

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง

อัยการกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

The Rule of Law and Accountability for Prosecutors

In the Context of Social Justice

จัดทำโดย นายอรรถพล ใหญ่สว่าง

รหัส 490156

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

อัยการกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

The Rule of Law and Accountability for Prosecutors
In the Context of Social Justice

จัดทำโดย นายอรุณพล ไชยสุวาท

รหัส 490156

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	1
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	1
บทนำ.....	3
ความหมายของหลักนิติธรรม.....	4
หลักกระบวนการอันชอบธรรมและหลักนิติธรรม.....	9
“The Rule of Law” ในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย.....	11
หลักนิติธรรมกับองค์กรอัยการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	13
หลักนิติธรรมกับการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.....	20
หลักนิติธรรมกับการปลูกฝังอุดมการณ์ในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการ.....	24
บทสรุป.....	26
บรรณานุกรม.....	28

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักการควบคุมตรวจสอบได้ รวมทั้ง ได้บัญญัติรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารได้ โดยง่าย เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักนิติธรรมและหลักการควบคุมตรวจสอบเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของการปกครองและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อหลักนิติธรรมเป็นสิ่งสำคัญและมีอิทธิพล ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย บทความวิจัยนี้ จึงมีความมุ่งหมายอย่างสำคัญ ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรม อย่างแท้จริง ต่อไป

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) prescribes the Public Prosecutors as an organization under the Constitution and mentions that the public prosecutors shall have the independence to decide whether to prosecute or not prosecute and perform their functions justly in accordance with rule of law, public participation, transparency, and clearly recognizes the public prosecutors' duties and makes them perform independently as well as in accordance with the rule of law and accountability to clarify how the public prosecutors can protect such civil liberty and rights. For the same purpose, the accountability then accords with the rule of law. "The Rule of Law", with this regard, refers to the "authority and influence of law in the democracy society," especially as a constraint upon behavior, including behavior of rulers or government officials.

For the above reasons, the rule of law is especially important as an influence for all accountability on the democracy development. Many important aspects of "the rule-of-law and accountability for prosecutors in the context of social justice" article and initiatives are the crucial study and superior analysis of the rule of law's meaning and impact on future judiciary development.

คำสำคัญ

1. หลักนิติธรรม 2. อัยการ 3. กระบวนการยุติธรรม

1. The Rule of Law 2. Public Prosecutors 3. The Liberal Democracy Society

บทนำ

“การปกครองที่ดี ไม่ใช่การปกครองโดยปวงชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปวงชนนั้น ย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมาย เอื้ออำนวยต่อการที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาค และเสรีภาพตามมา และหากเป็นการปกครองโดยนิติรัฐนิติธรรมแล้วไซ้ ทุกคนจะได้รับความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และทุกคนจะมีเสรีภาพ คือปราศจากความกลัวว่า จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง” (คำกล่าวของ “ อริสโตเติล ” นักปรัชญากรีกโบราณ)

“หลักนิติธรรม” หรือ The Rule of Law คือ ต้องมีกฎหมายเป็นใหญ่ ต้องมีความเสมอภาค หากมีอะไรเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล จะศาลอะไร ก็ขอให้เป็นศาลก็แล้วกัน โดยพิจารณาดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายพยานเข้าสืบ อย่างนี้จึงจะเรียกว่า fair trail ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม¹” (คำกล่าวของศาสตราจารย์ดร.วิษณุ เครืองาม)

คำกล่าวในเชิงปรัชญาดังกล่าวข้างต้นนี้ ล้วนแต่เป็นคำกล่าวในเชิงนิติปรัชญาที่มีนัยยะที่สำคัญยิ่ง กล่าวคือ นักปรัชญาผู้เรื่อรนามทั้งสองท่านเชื่อมั่นในการปกครองตาม “หลักนิติธรรม” เนื่องจากหลักนิติธรรม เป็นหลักนิติปรัชญาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ สำหรับการปกครองและบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากปัจจุบัน มีการนำหลักนิติธรรม แทรกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยไว้แล้ว เช่น

1. ความเสมอภาคกันตามกฎหมายและการไม่เลือกปฏิบัติ (มาตรา 30)
2. ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
3. หลักการสันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา 39)
4. หลักการที่ว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ (มาตรา 39)
5. สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง (มาตรา 40 (1))
6. สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม (มาตรา 40 (1))
7. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่างๆ (มาตรา 58)
8. หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (มาตรา 197) เป็นต้น

¹ วิษณุ เครืองาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน” เมื่อ 12 มิ.ย.2551 ในการประชุมทางวิชาการโดยกรมทหารพระธรรมนูญ และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล โรงแรมการ์เด้นส์ กรุงเทพฯ วารสารพระธรรมนูญ เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. 2551-2552 หน้า 85.

