



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับพนักงานอัยการ

จัดทำโดย นายวงศ์สกุล กิตติพรหมวงศ์  
รหัส ๖๑๐๖๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## บทคัดย่อ

“หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกกลวงละเมิดไม่ได้ แต่เมื่อกล่าวถึง “หลักนิติธรรม” หลายคนมักมองเป็นเรื่องไกลตัว เป็นทฤษฎี หรืออุดมคติ ที่ไม่สามารถจับต้องได้ ซึ่งจะจำกัดใช้กันเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น โดยจะถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเข้าใจยากสำหรับประชาชนทั่วไป อีกทั้งกรอบความคิดของประชาชนยังคงมองว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะวิพากษ์วิจารณ์หรือมีความเห็นแย้งได้ ยิ่งทำให้หลักนิติธรรมเป็นเรื่องที่ประชาชนยากที่จะเข้าถึงได้

เมื่อพิจารณา “หลักนิติธรรม” แล้วจะพบว่า เป็นหลักการสำคัญที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชน ช่วยให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทำให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจของกฎหมาย ซึ่งบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากพันธกิจส่วนหนึ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาและบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน พัฒนางานด้านสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งในและนอกประเทศตามหลักมาตรฐานสากล ดังนั้น นอกจากพนักงานอัยการจะมีหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว พนักงานอัยการจึงต้องมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รักษาผลประโยชน์ของรัฐ ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐดำเนินคดีทางแพ่งในฐานะว่าต่าง, แก่ต่าง ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมเกี่ยวข้องและส่งเสริมรักษาหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ

## ๑. บทนำ

องค์กรอัยการและพนักงานอัยการเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อีกทั้งมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ ดำเนินคดีทางแพ่ง ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน อันเป็นบทบาทหลักและภารกิจที่สำคัญของพนักงานอัยการในฐานะทนายความแผ่นดินผู้มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และของสาธารณชนให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมรักษาหลักนิติธรรมให้ดำรงอยู่ต่อไป

## ๒. ความหมายของหลักนิติธรรม

คำว่า “**หลักนิติธรรม**” มีต้นกำเนิดมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “**rule of law**” โดยคำดังกล่าวมีการให้คำนิยามความหมายไว้อย่างแตกต่างหลากหลาย อาทิเช่น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนคำนิยามหรือความหมายอื่นได้แก่ หลักการปกครองโดยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เป็นต้น

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบ Commonlaw เกิดจากแนวความคิดของ A.V. Dicey ที่เป็นเจ้าของหลักกฎหมายที่เรียกว่า The Rule of Law (หลักนิติธรรม) เป็นที่มาในหมู่ของนักกฎหมายมาโดยตลอด ซึ่งความหมายของนิติธรรมของ A.V. Dicey นั้น มีสาระสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ

**ข้อที่ ๑** หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) ซึ่งทุกประเทศก็จะมีใจความเข้าใจในเรื่องนี้ตรงกัน คือ ทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสิ้น หมายถึงว่า กฎหมายของแผ่นดินย่อมเหนือกว่าการใช้อำนาจหรือดุลพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง โดยต้องอธิบายขยายความเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศโดยทั่วไปเกือบทุกประเทศ จะมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดกว่ากฎหมายอื่นของประเทศที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาตามปกติ แต่สำหรับประเทศอังกฤษกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะสภาของอังกฤษถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด

ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่เป็นรูปพระราชบัญญัติที่รัฐสภาอังกฤษตราขึ้น จึงมีฐานะสูงที่สุดกว่าสิ่งอื่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะมีความเป็นคำพิพากษาของศาลหรือธรรมเนียมปฏิบัติใด ๆ ที่มีค่าเช่นกฎหมาย จุดนี้ถือเป็นความแตกต่างที่สำคัญของประเทศอังกฤษกับประเทศอื่น ๆ ทั่วไปในโลก

**ข้อที่ ๒** ยึดถือหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) หมายความว่าทุกคนจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารฝ่ายปกครองข้าราชการ หรือราษฎรธรรมดาก็ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน และอยู่ภายใต้บังคับของศาลเดียวกัน ดังนั้น A.V.Dicey จึงปฏิเสธระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ระบบศาลในอังกฤษจะไม่มี การแยกศาลออกเป็นหลายๆ ศาล เช่น ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของ Rule of Law ในประเทศอังกฤษ

