

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ



### ก.บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษามาแล้วถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา จะเห็นได้ว่า ความเป็นภาวะวิสัยในการดำเนินคดีอาญาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรอัยการในปัจจุบัน

บทบาทการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ผ่านมาเห็นได้ว่าปัจจุบันอัยการจะปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการว่าเพียงทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายและตามระเบียบก็ชอบแล้ว ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์การเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าของสังคมโลก เพราะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอัยการในระบบสากลตามแบบของสหประชาชาติหรือสมาคมอัยการโลก ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของอัยการแบบที่พึงประสงค์แล้ว จะเห็นได้ว่าอัยการในประเทศไทยจะต้องแสดงความเป็นภาวะวิสัยให้มากกว่าเดิม หรือต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกเพื่อความเป็นอัยการสากลให้มากกว่าเดิม

อัยการในภาวะวิสัยที่พึงประสงค์จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากที่เคยปฏิบัติหรือยึดถือในอดีตจนถึงปัจจุบันในการทำหน้าที่ โดยไม่ต้องยึดมั่นในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาที่เคยกระทำกันมาช้านานเท่านั้น แต่ต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้เข้าค้นหาความจริงให้มากกว่าที่เคยปฏิบัติมา อัยการต้องไม่หยุดนิ่ง รอเรื่องให้ต่าง ๆ เข้ามาเท่านั้น อัยการต้องไม่ถือความเป็นคู่ความกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นผู้รักษามลประโยชน์ของรัฐ ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ขณะเดียวกันย่อมต้องมีหน้าที่ให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย

อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนในการดำเนินคดีอาญาในเชิงรุกเพื่อค้นหาความจริงให้มากยิ่งขึ้น การใช้อำนาจดังกล่าวอัยการพึงปฏิบัติด้วยความมีภาวะวิสัย ด้วยความเป็นธรรม รวมทั้งซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ ต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากฉันทาคติ การฟ้องคดีอาญา อัยการพึงดำเนินคดีเฉพาะในกรณีที่คดีมีพยานหลักฐานซึ่งมีน้ำหนักน่าเชื่อถือและรับฟังได้จะต้องไม่ดำเนินคดีโดยปราศจากพยานหลักฐานอันเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาในศาล ต้องดำเนินคดีด้วยความเด็ดขาด แต่เป็นธรรมแก่จำเลยและไม่ดำเนินคดีนอกเหนือไปจากสิ่งที่พิสูจน์ได้โดยพยานหลักฐาน

อนึ่ง เฉพาะการทดลองฟ้องจำเลยไปก่อนทั้งที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะ พิสูจน์ความผิดเพื่อให้คดีเสร็จไปจากภาระหน้าที่ของตนและความหวังเอาว่าศาลอาจพิพากษา ลงโทษจำเลยเป็นสิ่งไม่ควรกระทำอย่างเด็ดขาด เพราะไม่ชอบด้วยจรรยาบรรณของอัยการ

นอกจากนี้การค้นหาความจริงของอัยการนั้น หากพบว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด อัยการต้องกล่าวหาญที่จะสั่งไม่ฟ้อง, สั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือดลสืบ พยานในชั้นศาลหากเห็นว่าเป็นพยานที่พุ่มเพี้ยงทำให้คดีล่าช้าและเป็นผลร้ายแก่จำเลยเกินสมควร ทั้งนี้โดยยึดถือการปฏิบัติหน้าที่ฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้สมควรได้ รับความยุติธรรมนั้นมีความสำคัญและชอบด้วยบทบาทของอัยการมากกว่าที่จะปฏิบัติหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบแผนเพียงเพื่อไม่ถูกดำเนิน หรือปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อไม่ถูกลง โทษทางวินัยเท่านั้น