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ในการนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่ได้ตระหนักและนำหลักนิติธรรมมาใช้เป็นแนวทางหลักสำหรับการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ด้วย ดังเช่น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่องค์กรอัยการ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม”

ดังนั้น จึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่า เมื่อหลักนิติธรรม เป็นหัวใจพื้นฐานของการนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมอย่างแท้จริง ในฐานะที่องค์กรอัยการ เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการบริหารงานยุติธรรมอันเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนทุกคนในชาติที่ต้องได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ผู้รับบริการจากรัฐอย่างยุติธรรมและเสมอภาคกันตามหลักนิติธรรม องค์กรอัยการจึงมีภารกิจที่สำคัญยิ่งในการที่จะคุ้มครองและเคารพถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีหน้าที่รักษาและเคารพต่อกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม รวมทั้งมีหน้าที่ในการให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอัยการเอง เพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความยุติธรรมและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่จะต้องรักษาไว้โดยสูงสุด

ความหมายของหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะได้กล่าวถึงบทบาทของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไรนั้น จำเป็นที่จะต้องอธิบายเสียก่อนว่า หลักนิติธรรมนั้นมีความหมายและมืองค์ประกอบที่สำคัญอย่างไรบ้าง ดังนี้

1. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato 429-348 B.C.)

นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)² ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในปณิธานชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบ

² ธานีรินทร์ กรชัยเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2553), หน้า 1-2.

กฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”³

2. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.)

ศิษย์เอกของเพลโต ก็ได้้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”⁴

3. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

ให้คำแปลของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”

อย่างไรก็ดี พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมาย แต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่า หลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่ามีอะไรบ้าง แล้วการปฏิบัติอย่างไร จึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม⁵

4. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ “ไดซี่”

The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปรากฏว่า มีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง

ไดซี่ กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม”⁶

³ Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 1975), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548), หน้า 110-115.

⁴ Aristotle, Politics (Trans. Jowett, 1926), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “หลักนิติธรรม”, รวบบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 23.

⁵ ธานินท์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2553), หน้า 1-2.

⁶ สรุปจากบทนำในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution (1985).

ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของ Dicey ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ได้แก่

หลักข้อที่ 1 บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้น โดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครอง ซึ่งตรงข้ามกับระบบใดๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้ โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษ เว้นแต่ จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ 2 คือไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะบุคคลนั้น จะมีชาติกำเนิด หรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักความเสมอภาคของกฎหมาย

หลักข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดา ที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา⁷

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมาย เน้นการใช้ อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ พลเมือง นี้เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “The Rule of Law”

5. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ **Professor E.C.S. Wade**

Professor E.C.S. Wade แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นบรรณาธิการแก้ไข เพิ่มเติมตำรารัฐธรรมนูญ ที่ Professor A.V. Dicey ได้แต่งไว้ นั้น ได้กล่าวไว้ในตำรารัฐธรรมนูญ ที่ท่านแต่งตั้งขึ้นเองอีกเล่มหนึ่งชื่อว่า “The Supremacy of Law” ว่า “The Rule of Law” หมายความว่า “ความยิ่งใหญ่และสูงสุดของทุกๆ ส่วนของกฎหมายของประเทศอังกฤษ บรรดามีทั้ง ที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและทั้งที่ได้ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหา และที่เกี่ยวกับความประพฤติจากจำเลย ในเมื่อปรากฏว่าความประพฤติตามหลักฐาน เช่นนั้น อาจทำให้ศาลเห็นได้ว่า เขามีได้กระทำความผิดที่ถูกต้องแล้วนั้น”⁸

6. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ **Professor Joseph Raz**

ในปี ค.ศ. 1977 นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงชื่อ **Professor Joseph Raz** ได้ให้หลักการสำคัญๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรม

⁷ Dicey, Law of the Constitution (1948), หน้า 187-195.

⁸ E.C.S. Wade, Constitution Law, 4th Ed, (1953), หน้า 48-49.

โดยหลักการของ Raz ได้รวมความต้องการ ที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและ ให้กำหนดระดับต่ำสุดของอันตราย อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจและให้ความเคารพ ในพื้นฐานของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของไคซี⁹

หลักการของ Raz มีดังนี้

1. กฎหมายทั้งหลายต้องเป็นไปเพื่อให้มีผลต่อการกระทำข้างหน้า มากกว่ามีผลย้อนหลัง
2. กฎหมายมีความแน่นอนไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง การขจัดความไม่รู้ กฎหมาย สามารถป้องกันได้โดยการให้ความรู้แก่เขา
3. ควรมีกฎเกณฑ์ของกระบวนการตรากฎหมาย ที่มีความชัดเจน
4. ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ จะต้องได้รับความคุ้มครอง
5. หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติ ควรได้รับการรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม
6. ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ เกี่ยวกับการนำหลักการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติม
7. ศาลควรเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ตามหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกปฏิเสธความยุติธรรม
8. การใช้ดุลพินิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรม โดยหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ไม่ควรได้รับอนุญาต ให้ปฏิบัติผิดแผกไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้¹⁰

7. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor L. Fuller

Professor L. Fuller ผู้เขียน “the morality of law” ได้อธิบายหลักนิติธรรม ต้อง ประกอบด้วยหลักเจ็ดข้อ ดังนี้

ข้อหนึ่ง ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่

ข้อสอง กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน

ข้อสาม กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง

ข้อสี่ กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ

ข้อห้า กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

ข้อหก กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

ข้อเจ็ด กฎหมายต้องยืดหยุ่น คงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับ สภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้

⁹ กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า 5.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามารการ์เด้น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

ข้อเปิด การบังคับใช้กฎหมาย ต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ¹¹

นอกจากนี้ คำอธิบายหลักนิติธรรมของไคซีข้างต้น มีสาระสำคัญใกล้เคียงกับแนวคิดที่ว่าด้วย “นิติรัฐ” สมัยใหม่ (Legal State (eng.) หรือ Etat de droit (fr.) หรือ Rechtsstaat (gr.)) ที่เน้นความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพรวมถึงความเสมอภาคของประชาชน ภายใต้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของภาคพื้นยุโรป¹² กล่าวคือ หลักนิติรัฐเน้นหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ผูกพันอำนาจรัฐทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องใช้อำนาจหน้าที่เท่าที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น¹³ ดังเช่นปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยย์ของพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 ซึ่งได้ประกาศโดยชัดเจนว่า “บุคคลมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ที่กฎหมายไม่ห้ามและกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนได้ นอกเหนือจากนี้ไม่มี โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครองจะมาจำกัดเสรีภาพคนไม่ได้” คำประกาศยังบัญญัติต่อไปว่า “กฎหมายนั้นเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งปวงชนต้องเป็นผู้ม้ออกกฎหมายนั่นเอง หรือมอบให้ผู้แทนม้ออกกฎหมาย และกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น” จากนั้นแล้ว คำประกาศยังบัญญัติรายละเอียดย่อยลงไป เช่น “กฎหมายต้องไม่มีโทษอาญาย้อนหลัง กฎหมายต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ กฎหมายต้องเคารพหลักแบ่งแยกอำนาจกฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิ” ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นหลักที่ใช้ในการตรากฎหมายและปกครองประเทศต่างๆ เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในทวีปยุโรป ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ในระบบกฎหมายมหาชนไทยด้วย ในฐานะที่เห็นว่าหลักนิติรัฐเป็นระบบที่เกื้อหนุนและเป็นเสาหลักค้ำจุนระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หากปราศจากซึ่งหลักนิติรัฐ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า เป้าหมายร่วมกันของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ คือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อมิให้ถูกรังแกตามอำเภอใจจากผู้มีอำนาจ ซึ่งจำเป็นต้องสร้างระบบกฎหมาย

¹¹ Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (Revised ed, Yale University Press, New Haven, 1969) หน้า 33-38.

¹² จันทวีจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, <http://www.enlightened-jurists.com>, หน้า 1.

¹³ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เอกสารงานวิจัย “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย : คุณค่าความหมายและการนำไปใช้” โครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย ครั้งที่ 2 วันที่ 25 กรกฎาคม 2551 , หน้า 3-7.

ขึ้นมาเป็นหลักแทนการใช้อำนาจของตัวบุคคล และเพื่อความสงบสุข ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ การควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุล อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบบประชาธิปไตย¹⁴

อนึ่ง นอกจากคำว่าหลักนิติธรรมแล้ว ก็จะมีหลักการอื่นๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับหลักนิติธรรม คือ คำว่า “กระบวนการอันชอบธรรม” (Due Process of Law) ซึ่งใช้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และคำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) ซึ่งใช้แพร่หลายในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศเยอรมนี และในประเทศไทยก็มักมีการกล่าวอ้างคำว่า “นิติรัฐ” ควบคู่กับหลักนิติธรรมอยู่เสมอ ซึ่งจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” “หลักนิติรัฐ” และ “กระบวนการอันชอบธรรม” ตามลำดับ ต่อไปนี้

หลักกระบวนการอันชอบธรรมและหลักนิติธรรม¹⁵

เมื่อกล่าวถึง กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) นั้น ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างสูงยิ่ง สำหรับสิทธิ เสรีภาพ และกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลสูงสุดของ สหรัฐอเมริกา ก็ได้มีบทบาทอันสูงยิ่งในการพิพากษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลสูงสุด ได้ถูกนำไปกล่าวอ้างในคดีต่างๆ และในการศึกษา ทางวิชาการด้านนิติศาสตร์ทั่วโลก โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มีข้อความเกี่ยวกับกระบวนการ อันชอบธรรมตามกฎหมาย ไว้มีข้อความตอนหนึ่ง ว่า

“ฯลฯ...ไม่มีมลรัฐใด จะพรากชีวิตของบุคคล เสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคล โดยมิได้ เป็นไปตามกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) และไม่อาจปฏิเสธ บุคคลใด ที่อยู่ในดินแดนของสหรัฐฯ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียม”¹⁶

ในทางการพิจารณาคดี ปรากฏว่า ศาลสูงสุดได้เคยบรรยายลักษณะของกระบวนการ อันชอบธรรมในคดีหนึ่ง¹⁷ว่า “กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย คือ การที่รัฐธรรมนูญได้ให้

¹⁴ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เฟิ่งอ้าง, หน้า 7.

¹⁵ ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจาก กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า6-8.

¹⁶ รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 เมื่อ ค.ศ. 1866 และมลรัฐได้ให้สัตยาบัน เมื่อ ค.ศ. 1868.

¹⁷ ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาศาลสูงสุดได้มาจากหนังสือชื่อ “เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญ สหรัฐอเมริกา แปลและเรียบเรียงโดยศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ และศาสตราจารย์สมบูรณ์ สุขสำราญ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ พิมพ์เป็นภาคผนวกในหนังสือชื่อ “สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก” โดย กุลพล พลวัน พ.ศ. 2548 หน้า 699-701.

ความคุ้มครองกับความปลอดภัยจากอันตรายของบุคคล ซึ่งฝังลึกอยู่ในประเพณีของมโนธรรมของประชาชนของเราเท่าๆ กับที่ถือว่าเป็นรากฐานของกฎหมาย” นอกจากนี้ กระบวนการอันชอบธรรมมักจะกล่าวถึงด้าน “ในด้านสาระ” และ “ในด้านวิธีการ” ซึ่งหมายความว่า กระบวนการอันชอบธรรม ห้ามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในตัวเองและห้ามการใช้วิธีที่ไม่เป็นธรรม ในการใช้กฎหมายด้วย อาทิ การจับกุม คမ်းขัง การสอบสวน หรือการกระทำโดยที่กระทำต่อเสรีภาพของบุคคล เป็นต้น และมาตรการว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรมนี้ ยังผูกมัดผู้ที่ออกกฎหมายด้วย กล่าวคือ มาตรการนี้ใช้กับสภาองเกรส และห้ามใช้อำนาจออกกฎหมายตามอำเภอใจ โดยศาลสูงสุดได้กล่าวอธิบายในอีกคดีหนึ่ง¹⁸ อย่างน่าสนใจ ว่า “รัฐธรรมนูญไม่ได้พรรณนาถึงกระบวนการ ซึ่งตั้งใจจะอนุญาตหรือห้าม และได้ประกาศถึงหลักการที่จะใช้ในการหยั่งดูว่า มันเป็นกระบวนการอันชอบธรรมหรือไม่ เป็นที่แน่ชัดว่า ไม่ได้ปล่อยให้เป็นการฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะออกกระบวนการที่อาจกำหนดขึ้นได้ มาตรการนี้เป็นการห้ามทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของรัฐบาล จึงไม่สามารถที่จะแปลว่า มันให้อิสระกับสภาองเกรสที่จะทำกระบวนการใดให้เป็น “กระบวนการอันชอบธรรมของกฎหมาย” ได้ตามใจตนเอง” นอกจากนั้น ศาลสูงสุดยังได้อธิบายด้วยว่าสิ่งที่บัญญัติว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรมห้ามไว้ ก็คือ การออกกฎหมาย “ตามอำเภอใจ ไม่มีเหตุผลและโดยพลการ” ดังที่ศาลสูงสุดได้อธิบายไว้ในคดี Galvan V. Press, 347 U.S. 833, 840, 1954 โดยเนื้อแท้ของกระบวนการที่ชอบธรรม ก็คือ “การห้ามมิให้สภาองเกรสออกกฎหมายที่สิ้นสาระเนื่องความรู้สึกในการปฏิบัติที่เป็นธรรม”

กล่าวโดยสรุป กระบวนการอันชอบธรรม (Due Process of Law) ในด้านบัญญัติหรือการบังคับใช้กฎหมาย ก็คือ กฎหมายที่ออกมาแล้วต้องใช้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคืออย่างเป็นธรรม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของ “The Rule of Law” และ “Due Process of Law” แล้ว เห็นว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกัน¹⁹ กล่าวคือ

1. ความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law)
2. ความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย (Equality Before in Law)
3. การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรม (Procedure Justice or Procedure Fainess)
4. องค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดี ต้องเป็นอิสระและเป็นกลาง (The Independence of Judiciary) ตามลำดับ

¹⁸ Blan V. United State, 340 U.S. 159,1950.

¹⁹ กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว, หน้า 8.

“The Rule of Law” ในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย²⁰

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลัก ในมาตราต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐาน ที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการ อันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลัก สถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมาย อันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย”²¹

ศาสตราจารย์ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่า หมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”²²

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรม²³ ว่า “ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

- (1) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (2) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (3) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

²⁰ ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจาก ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม เสนอสำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, มิถุนายน 2555, หน้า 9.

²¹ จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาชิพนักกฎหมาย, (ก.ท.ม.: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) หน้า 85.

²² ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัญญัติ, เล่มที่ 20 ตอน 3 พ.ศ. 2505.

²³ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555, หน้า 4-5.

- (4) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (5) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (6) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (8) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (9) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (10) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (11) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เกร็องาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดี เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายอานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”²⁴

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรม มีอยู่ 4 ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”²⁵

²⁴ วิญญู เกร็องาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ 13 ธันวาคม 2553.

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมมุนี เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. 2551-2552 หน้า 97-101.

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครอง โดยกฎหมาย (The Rule of Law)”²⁶

ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรมเป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้าง กฎเกณฑ์ กติกา ผู้ตีความกฎหมาย ซึ่งต้องอยู่ในกรอบธรรมนี้ ทั้งนี้ ซึ่งไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตย ก็สามารถทำให้ประเทศผาสุกได้”²⁷

ศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายอย่างกระชับว่า หลักนิติธรรม คือ “กฎของกฎหมายนั่นเอง”²⁸

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า มีความหมายกว้าง โดยหมายถึง “หลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำนองเดียวกันกับหลักนิติรัฐ และยังรวมถึงหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผล ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้อง ชัดเจน หลักความเป็นกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนมีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ”²⁹

²⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 หน้า 229.

