนการเชื่อมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนกับศาล เปรียบเสมือนผู้คุมจุดยุทธศาสตร์ (Hold a strategic position) ในทางคดีอันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง<sup>2</sup>

### 1.1.2 โครงสร้างของสำนักงานที่พนักงานอัยการรับผิดชอบ

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นนายแผ่นดินประจำศาลต่างๆ นอกจากศาลทหาร ตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม” ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญเพื่ออำนวยความยุติธรรมในทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพ ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบนั้น ต้องไปตามโครงสร้างการแบ่งหน่วยงานราชการภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินคดีตามลักษณะของความผิดและเขตพื้นที่ที่กำหนดและตามคำสั่งของอัยการสูงสุดที่ออกคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ รวมทั้งอำนาจการสั่งคดีและอำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการในแต่ละชั้น และนอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจ และหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบไว้ด้วยดังนี้

1. ตามประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 ได้แบ่งส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา คือ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

<sup>2</sup> นายประพันธ์ นัยโกวิท. “การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร) พ.ศ. 2538 – 2539 หน้า ก

สำนักงานคดีอาญา มีอำนาจหน้าที่

(ก) รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลอาญา เว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากร และคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ

(ข) รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัด มินบุรี

(ค) รับผิดชอบงานทั้งปวงในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในคดีอาญาของ ศูนย์อำนวยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา กรุงเทพมหานคร งานชั้นสูตรพลิกศพของศูนย์อำนวยการ คดีชั้นสูตรพลิกศพ กรุงเทพมหานคร และงานสืบพยานไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองเด็กตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด และตามนัยแห่ง ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยกรณีนั้น

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 – 10 เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบงานสำนักงานคดีอาญา ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งต้อง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย และยังมีสำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดมินบุรีเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ การดำเนินคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดมินบุรี และต้อง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับ มอบหมาย

สำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ มีอำนาจหน้าที่

(ก) รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา กรุงเทพใต้ เว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากร และคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 1 – 6 เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบงานสำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดอีกชั้นหนึ่ง

รวมทั้งต้องปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานคดีอาญาธนบุรี มีอำนาจหน้าที่

(ก) รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาธนบุรี เว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากร และคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมายให้ส่วนราชการนำสำนักงานคดีอาญา

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาธนบุรี 1 – 5 เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสำนักงานคดีอาญาธนบุรี ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งต้องปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

2. อัยการสูงสุดซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 (กฎหมายเดิมก่อนแก้ไขโดยพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553) ได้วางระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 50 ข้อ 51 และข้อ 52 ไว้ โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่ ดังนี้

การออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น

ส่วนการลงนามในคำฟ้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพนักงานอัยการ เว้นแต่กรณีจำเป็นและเร่งด่วน ให้พนักงานอัยการผู้มีอาวุโสถัดลงมาที่มีอำนาจลงนามในคำฟ้อง

อัยการชั้น 5 และอัยการชั้น 6 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้ว ให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบ กรณีมีคำสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นและคำสั่งพร้อมด้วยร่างคำฟ้อง สำหรับกรณีมีคำสั่งให้รับแก้ต่างคดีอาญา หากต้องยื่นคำให้การให้เสนอร่างคำให้การด้วย

การเสนอเพื่อทราบ ให้เสนอก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น

กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ไม่อาจเสนอเพื่อทราบก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ เช่น คดีจะขาดอายุความฟ้องร้อง หรือเหตุอื่นที่อาจทำให้เกิดความเสียหาย ให้เสนอเพื่อทราบภายหลังยื่นคำฟ้องหรือคำให้การโดยเร็ว

อัยการชั้น 4 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอผู้ก่อกองงานเพื่อทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาตั้ง เว้นแต่คดีนั้นมีอัตราโทษแต่ละฐานความผิดจำคุกอย่างสูง ไม่ถึงสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่ถึงสองหมื่นบาท ให้มีอำนาจตั้งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที และให้นำความในข้อ 51 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อัยการชั้น 2 และอัยการชั้น 3 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใดให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอผู้ก่อกองงาน เพื่อทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาตั้ง

สำนวนคดีปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ถ้าเห็นควรสั่งฟ้องให้เสนอร่างคำฟ้องด้วย

สำนวนคดีดังต่อไปนี้ หากมิใช่คดีที่เห็นควรมีคำสั่งไม่ขอริบของกลาง และคดีที่มีความสำคัญตามข้อ 53 ให้ผู้ก่อกองงานพิจารณาสั่งคดีไปได้โดยไม่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ได้แก่