การปฏิบัติหน้าที่เคยปฏิบัติกันต่อๆมาเป็นเวลานานช้ำก็ต้องกล่าวหาญที่จะ เปลี่ยนแปลงดังเช่นไม่อุทธรณ์หรือไม่ฎีกาถ้าพยานหลักฐานรับฟังไม่ได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำ ความผิด หรือเมื่อฟ้องคดีต่อศาลแล้วต่อมาปรากฏว่าจำเลยไม่ใช่เป็นผู้กระทำความผิด อัยการ ต้องกล่าวหาญที่จะถอนฟ้อง การปรับเปลี่ยนบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ให้แตกต่างจากเดิมนั้น ย่อม ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญาของอัยการจะหมดลงไป อันเป็นการปฏิบัติ หน้าที่ในแบบที่มีภาวะวิสัย อันเป็นบทบาทที่พึงประสงค์ของอัยการ

### ข. ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาตามปัญหาที่เป็นอุปสรรคและไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ อัยการอย่างมีภาวะวิสัยที่พึงประสงค์ในบทก่อน ๆ แล้วพบว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจาก กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ดังนั้น จึงต้องหาทางยก เลิกหรือแก้ไขรวมทั้งจัดให้มีมาตรการเพื่อส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยของอัยการด้วย เพื่อให้การ ทำหน้าที่ของอัยการในอนาคตมีความสอดคล้องกับระบบอัยการสากลมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจนย่อมจะช่วยเป็นเกราะป้องกันอัยการใน การปฏิบัติหน้าที่ที่พึงประสงค์ได้ โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกทำให้ถูกลงโทษหรือถูกกล่าวหาว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการอีกทางหนึ่งด้วย

เพื่อบรรลุถึงจุดหมายดังกล่าวข้างต้น จึงขอเสนอแนะให้มีการดำเนินการดัง ต่อไปนี้

1. สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำประมวลจริยธรรมของอัยการให้เหมือนข้าราชการตุลาการและข้าราชการพลเรือนเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในการทำหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย อยู่ตลอดเวลาแม้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับไม่ได้กำหนดให้ทำหรือมิได้ห้ามไว้ก็ตามและจะ

ช่วยเสริมสร้างให้การปฏิบัติตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. การพัฒนาอัยการด้วยการฝึกอบรมการส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยของอัยการเป็นสิ่งที่ต้องกระทำในประการสำคัญควบคู่กันคือ การให้ความรู้ อบรมด้านต่างๆ มิใช่เฉพาะทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่การให้ความรู้ทั้งด้านวิชาการและปฏิบัติการในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลายเพื่อเปลี่ยนวิสัยทัศน์ในการดำเนินคดีและเสริมสร้างอัยการให้รู้จักการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดความมีภาวะวิสัยในบทบาทที่พึงประสงค์ให้ได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแนวความคิดในการยึดมั่นระบบระเบียบต่าง ๆ ของอัยการที่มีมาช้านานจนถึงปัจจุบัน

การฝึกอบรมการให้ความรู้นั้นต้องสร้างให้แก่อัยการทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอบรมให้ความรู้โดยเฉพาะในระดับหัวหน้าหรือผู้บริหารของสำนักงานอัยการสูงสุดต้องกระทำไปพร้อม ๆ กันด้วย เพื่อให้เกิดวิสัยทัศน์ใหม่ในการให้คำแนะนำหรือการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการผู้ได้บังคับบัญชาให้สอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่พึงประสงค์ให้เกิดความมั่นใจในการทำงานของอัยการที่มีความเป็นเอกภาพ และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ สร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและรัฐอย่างแท้จริง

3. นอกจากการพัฒนาบทบาทของอัยการโดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง การอบรมให้ความรู้ เมื่อพัฒนาศักยภาพและวิสัยทัศน์แก่อัยการแล้วดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดควรต้องให้ความสำคัญแก่การประชาสัมพันธ์บทบาทของอัยการที่พึงประสงค์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้สาธารณชนตลอดจนองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสื่อมวลชนได้รับทราบและเข้าใจอำนาจหน้าที่บทบาทอันพึงประสงค์ของอัยการ เพราะหากรัฐสภา รัฐบาล ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานทุกอย่างของอัยการก็จะเกิดความเข้าใจอันดีและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของอัยการมากยิ่งขึ้น