**ข้อที่ ๓** คือ ส่วนหนึ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในประการที่หนึ่งว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นผลที่เกิดจากกฎหมาย (Ordinary Law) ที่พัฒนาโดยศาลยุติธรรม ผ่านวิธีการที่รู้จักกันในประเทศอังกฤษว่า Common Law ซึ่งจะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับประชาชนทั่วไป ไม่เหมือนกับในประเทศอื่น ๆ ที่จะมีการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกฎหมายที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ สมัยหนึ่งในประเทศอังกฤษ Rule of Law ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ Common Law กล่าวคือ หลักกฎหมายของอังกฤษจะเกิดขึ้นและพัฒนารมาจกาคำพิพากษาคัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานตลอดมาจนสามารถสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า Common Law ให้เกิดขึ้น ซึ่งตรงนี้ก็แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ

หลักนิติธรรมสามารถจำแนกความหมายออกได้เป็น ๒ นัย คือ หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง และหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะหรือหลักการที่ดี หรือเป็นธรรมของกฎหมาย ซึ่งความหมายรวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ต้องยืนอยู่บนหลักการที่เป็นธรรมด้วย หรือเรียกอีกอย่างว่าอุดมคติของกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมไม่มีลักษณะหรือหลักการครบถ้วนของการเป็นกฎหมายที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบางประการก็ยังคงถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับอยู่ต่อไปได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ โดยหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างหรือกฎหมายที่ดีดังกล่าวนี้อย่างน้อยจะต้องเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยสาระสำคัญใน ๑๐ ประการ ดังนี้

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจนไม่เคลือบคลุม
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม

๗. กฎหมายที่ดีต้องตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อบุคคล

๙. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนโดยศาลสูง

๑๐. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก และด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายและ กระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรม หรือหลักการ พื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อ หลักนิติธรรม ผล คือ จะใช้บังคับไม่ได้ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดประกอบด้วยสาระสำคัญ ๖ ประการ ดังนี้

๑. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจตุลาการ

๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ

๕. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคตไม่ได้

๖. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

ส่วนในประเทศไทยนั้นคำว่า “หลักนิติธรรม” เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าไม่ใช่คำใหม่ในแวดวง กฎหมายของประเทศไทย เพราะนักวิชาการและนักกฎหมายไทยเคยได้ยินและรู้จักคำว่า “หลักนิติ ธรรม” ดังกล่าวมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว โดยจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่เป็น นามธรรมและเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยาก แต่หลักนิติธรรมได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการ เป็น รูปประธรรมและสามารถจับต้องได้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้ง องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

มาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติว่า “(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็น เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่าง เป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติถึงหลัก นิติธรรมอีกเช่นกัน ดังนี้

มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

แม้ว่าจะมีการระบุคำว่า “หลักนิติธรรม” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ยังไม่มี การกำหนดรายละเอียด หรือแนวทางการปฏิบัติของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนที่สามารถอธิบายให้ ประชาชนสามารถเข้าใจได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นเพียงนามธรรมที่ประชาชนยังคงไม่ สามารถเข้าใจได้อย่างแท้จริงต่อไป

### ๓. ความหมายของพนักงานอัยการ

#### ๓.๑ องค์กรอัยการ

องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบัญญัติไว้ใน หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ มาตรา ๒๔๘ ดังนี้

“มาตรา ๒๔๘ องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อื้อว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความ เป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการ บริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้อง

ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับ เลือจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงาน อัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปไม่ได้”

โดยองค์กรอัยการประกอบด้วยคณะกรรมการอัยการ อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และ**หลักนิติธรรม** ตามมาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติดังนี้

“มาตรา ๗ องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล

ให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ.”

โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๓ ดังนี้

“มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่ หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

(๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

(๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

“มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม”

องค์กรอัยการนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย โดยสำนักงานอัยการสูงสุด ได้กำหนดพันธกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ ดังนี้

๑. อำนวยความยุติธรรมทางอาญาและบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม
๒. รักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน
๓. พัฒนางานด้านสิทธิมนุษยชน ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งในและนอกประเทศตามหลักมาตรฐานสากล
๔. พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทางกฎหมายกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ
๕. พัฒนางค์กรสู่ความเป็นเลิศ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่และกำหนดพันธกิจในการรักษาตำรวจซึ่งหลักนิติธรรม อีกทั้งยังส่งเสริมและรักษาให้หลักนิติธรรมคงอยู่ในสังคมไทย โดยให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ประชาชนจึงสามารถเข้าใจหลักการข้อกฎหมายได้อย่างแท้จริงให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญา หรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้มิใช่ให้สำนักงานอัยการสูงสุดจะดำเนินการเพียงเพื่อให้รัฐได้ผลประโยชน์สูงสุดเท่านั้น แต่จะดำเนินการ



เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิของคຸ້ມสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้ ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษามูลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

### ๓.๒ พนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่างๆ และบัญญัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๑ ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหาร ตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม”

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้นในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๙) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ.ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้ พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

จากบทบัญญัติดังกล่าว พนักงานอัยการจึงเป็นทนายแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นไปตามหลักยุทธศาสตร์ของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ คือ

๑. การอำนวยความสะดวกธุรกรรมทางอาญา
๒. การรักษามลประโยชน์ของรัฐและประชาชน
๓. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและช่วยเหลือทางกฎหมาย
๔. การสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและหน่วยงานผู้มีส่วนได้เสียต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด
๕. การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานทางกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ
๖. การพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ

#### ๔. หลักนิติธรรม กับ พนักงานอัยการ

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หลักยุทธศาสตร์และพันธกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นสอดคล้องกับหลักนิติธรรมทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกธุรกรรมทางอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของพนักงานอัยการ โดยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดินในการพิสูจนความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา โดยจะค้นหาความจริงเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในคดี

รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการ  
 อำนวยความยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้กำหนดแนวทางให้  
 พนักงานอัยการปฏิบัติ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ  
 ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าว มี  
 หลักการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังนี้

“ข้อ ๕ (ภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการ)

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ  
 และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและ  
 เป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาแก่ประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหา  
 ความจริงในคดีอาญา การควบคุมการ ดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของ  
 ประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์  
 ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็น  
 ผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่ กฎหมาย  
 บัญญัติไว้”

“ข้อ ๘ (หน้าที่เร่งรัดคดี)

พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีทุกคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาหรือ  
 จำเลยถูกคุมขังอยู่ให้ดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ”

จากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวย  
 ความยุติธรรมด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความรอบคอบ และต้อง  
 มิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น เนื่องจากการปฏิบัติ  
 หน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

พนักงานอัยการยังมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย โดย  
 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สำนักงานอัยการ  
 สูงสุดจะมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินการ  
 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้  
 ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่  
 ประชาชน และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชน

ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากนี้จะคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย โดยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าว เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐดำเนินคดีทางแพ่ง ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการอธิบายแนะนำให้ประชาชนมีความเข้าใจเข้าถึงหลักนิติธรรมได้อย่างแท้จริง อันเป็นบทบาทหลักและภารกิจที่สำคัญของพนักงานอัยการในฐานะทนายความแผ่นดินผู้มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย โดยจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและรักษาให้หลักนิติธรรมนั้นดำรงอยู่คู่กับประเทศไทยต่อไป

## ๕. สรุป

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินไม่จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักยุทธศาสตร์หรือพันธกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวพนักงานอัยการได้คำนึงถึงหลักนิติธรรมเสมอ หากปฏิบัติหน้าที่ได้กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายด้วย ปฏิบัติด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม อีกทั้งการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นการอธิบายแนะนำให้ประชาชนมีความเข้าใจเข้าถึงหลักนิติธรรมได้อย่างแท้เป็นการส่งเสริมและรักษาหลักนิติธรรมให้ดำรงอยู่ต่อไป