- (1) สำนวนคดีฟ้องด้วยวาจา
- (2) สำนวนคดีปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา
  - (ก) คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ซึ่งพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนและผู้ก่อกองงานเห็นควรสั่งฟ้อง
  - (ข) คดีที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบ ในกรณีเห็นว่าการเปรียบเทียบชอบ

(3) สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด เฉพาะกรณีสั่งให้งดการสอบสวนกรณีที่จะมอบหมายให้ให้มีผู้ก่อกองงานมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป ให้หัวหน้าพนักงานอัยการมอบหมายให้พนักงานอัยการ ซึ่งมีอาวุโสอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน แล้วรายงานให้อธิบดีทราบ

ในการส่งจ่ายสำนวน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการระบุชื่อผู้ก่อกองงานในการส่งจ่ายสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการด้วย

อัยการชั้น 1 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งจ่ายสำนวนคดีที่เหมาะสมกับสถานภาพโดยระบุชื่อพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นผู้ร่วมตรวจสำนวนด้วย ทั้งนี้ เมื่ออัยการชั้น 1 ตรวจสำนวนแล้ว ให้ทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

### 3. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

3.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง กำหนดไว้ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าหน้าที่ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตาย ในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อัยการสูงสุดหรือ ผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

3.2 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 272 กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.3 พระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ออกคำสั่งที่ 1/2541 ลงวันที่ 20 มกราคม 2541 แต่งตั้งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล

ดังนั้นการตรวจพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบ หากพบว่าคดีใดไม่อยู่ในเขตอำนาจให้ส่งสำนวนคดีนั้นคืนพนักงานสอบสวน เพื่อส่งไปยังพนักงานอัยการประจำศาลที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ทันที<sup>3</sup>

#### ค. ความสำคัญของปัญหาในประสิทธิภาพการวินิจฉัยสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

อำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีหรือข้อพิพาทกันในสังคม ซึ่งประกอบด้วย การตีความหมายการค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยการชี้ขาดตัดสินคดีนั้น ผู้ที่ใช้อำนาจคือตุลาการหรือผู้พิพากษาและตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่การใช้ตุลาการศาลนั้น นอกจากศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจแล้ว องค์กรที่มีการใช้อำนาจตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง คือ องค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในระบบบริหารงานยุติธรรมในประเทศไทย รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาของรัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านการใช้อำนาจหน้าที่<sup>3</sup>

ในการอำนาจความยุติธรรม ฉะนั้นพนักงานอัยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรอัยการย่อมเป็นผู้มีเกียรติสูงเป็นที่ยอมรับของสังคมและมีบทบาทในฐานะทนายแผ่นดินดำเนินคดีว่าต่าง คดีอาญาแทนรัฐ เพื่อให้สังคมกลับสู่ภาวะสงบสุขอีกครั้งด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม (The Administrator of Justice)ตามหลักการ The Rule of Law Principle หรือนิติรัฐในการพิจารณา วินิจฉัยสั่งคดีอาญา โดย

<sup>3</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 10

1. คดีใดมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงประกอบกับมีเหตุผลสมควรที่จะฟ้องผู้ต้องหา ก็จะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา

2. คดีมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หรือมีเหตุผลสมควรเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

ทำให้คดียุติในชั้นพนักงานอัยการอันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งย่อมจะต้องมีความอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และปฏิบัติหน้าที่อื่นเป็นไปโดยเที่ยงธรรม เฉกเช่นเดียวกับการใช้อำนาจตุลาการของศาล เหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติรับรององค์กรอัยการไว้ในมาตรา 255 ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ

แม้บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาจะใช้อำนาจในลักษณะกึ่งตุลาการ (Guise Judicial) ดังกล่าว แต่การพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีจำเป็นต้องเป็นกลาง ที่จะทำให้คู่ความปราศจากความระแวงแคลงใจว่าลำเอียงไปอีกฝ่ายหนึ่ง มิฉะนั้นประชาชนย่อมได้รับความเสียหายอย่างมาก และไม่ศรัทธาหรือเชื่อมั่น (Trust) ในองค์กรอัยการในฐานะทนายแผ่นดินซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้สำนักงานอัยการสูงสุดจะกำหนดแนวทางให้พนักงานอัยการตรวจพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีไว้ใน ข้อ 49 และ 56 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ว่าในการตรวจพิจารณาสำนวนต้องพิจารณาและตั้งข้อสงสัยให้สิ้นกระแสความด้วยความละเอียดรอบคอบและรวดเร็ว แล้วจึงมีความเห็นและคำสั่งตลอดจนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีตาม มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จะต้องกระทำโดยสุจริต และเที่ยงธรรมก็ตามก็เป็นการวางหลักเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีไว้อย่างกว้างๆ แต่จากประสบการณ์ของผู้เขียนที่อยู่ในองค์กรอัยการมาเป็นเวลามากกว่า 30 ปี พบว่าพนักงานอัยการแต่ละบุคคลตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหรือในแต่ละสำนักงาน ต่างยังมีความเห็นคำสั่งในทางคดีที่แตกต่างกันอยู่มาก ความคิดที่แตกต่างกันดังกล่าวไม่ควรทำให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีมีมาตรฐาน ที่แตกต่างกันขาดความเป็นเอกภาพ อันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการและกระทบต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นสมควรศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและปัจจัยต่างๆ อันเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งคดีอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุดว่ามีหลักเกณฑ์และแนวคิดใน

การวินิจฉัยสังคดีอาญาแต่ละคดี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอย่างไรแล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเดียวกันในการพิจารณาวินิจฉัยสังคดีอาญา(ว่าต่าง) ทั้งในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อ ความศรัทธา (Trust) ในประสิทธิภาพ (Effective) และเกิดความเป็นธรรม (Fair) มากขึ้น

สภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยสังคดีของพนักงานอัยการ

#### 1. ด้านเอกภาพในการวินิจฉัยสังคดีของพนักงานอัยการ

ปัจจุบันปัญหาและข้อเรียกร้องเรื่องของกระบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐานเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมากต่อการดำเนินการของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยสาเหตุหลักส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยทางการเมือง และอีกส่วนหนึ่งมาจาก มาตรฐานในการวินิจฉัยสังคดีและการใช้ดุลพินิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความเชื่อถือ (Effectiveness) ความยอมรับของประชาชนและสังคม ต่อคำวินิจฉัย

ปัจจัยสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของ ปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะความเชื่อมั่น คือ ความเป็นเอกภาพของกระบวนการใช้ดุลพินิจสังคดี เพราะหากคดีในลักษณะเดียวกันมีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นขององค์กรเบะตัวบุคคลที่สังคดี แม้ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้กำหนด หลักเกณฑ์และระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาตลอดจนออกระเบียบ, ข้อบังคับ, หนังสือเวียน และคู่มือการดำเนินคดีคำพิพากษาฎีกาตลอดจนคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการอำนวยความยุติธรรม ทางอาญาทั้งการวินิจฉัยสังคดี และการดำเนินคดีชั้นศาลให้มีมาตรฐานความเป็นกลาง เทียงธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีหลักการที่ว่าพนักงานอัยการแต่ละคนต้องมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสังคดีก็เป็นสิ่งที่ต้องมีและยอมรับ แม้ว่าอาจทำให้มีความเสี่ยงต่อการขาดเอกภาพก็ตาม ดังนั้นแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสร้างความมีเอกภาพในการสังคดี เพื่อให้เป็นทุนขององค์กร (Financial Capital) โดยลดความแตกต่างให้น้อยที่สุด

2. พนักงานอัยการใหม่จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ในการวินิจฉัยสังคดีตามรูปแบบและมาตรฐานที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด จึงต้องมีแหล่งเรียนรู้ที่สามารถเรียนรู้ไปพร้อมกับการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นส่วนสนับสนุนและช่วยเหลือให้สามารถวินิจฉัยสังคดีได้ในระดับเช่นเดียวกับพนักงานอัยการที่มีประสบการณ์แล้ว (Task Inference & Domain Concept) ผ่านระบบการจัดการความรู้



### 3. พนักงานอัยการขาดองค์ความรู้และสารสนเทศที่จำเป็นในการวินิจฉัยสั่งคดี

เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งคดีมีเอกภาพมากที่สุด และลดความแตกต่างในคดีที่ลักษณะคล้ายคลึงกันน้อยที่สุดจำเป็นที่พนักงานอัยการจำเป็นต้องมีแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นในการวินิจฉัยสั่งคดีที่สามารถค้นหา และเข้าถึงได้อย่างรวดเร็วและเป็นหมวดหมู่ จึงจะสามารถเทียบเคียงมาตรฐานหรือแนวทางที่เคยวินิจฉัยสั่งคดีไว้มาเพื่อเทียบเคียงให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีนั้น ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม นอกจากนี้การมีแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นช่วยกันคว้าให้การสั่งคดีรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยลดจำนวนคดีค้างลงได้อีกประการหนึ่ง และยังแก้ไขปัญหาการขาดอัตรากำลังของพนักงานอัยการอีกด้วย เพราะเมื่อสามารถสั่งคดีได้รวดเร็วขึ้นย่อมทำให้คดีเสร็จได้โดยเร็วด้วยการเพิ่มระบบการจัดการความรู้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้การเพิ่มอัตรากำลังแต่ประการเดียวอย่างที่ผ่านมา