การประชาสัมพันธ์ที่ควรจัดทำขึ้นเพื่อแพร่หลายและประชาชนเข้าถึงได้ตลอดเวลาในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การให้ผู้บริหารระดับสูง แถลงผลงานสำคัญ ๆ หรือชี้แจงข้อเท็จจริงในคดีสำคัญ ๆ ให้ประชาชนรับทราบผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือวิทยุโทรทัศน์ การจัดทำมีรายการวิทยุ-โทรทัศน์ เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน การจัดประชุมอบรมหรือสัมมนาทางกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมการประชุมอบรมสัมมนาได้ นอกจากนี้ควรจัดให้สำนักงานอัยการทุกแห่งเป็นห้องสมุดทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนเข้าใช้บริการได้ด้วย ฯลฯ

4. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนแนวทางการแก้ไขในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องก็ต้องดำเนินการปรับแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องให้เป็นไปตามระบบสากล โดยให้อัยการซึ่งมีความรู้ ความสามารถและความชำนาญในทางคดีอาญาเข้ามากำกับดูแลการสอบสวนร่วมกับตำรวจ เพราะเหตุจากการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เห็นว่า ถ้าอัยการไม่ได้ทำหน้าที่กำกับสอบสวนของพนักงานสอบสวนมาตั้งแต่แรกถึงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกของอัยการ ทำให้การอำนวยความสะดวกไม่สามารถดำเนินการได้อย่างดีเท่าที่ควร การดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการจึงเกิดขึ้นได้อย่างยาก อันส่งผลถึงการคุ้มครองป้องกันอาชญากรรมทางในทางอาญา และส่งผลถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ดี การแก้ไขกฎหมายในกรณีดังกล่าวมานี้ มีความยากลำบากอย่างที่จะกระทำให้เกิดเป็นรูปธรรม เพราะในอดีตได้มีความพยายามแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องดังกล่าวนี้หลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จได้เลย เนื่องจากความเชื่อว่าการสอบสวนต้องเป็นเรื่องของตำรวจเท่านั้น ความเชื่อดังกล่าวนี้ได้ปลูกฝังมาอย่างช้านาน การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องอาศัยการใช้เวลาอย่างมาก และไม่แน่ว่าจะประสบผลสำเร็จได้มากนักน้อยเพียงใด

5. การแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับการแก้ไขปัญหาคดีสำคัญอีกประการหนึ่งและสามารถกระทำได้โดยสำนักงานอัยการสูงสุดเองกล่าวคือ การแก้ไขระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 ให้สอดคล้องกับบทบาทของอัยการที่พึงประสงค์เพราะการทำให้อัยการมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการสร้างการเสริมความเป็นภาวะวิสัยของอัยการ

อนึ่ง การแก้ไขทั้งปวงดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีและมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย เพราะเท่าที่ผ่านมาสำนักงานอัยการสูงสุดขาดการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกมาอย่างช้านาน ทำให้ประชาชนและสังคมไม่เข้าใจ ไม่เชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหากมีการแก้ไขปรับปรุงบทบาทของอัยการให้มีภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้นก็อาจก่อความสงสัยแก่ประชาชนว่าอัยการกระทำโดยมีจุดประสงค์อื่นแอบแฝงหรือไม่ ทั้งที่จัดตั้งองค์กรอัยการมากกว่า 100 ปีมาแล้ว ขณะที่องค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมต่างเร่งเผยแพร่สร้างงาน ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าใจในงานอยู่เสมอ การขาดการทำงานในเชิงรุกในการประชาสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนไปพร้อม ๆ กับการแก้ไขให้เกิดความเป็นภาวะวิสัยในบทบาทที่พึงประสงค์ขององค์กรอัยการ

การแก้ไขปัญหาด่าง ๆ และพัฒนามาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นอย่างครบวงจร ดังกล่าวข้างต้นย่อมจะส่งเสริมให้การดำเนินงานทั้งหมดของอัยการเป็นไปอย่างมีภาวะวิสัยที่พึงประสงค์และสอดคล้องกับระบบอัยการสากลมากยิ่งขึ้น อันเป็นพื้นฐานที่มั่นคงสำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรัฐอย่างให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต