

หลักการพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์¹ อธิรัตน์ เทพสุเมธานนท์² กุลพล พลวัน³

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำหลักนิติธรรมและหลักความเป็นอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อให้การพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

ผลการวิเคราะห์ พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรมเป็นหน้าที่สำคัญของพนักงานอัยการ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม มีลักษณะเชื่อมโยงสัมพันธ์กันที่ไม่สามารถแยกจากกันได้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลทำให้พนักงานอัยการต้องผูกพันตนต่อกฎหมายทุกลำดับชั้น ส่วนหลักนิติธรรมเองก็มีสาระสำคัญอยู่ที่การปกครองโดยกฎหมายหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง พนักงานอัยการก็ต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ความเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และความโปร่งใสซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งจะต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม สันติธรรม และจะต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนได้เกิดศรัทธาและความเชื่อมั่นได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม

คำสำคัญ: การพิจารณา; การสังคม; การปฏิบัติหน้าที่; พนักงานอัยการ

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

การอ้างอิง:

วัชรินทร์ ภาณุรัตน์, อธิรัตน์ เทพสุเมธานนท์ และกุลพล พลวัน. (2567). หลักการพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ. *วารสารดุชนิตทางสังคมศาสตร์*, 14(2), 293-304.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: watcharin.fbi2006@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อดีตอธิบดีอัยการ

Principles of Considering and Making Orders in Cases and Performing Duties of State Attorneys

Watcharin Panurat¹ Teerani Tepsumethanon² Kullaphol Phollawan³

Abstract

This academic article aims to apply the rule of law and the principles of independence provided in the Royal Constitution Kingdom of Thailand, B.E. 2560 and the Public Prosecution Organ and Public Prosecutors Act, B.E. 2553 were used as a framework for analysis. To ensure that the considering and making orders in cases and performing duties of state attorneys are expeditiously, justly and without any prejudice.

Findings are as follows: Performing duties in accordance with the provisions of the law and the rule of law is an important duty of a state attorney. The performance of duties according to the provisions of the law and the performance of duties according to the rule of law are interconnected and cannot be separated because the performance of duties according to the provisions of the law causes state attorneys to be bound to the law at every level. As for the rule of law itself, the essence is the government of law or the performance of duties and responsibilities specified by law as well. Therefore, in order for the Considering and Making Orders in Cases and Performing Duties of state attorneys are expeditiously, justly and without any prejudice. State attorneys must be independent, neutrality, impartial, equitable, and transparent which can be verified in the performance of their duties. Including having to be honest. Adhere to the principles of morality, kindness, peace, and must use power to the extent that the law gives it power, avoiding the arbitrary use of power, which is the essence of the rule of law. However, In order for the public to gain faith and confidence in the most efficient manner. To preserve the sanctity of the law and create peace for society.

Keywords: Considering; Making Orders in Cases; Performing Duties; State Attorneys

Type of Article: Academic Article

Cite this article as:

Panurat, W., Tepsumethanon, T., & Phollawan, K. (2024). Principles of considering and making orders in cases and performing duties of state attorneys. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(2), 293-304.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: watcharin.fbi2006@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Former Director General

บทนำ

พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นผู้อำนวยความสะดวกในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา รวมถึงการดำเนินคดีในศาลต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น อำนาจที่สำคัญของพนักงานอัยการและมีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดประการหนึ่งก็คืออำนาจในการพิจารณาสั่งคดีอาญา โดยการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นลักษณะหนึ่งของการใช้กฎหมายที่มีการนำข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่เกิดขึ้นซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมเฉพาะกรณีมาปรับกับกฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นนามธรรม เพื่อหยั่งทราบว่าการกระทำหรือข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีหรือเฉพาะคดีนั้นๆ มีผลในทางกฎหมายอย่างไร ดังนั้น การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยเฉพาะการสั่งคดีตามดุลพินิจแล้ว หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและหลักความเป็นอิสระอย่างมาก ที่จะส่งผลทำให้การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักนิติธรรม

Albert Venn Dicey เป็นนักคิดที่มีชื่อเสียงโด่งดังและมีบทบาทในการพัฒนาแนวความคิดหลักนิติธรรมให้เป็นรูปร่างมากที่สุดคนหนึ่งที่ได้อธิบายหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรม (the rule of law) ว่าเป็นการปกครองกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง

กระทำการอันฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมายก็ย่อมต้องถูกฟ้องคดีในศาลได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎร เพราะทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมาย (กฎหมายที่ดี) แผ่นดินเดียวกัน ทั้งนี้เป้าหมายที่แท้จริงของหลักนิติธรรม ก็คือ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ใต้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยทุกคนล้วนแต่มีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายนั่นเอง (Wittayakiatlert, 2018) ด้วยแนวคิดนี้เองจึงทำให้หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่เป็นพื้นฐานและเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อบทบาทการใช้อำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นหลักที่ยึดถือว่าเป็นมาตรฐานการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความเสมอภาคต่อประชาชนทุกคนในรัฐและในการใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีเหตุมีผล เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจรัฐเกิดการยอมรับรัฐในฐานะที่เป็นผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน แนวความคิดเรื่องหลักนิติรัฐได้รับการยอมรับทั้งในและต่างประเทศ เป็นรากฐานสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญหลายประเทศทั่วโลก และเป็นส่วนหนึ่งของหลักที่กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศให้ความสำคัญและยึดถือเป็นหลักสากล

สำหรับประเทศไทยได้มีการกล่าวถึงหลักนิติธรรมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 โดยศาสตราจารย์วิกรม เมลานันท์ ในคำแปล Act of Athens 1955 ที่ได้ให้ความหมายของ “The Rule of Law” ว่าหมายถึงยอดเสาหลักในการออกกฎหมายหรือการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าจะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพลหรือตามอารมณ์ชอบหรือตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นกฎหมายหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยทำนองคลองธรรม (Krea-Ngam, 2017) จนกระทั่งอยู่ในความสนใจของแวดวงกฎหมายของไทย และนำมาบัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติถึงหลักนิติธรรมอีกเช่นกันในมาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มความว่า “เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่ต้องการสร้างความผูกพันในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายในรัฐธรรมนูญนั้นนอกเหนือจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญด้วย (Office of the Secretariat of the House of Representatives, 2019) ดังนั้น จะเห็นว่า มาตรา 3 เป็นการเน้นความสำคัญอยู่ที่การปฏิบัติหน้าที่ โดยคำว่า “การปฏิบัติหน้าที่” หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่กระทำการกิจต่างๆ อาทิ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารประเทศ ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี หรือพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสั่งคดี ซึ่งกรณีเหล่านี้เองที่ต้องมีกรอบตามกฎหมาย แต่ถ้ากระทำได้เกินจากที่กฎหมายกำหนด เรียกว่า “เกินอำนาจ” ถ้าทำน้อยกว่าที่กฎหมายสั่ง เรียกว่า “บกพร่อง” ถ้าใช้อำนาจแต่ด้วยเจตนาถลำแล้งไม่เป็นธรรม เรียกว่า “เบี่ยงเบนจากอำนาจ” ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 3 ก็ได้บัญญัติว่าการปฏิบัติเช่นไรจึงจะเป็นไปตามหลักนิติธรรม และการที่องค์กรต่างๆ ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ

ตาม หรือโดยขัดแย้งกับหลักนิติธรรมผลจะเป็นอย่างไร ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องตีความกันว่าการปฏิบัติให้เกิดความยุติธรรมเช่นไรจึงจะเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร การค้นหาหลักกฎหมายจะได้มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะชี้ว่า สิ่งใดยุติธรรมหรือไม่ เพราะความยุติธรรมเป็นเรื่องนามธรรม และในบางกรณีก็มีความเห็นที่แตกต่างกันได้ (Wittayakiatlert, 2018)

ด้วยเหตุนี้ ในเวลาต่อมา The World Justice Project (2014) จึงได้จัดทำตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมสากล โดยกำหนดไว้ว่า (1) รัฐบาลและเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย (2) กฎหมายจะต้องมีความชัดเจน มีการประกาศแน่นอน เป็นธรรมและให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงความมั่นคงของผู้คนและทรัพย์สิน (3) กระบวนการบัญญัติกฎหมาย การบริหารงาน และการบังคับใช้กฎหมาย ก็จะต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และ (4) การเข้าถึงความเป็นธรรมดำเนินงานโดยองค์กรทางตุลาการที่มีอิสระและมีคุณธรรม ทุนายความ และเจ้าหน้าที่ตุลาการมีจำนวนที่เพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ดังนั้น นอกจากจะมีกฎหมายที่ดี กระบวนการยุติธรรมที่ดีแล้ว นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดีก็จะต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งจะต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม สันติธรรม และจะต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจ เพื่อให้สอดคล้องกับ Independent National Rule of Law Commission (2014) ที่ได้กำหนดสาระของหลักนิติธรรมไว้นั่นเอง

หลักความเป็นอิสระ

หลักความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง ฝ่ายตุลาการ องค์การตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่รัฐในทางปกครอง หรือองค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจในนามของรัฐกระทำการภายในขอบอำนาจหน้าที่นั้นๆ โดยบุคคลนั้นๆ ย่อมมีอิสระในการดำเนินการภายใต้หลักความผูกพันของแต่ละอำนาจซึ่งมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อบรรลุภารกิจขององค์กรที่ใช้อำนาจนั้นๆ หรือบรรลุภารกิจของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรดังกล่าว (Singkaneti, 2016)

ดังนั้น หลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารความยุติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีอัยการที่เข้มแข็งที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นอิสระและมีความเที่ยงธรรม ภายในสถาบันอัยการ พนักงานอัยการทุกคนจะต้องได้รับการเสริมสร้างให้ปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนอย่างเป็นอิสระ มีความเที่ยงธรรม และเป็นตัวของตัวเองโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากความรู้สึกหรือความเชื่อใดๆ ด้วยเหตุนี้ แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (UN Guidelines on the Role of Prosecutors) รับรองโดยที่ประชุมว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา สาธารณรัฐคิวบา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน 2533 ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือรัฐทั้งหลายให้กระทำการกิจของตนในการรักษาและส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเที่ยงธรรม และความเป็นธรรมของพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญา แนวทางสหประชาชาติได้กำหนดหลักการที่จะสามารถนำไปปรับใช้กับทุกเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในทางอัยการอย่างไร แนวทางสหประชาชาติฯ จึงยังคงเป็นกลางในประเด็น

เรื่องกระบวนการแต่งตั้งและสถานะของอัยการภายในรัฐ ดังนั้นรัฐในแต่ละประเทศจึงมีหน้าที่ประกันให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนได้อย่างมีความเที่ยงธรรมและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ต่างไปจากกรณีผู้พิพากษาและทนายความกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีบทบัญญัติที่ประกันความเป็นอิสระเชิงสถาบันของอัยการ ทั้งนี้ เนื่องจากในบางระบบพนักงานอัยการได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารหรือต้องพึ่งพิงอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ในระดับหนึ่ง จึงทำให้เป็นหน้าที่พนักงานอัยการที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับจากรัฐบาลในบางประการ ในขณะที่พนักงานอัยการควรจะมีอำนาจที่เป็นอิสระแทนที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร รัฐมักมีหน้าที่ในการให้การปกป้องดูแลเพื่อที่พนักงานอัยการจะสามารถทำหน้าที่ในการสอบสวนได้อย่างเที่ยงธรรมและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด (International Commission of Jurists, 2007) ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้เรียกร้องให้ทุกประเทศกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้หลายประการในแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ โดยเฉพาะการให้หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ ได้กำหนดไว้ตอนหนึ่งว่า

“ข้อ 3 พนักงานอัยการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมพึงดำรงตนในหน้าที่ รักษาเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพอัยการอยู่เสมอ

ข้อ 4 รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่ยืนยันได้ว่าพนักงานอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ขัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดชอบอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม

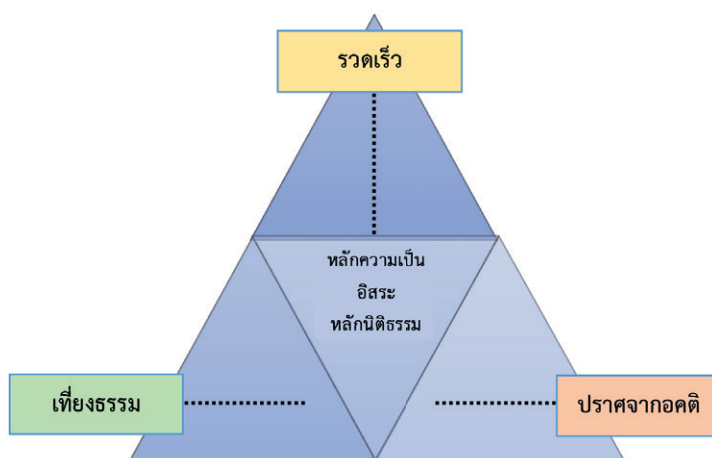
ข้อ 6 สวัสดิการที่พอสมควร ค่าตอบแทนที่เหมาะสม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งและกำหนดอายุเกษียณราชการสำหรับพนักงานอัยการ จะต้องได้รับการกำหนดในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยของทางราชการ” (Phollawan, 2021)

สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้จากหลักกฎหมายดังกล่าว พนักงานอัยการจึงมีอิสระในการใช้ดุลพินิจสำหรับการสั่งคดีตามสำนวนที่ได้รับจากพนักงานสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม และอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ อันเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (opportunity principle) คือ ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนแล้วมีเหตุผลอันสมควรให้เชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ของสังคมซึ่งจะได้รับจากการฟ้องคดี และผลร้ายต่อผู้ต้องหาซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการฟ้องคดีแล้วไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด รวมทั้งเมื่อพิจารณาเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วยแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจโดยยืดหยุ่นและสามารถปรับเข้ากับสภาพเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เป็นอย่างดี ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย (legality principle) ซึ่งหากพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำ

ความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ อนึ่ง ปัจจุบันกฎหมายยังได้ให้ความคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้พนักงานอัยการถูกดำเนินคดีทางอาญาฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าพนักงานอัยการต้องแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ด้วย (Saensira, 2011)

กรอบในการวิเคราะห์

บทความวิชาการนี้ ผู้เขียนได้นำหลักการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ได้แก่ หลักนิติธรรม ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรคสอง และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 8 และหลักความเป็นอิสระ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 13 องค์กรอัยการ มาตรา 248 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

1. การพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

อำนาจในสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้กำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่โดยให้ “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 8 ยังได้กำหนดให้ “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม” ทั้งนี้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง กำหนดให้องค์กรอัยการประกอบด้วย คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อัยการสูงสุด (อสส.) และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรมเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม มีลักษณะเชื่อมโยงสัมพันธ์กันที่ไม่สามารถแยกจากกันได้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลทำให้องค์กรอัยการและพนักงานอัยการต้องผูกพันตนต่อกฎหมายทุกลำดับชั้น ส่วนหลักนิติธรรมเองก็มีสาระสำคัญอยู่ที่การปกครองโดยกฎหมายหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง พนักงานอัยการก็จะต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ความเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และความโปร่งใสซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งจะต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม สันติธรรม และจะต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมนั่นเอง

2. การพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระ

อำนาจในการสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระนั้น นอกจากจะต้องเป็นตามหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระอีกด้วย ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ตามมาตรา 255 วรรคสอง โดยบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม” ต่อมาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากความเที่ยงธรรมแล้วอีก 2 ประการ คือ ต้องรวดเร็ว และปราศจากอคติทั้งปวง เพราะความล่าช้าย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวเอง ในขณะที่เดียวกันการที่พนักงานอัยการจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเที่ยงธรรมได้จะต้องปราศจากอคติทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นฉันทาคติ โทษาคติ ภัยาคติ หรือโมหาคติ และเพื่อเป็นการคุ้มครองและรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจึงกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าการสังคมของพนักงานอัยการไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพื่อมิให้ผู้ใดนำดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

ทั้งนี้ “ความเป็นอิสระ” (independent) ในการสังคมและการปฏิบัติหน้าที่นั้นว่าเป็นหัวใจในการให้หลักประกันแก่พนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องของการสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว (การประกันตัว) การสั่งให้คืนของกลางแก่ผู้ที่มีสิทธิรับคืน การอุทธรณ์-ฎีกา การถอนฟ้องคดีอาญา การแก้ต่างหรือว่าต่างคดีแพ่งหรือคดีอาญา ฯลฯ และมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งรัฐธรรมนูญฯ 2560 มาตรา 188 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและ

ตุลาการ ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายให้เป็นไปตามโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” สำหรับคำว่า “เที่ยงธรรม” (impartial) นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า “ตั้งตรงด้วยความเป็นธรรม” และมีความหมายตรงข้ามกับคำว่า “ลำเอียง” ซึ่งพจนานุกรมฯ ให้ความหมายว่า “เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่วางตัวเป็นกลางไม่เที่ยงธรรม” ส่วนคำว่า “อคติ” (prejudice) นั้น เป็นที่มาที่ทำให้เกิดความลำเอียง ซึ่งมีอยู่ 4 อย่าง คือ ฉันทาคติ (ลำเอียงเพราะความรัก) โทษาคติ (ลำเอียงเพราะความโกรธ) ภัยาคติ (ลำเอียงเพราะความกลัว) โมหาคติ (ลำเอียงเพราะความเขลา) นอกจากนั้น การสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (discrimination) ตามมาตรา 27 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญฯ ด้วย คือ เลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา ฯลฯ

สำหรับกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติด้วยการสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไม่ให้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากการสังคมและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีลักษณะแตกต่างจาก “การปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวาง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ฯลฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา 4 แห่งกฎหมายฉบับนี้จึงบัญญัติว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้มีให้ใช้บังคับแก่ ฯลฯ (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทาง

อาญา ฯลฯ” ดังนั้น หากอัยการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ตามนัยของมาตรา 248 แห่งรัฐธรรมนูญฯ 2560 คู่กรณีจะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อระงับ ยับยั้ง หรือเพิกถอนคำสั่งและการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ย่อมไม่ได้ เพราะมิใช่การปฏิบัติราชการทางปกครองแต่อย่างใดนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้นเพื่อให้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นอิสระอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้มีบัญญัติคุ้มครองเพิ่มเติมว่า คำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง อันทำให้ไม่อาจทำการฟ้องร้องให้เพิกถอนคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการต่อศาลปกครองได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 248 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” อันจะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรอัยการหมายถึงความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดีไม่ว่าจะสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งสอบสวนเพิ่มเติม ฯลฯ จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจอิสระ โดยปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงใดๆ แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรอัยการจะเป็นอิสระจากการตรวจสอบ หากพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือสั่งคดีโดยทุจริตก็ย่อมสามารถถูกตรวจสอบและได้รับโทษตามระเบียบหรือตามกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ มาตรา 248 วรรคสาม ยังได้วางหลักในเรื่องระบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรอัยการเพื่อที่จะสามารถประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการได้อย่างแท้จริง โดยบัญญัติให้ “การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงาน

อัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ มาตรา 248 วรรคสามดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการเขียนอธิบายไว้อย่างชัดเจนไว้ในความมุ่งหมายและคำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าบทบัญญัติในวรรคสามได้บัญญัติรับรองให้การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ และ “เพื่อเป็นหลักประกันว่าพนักงานอัยการจะได้รับค่าตอบแทนที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะทำนองเดียวกับตุลาการ จึงได้บัญญัติให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมสำหรับการบริหารงานบุคคลได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีผู้มีอำนาจใดๆ มาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะกรรมการอัยการ จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถึงองค์ประกอบสำคัญของคณะกรรมการอัยการว่า ประธานกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่พนักงานอัยการเลือกมาจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นพนักงานอัยการ ส่วนกรรมการอื่นจะมีจำนวนเท่าไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างน้อยจะต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนจำนวนสองคน กรรมการดังกล่าวพนักงานอัยการเป็นผู้เลือก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความในตอนที่ห้าจะบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นจะบัญญัติให้ผิดไปจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ เช่นจะบัญญัติมิให้พนักงานอัยการที่ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ไม่มีสิทธิเลือกหรือรับเลือกมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดว่าอัยการอาวุโสมีให้พนักงานอัยการ

ในกรณีเช่นนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสก็อาจไม่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสั่งหรือฟ้องคดีได้” และมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ก็ยังได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรอัยการไว้อีกด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้คำนึงถึงหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการที่จะไม่ถูกรวบงำจากผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงในองค์กรอัยการ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 248 วรรคสาม ว่าการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ และยกเลิกหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นตำแหน่งของอัยการสูงสุดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามที่กำหนดไว้เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ปราศจากการครอบงำทางการเมืองทุกกรณี

เมื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการถูกรวบงำจากผู้มีอำนาจทั้งในองค์กรและหน่วยงานอื่นตามมาตรา 248 วรรคสามแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้วางหลักเกณฑ์การป้องกันมิให้พนักงานอัยการมีอคติหรือถูกรวบงำ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนในบทบาทผู้ตัดสินด้วย โดยมาตรา 248 วรรคสี่ กำหนดว่า “กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปไม่ได้” ทั้งนี้ มาตรา 248 วรรคสี่ เป็นการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติ

หน้าที่ หรือทำให้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจน และใช้เป็นการทั่วไป ความตอนท้ายที่ว่า “โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปไม่ได้” มีความหมายว่า กฎหมายที่จะไปบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ต้องบัญญัติให้ชัดเจน จะบัญญัติในลักษณะที่จะทำให้เกิดการมอบอำนาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นกรณีๆ ไปไม่ได้ ทั้งนี้ บทเฉพาะกาล ได้กำหนดข้อห้ามในมาตรา 277 วรรคสาม กำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 248 วรรคสี่ ห้ามมิให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน หรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือกิจการอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ดี นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้มีการประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการโดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 248 แล้ว พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เมื่อพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 ซึ่งคำว่า “แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ” นั้นย่อมเป็นเครื่องชี้หรือแสดงให้เห็นว่าการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นจะต้องมีขอบเขตด้วย มิใช่ว่าพนักงานอัยการจะสามารถใช้

ดุลพินิจในทุกเรื่องได้ตามอำเภอใจ และการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายนั้นพนักงานอัยการจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบและจะต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีแต่ความเป็นอิสระดังกล่าว ยังถูกควบคุมตรวจสอบทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบจะทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกลายเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจนั่นเอง

นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (UN Guidelines on the Role of Prosecutors) ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา สาธารณรัฐคิวบา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน 2533 ที่ได้กำหนดสถานะภาพและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในข้อ 4 ว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่ยอมรับได้ว่าพนักงานอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ขัดขวางคุกคามหรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดชอบอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม” อีกด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่

บทสรุป

การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ นอกจากจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัดทั้งในชั้นสอบสวนคดีอาญา เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และ

การนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาลแล้ว ปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาของอัยการยังต้องเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” ด้วย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้กำหนดให้องค์กรอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และตามที่ได้รับรองไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 8 ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม รวมทั้งการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ยังต้องเป็นไปตาม “หลักความเป็นอิสระ” ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา 248 วรรคสอง ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม ปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย และตามที่ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนได้เกิดศรัทธาและความเชื่อมั่นได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม

ข้อเสนอแนะ

การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนอกจากจะต้องให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว จะต้องให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความเป็นอิสระด้วย เพื่อให้สาธารณชนได้เกิดศรัทธาและความเชื่อมั่นว่าจะ

สามารถปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและสร้างความสงบสุขสูงสุดให้แก่สังคม

References

- Independent National Rule of Law Commission. (2014). *The rule of law (meaning, essence and consequences of violating the rule of law)*. Office of the Permanent Secretary Ministry of Justice. [In Thai]
- International Commission of Jurists. (2007). *International principles on the independence and accountability of judges, lawyers and prosecutors—A practitioners guide* (2nd ed). Author.
- Krea-Ngam, W. (2017). The rule of law in the country's legal reform plan. *Constitutional Court Journal*, 23(67), 221-232. [In Thai]
- Office of the Secretariat of the House of Representatives. (2019). *Purpose and explanation of each article of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560*. Author. [In Thai]
- Phollawan, K. (2021). *Guarantees to protect the independence of prosecutors*. Retrieved from https://www3.ago.go.th/legald/wp-content/uploads/2021/11/05_-Kulapol.pdf [In Thai]
- Saensira, W. (2011). The use of discretion in ordering cases and the performance of duties by prosecutors. *Julniti*, 8(6), 149-155. [In Thai]
- Singkaneti, B. (2016). *Principles of independence and neutrality in the performance of duties of NHRCT*. Office of the National Human Rights Commission of Thailand. [In Thai]
- The World Justice Project. (2014). *The WJP rule of law index 2014*. Author.
- Wittayakiatlert, K. (2018). *Legal problems regarding the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018)*. Doctoral Dissertation of Laws, Ramkhamhaeng University. [In Thai]