#### 1.2 วัตถุประสงค์ของการกันคว้า

1.2.1 เพื่อรวบรวมต้นทุนทางปัญญา สร้างเป็นระบบการจัดการความรู้ งานตรวจสอบจำนวนวินิจฉัยสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในสำนักงานคดีอาญา ตลอดจนเสริมสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของพนักงานทุกระดับ

1.2.2 เพื่อสร้างระบบสารสนเทศใช้ในการบรรจุองค์ความรู้ซึ่งเป็นต้นทุนทางปัญญา ที่นำไปใช้ในงานตรวจสอบจำนวนพิจารณาการวินิจฉัยสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการความรู้ที่ได้ออกแบบขึ้น

#### 1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงวิเคราะห์

1.3.1 เพื่อให้พนักงานอัยการในสำนักงานคดีอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนพนักงานอัยการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาได้ระบบการจัดการความรู้ทางด้านเพิ่มต้นทุนทางปัญญางานตรวจสอบจำนวนวินิจฉัยสั่งคดีอาญา โดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Knowledge Management System KMS)

1.3.2 เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถเรียนรู้ร่วมกัน และสามารถประมวลผลความรู้ในการพิจารณาจำนวนวินิจฉัยสั่งคดีอาญา เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว เหมาะสมกับสถานการณ์

1.3.3 ทำให้แก้ไขปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีผลต่อการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการแนวทางแก้ไขเพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีมาตรฐานในระดับสากลเป็นที่ศรัทธาของประชาชน

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

### 1.4.1. หัวข้อการศึกษา

การค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ค้นคว้าจะทำการศึกษาทฤษฎีต้นทุนทางปัญญาโดยใช้แนวทางของ Leif Edvinsson เพื่อสร้างกรอบต้นทุนทางปัญญาของพนักงานอัยการที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบ วิเคราะห์ วินิจฉัย สิ่งคดีอาญา ที่มีมาตรฐานและเที่ยงธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Knowledge Management System KMS) และเพื่อให้พนักงานอัยการ มีขีดสมรรถนะในด้านองค์ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ หรือพฤติกรรมในการทำงานเพิ่มขึ้นจน มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 คือต้อง “เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

### 1.4.2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเลือกสำนักงานคดีอาญา เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลและการสาธิต ทดลอง เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของการอำนวยความสะดวกทางอาญา และมีภารกิจครอบคลุมทุกด้าน สามารถขยายผลการศึกษาไปยัง สำนักงานอัยการอื่นๆซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาได้

### 1.4.3. บุคคลที่เกี่ยวข้องของกลุ่มผู้ใช้งานประกอบด้วย

1. ผู้บริหาร ได้แก่ อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญา รองอธิบดีอัยการ อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา
2. ผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ พนักงานอัยการ ซึ่งดำเนินคดีอาญาในสำนักงานคดีอาญา ตั้งแต่ 3 ปี ขึ้นไป
3. ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ พนักงานอัยการ ซึ่งดำเนินคดีอาญาในสำนักงานคดีอาญา ไม่เกิน 3 ปี

### 1.4.4. การกิจ

กำหนดวิธีการศึกษาออกเป็น

1. การศึกษาออกแบบต้นทุนทางปัญญาของระบบการจัดการความรู้ ที่สามารถใช้งาน ตรวจสอบ วิเคราะห์ วินิจฉัย สิ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในสำนักงานคดีอาญา
2. การศึกษาออกแบบแหล่งสารสนเทศงานตรวจสอบ วิเคราะห์ สิ่งคดีอาญาของพนักงานอัยการในสำนักงานคดีอาญา (K 12.)
3. การนำระบบการจัดการต้นทุนทางปัญญาดูด้วยระบบการจัดการความรู้ ไปสู่การปฏิบัติ และเชื่อมโยงกับระบบบริหารจัดการระบบการจัดการความรู้ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายบริหารจัดการความรู้ (สฝปร.)