²⁷ จรัญ ภักดีธนากุล, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

²⁸ ชงทอง จันทรางศุ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

²⁹ กำชัย จงจักรพันธ์, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

หลักนิติธรรมกับองค์กรอัยการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อัยการในประเทศไทย เป็นตำแหน่งที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เดิมเรียกว่า "ขกกระบัตร์" หรือ "ขกระบัตร์" มีหน้าที่สอดส่องดูแลความผิดและชอบของเจ้าเมืองและกรมการเมืองและสอดส่องอรรถคดีความทั่วไปในหัวเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2436 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมอัยการขึ้น ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการ ประกาศรวมพนักงานอัยการ ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2458 และทรงพระราชดำริให้เปลี่ยนชื่อเรียกคำว่า "ขกกระบัตร์" เป็นคำว่า "อัยการ" ทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 ตั้งแต่ พ.ศ. 2465 ทรงมีพระบรมราชโองการให้กรมอัยการ ย้ายสังกัดจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่ง พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้มีประกาศ รสช. ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 แยกกรมอัยการ ออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ นายกรัฐมนตรี เปลี่ยนชื่อจาก "กรมอัยการ" เป็น "สำนักงานอัยการสูงสุด" และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง "อธิบดีกรมอัยการ" เป็น "อัยการสูงสุด"

ต่อมาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติให้ องค์กรอัยการ เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ และกฎหมายอื่น โดยให้มีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังกล่าว เป็นการยกฐานะสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ทั้งเป็นการยกฐานะตำแหน่ง อัยการสูงสุด ให้เทียบเท่ากับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา และประธานศาลฎีกา เป็นครั้งแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และอิทธิพลอื่นใด โดยบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งเป็นจุดยึดโยงกับอำนาจของประชาชน เนื่องจากพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และยังมีกฎหมายอีกจำนวนหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดเพิ่มมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 68 บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุด ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ นอกจากจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 และมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 บัญญัติว่า“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”และมาตรา 22 บัญญัติว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ตามลำดับ³⁰ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักนิติธรรมและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เสมอภาคและเป็นธรรม ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังมี รายละเอียดหลักนิติธรรมกับองค์กรอัยการ ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ดังนี้

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

³⁰ สายัณต์ สุขพิช, ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ, <http://www.kmcenter.com>, หน้า 1-2.

หมวด 3

สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ 1

บททั่วไป

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ส่วนที่ 3

สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้ง จะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

ส่วนที่ 4

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา 39 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคล นั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่อง การได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและการได้รับ ทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
- (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
- (4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับ การปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการ สอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง
- (5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และ ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความ คุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่ เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ
- (7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบ พยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการ ปลดปล่อยตัวชั่วคราว
- (8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

ส่วนที่ 13

สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

มาตรา 68 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

ส่วนที่ 5

แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ 2

องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอัยการ

มาตรา 255 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 202 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ 3

การถอดถอนจากตำแหน่ง

มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 271 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164

หลักนิติธรรมกับการพิจารณาสังคมคดีของพนักงานอัยการภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ยังได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

หมวด 2

พนักงานอัยการ

มาตรา 21 พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสังคมคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบ ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการ ไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 22 ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

อย่างไรก็ดี คำว่า “ดุลพินิจ” (discretion) หมายถึง การเลือกที่จะตัดสินใจหรือปฏิบัติ ไปในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งถือว่าถูกต้องทั้งสิ้น แต่มิได้หมายความว่า การใช้ดุลพินิจ จะทำได้ตาม อำนาจหรือปราศจากเหตุผล ปราศจากกระบวนการและขั้นตอน นอกจากนี้ การทำงานของ องค์กรอัยการในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวพันกับการใช้ดุลพินิจอยู่มาก แต่ความคิดที่เคยถือกันมา แต่เดิม คือ ดุลพินิจเหล่านี้เป็นอิสระ โดยแท้ ปราศจากการควบคุมหรือตรวจสอบ เว้นแต่จะได้รับความ ว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เช่น รับสินบนหรือมีสิ่งจูงใจอันมิชอบ ด้วยกฎหมาย อันจะทำให้ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา³¹ ขึ้น ดังนี้

ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 157

ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสอง หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การเป็นพนักงานอัยการถือว่า เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างหนึ่ง ในการนี้ ประมวลกฎหมายอาญาจึงได้บัญญัติความผิดที่พนักงานอัยการผู้ทุจริตดังกล่าว ในกระบวนการยุติธรรมกระทำขึ้น ไว้เป็นหมวดพิเศษอีกด้วย ดังปรากฏในหมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เช่น

มาตรา 200

ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา หรือจัดการให้เป็นไป ตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการ มิชอบเพื่อจะช่วยเหลือคนหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษหรือให้รับโทษน้อยลง ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึง ห้าหมื่นสี่พันบาท

³¹ วิษณุ เครืองาม , เอกสารประกอบการสัมมนา ลำดับที่ 5 “ศาลกับการเมืองและการบริหารราชการ แผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย” เรื่อง การตรวจสอบองค์กรกระบวนการยุติธรรม , สารานุกรมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 14.

ถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นการที่จะแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ต้องรับโทษรับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 201

ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือ พนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดใน ตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในเรื่องของการใช้ดุลพินิจนี้ เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549 วางหลักไว้เป็นบรรทัดฐานว่า เกณฑ์ในการวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของ เจ้าพนักงานคือ มีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ ตั้งอยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผลเพียงใด ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจจนเกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีเจตนาเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ข้อนี้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยก่อนหน้านั้นในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7663/2543 ที่ว่า แม้จะมีอำนาจหน้าที่ในเชิงดุลพินิจตามกฎหมาย แต่กฎหมายประสงค์ให้ผู้ใช้อำนาจหน้าที่มีอิสระอย่างแท้จริง³²

ดังนั้น การใช้ดุลพินิจที่แม้จะมีความเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานแห่งความรอบคอบ ความระมัดระวัง ความสมเหตุสมผล การไม่ออกนอกกรอบที่กฎหมายกำหนด และการไม่มีเจตนาจะกลั่นแกล้งหรือก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งมาตรฐานดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ จะอ้างความมีอิสระและการมีดุลพินิจเป็นข้ออ้างมิได้

นอกจากนี้ การตรวจสอบดุลพินิจทางสากลที่สำคัญ คือ การมีระบบตรวจสอบภายในองค์กรและระบบ ตรวจสอบภายนอก โดยระบบตรวจสอบภายในหมายถึงการตรวจสอบโดยผู้อยู่ในองค์กรเอง เช่น จากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น การจัดให้มีการปรึกษาหารือ การจัดให้มีองค์คณะผู้ปฏิบัติหน้าที่ การจัดให้มีผู้กลั่นกรองแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยลำพัง และการรับเรื่องราวเรียนจากภายนอกแล้วตรวจสอบให้ ในขณะที่ระบบตรวจสอบภายนอก หมายถึง การจัดให้มีองค์กรอื่นซึ่งมิใช่องค์กรนั่นเองเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบ เช่น การให้องค์กรอื่นเข้ามาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบางเรื่อง เช่น การแต่งตั้งอัยการสูงสุด การตรวจสอบข้อหาว่าพนักงานอัยการทุจริต หรือกระทำผิดต่อหน้าที่ ซึ่งอาจกระทำโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือศาล ว่าการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายและหลักนิติธรรม

³² วิชาญ เครื่องงาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 14.

หรือไม่ มีการอคติหรือไม่ มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ มีความเที่ยงธรรมเพียงใด มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ เช่น การมีส่วนได้เสีย การมีสาเหตุ โจรธเคื่อง การเป็นเครือญาติสนิทกัน และการดำเนินการทำถูกตามลำดับขั้นตอนหรือไม่³³

จึงกล่าวได้ว่า แม้พนักงานอัยการจะมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีโดยใช้หลักสุจริตและเที่ยงธรรม ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ปัจจุบันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ยังต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มข้น ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

การตรวจสอบภายในองค์กร

สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 วางมาตรการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยเคร่งครัด กล่าวคือ มีการตรวจสอบและทำความเข้าใจการพิจารณาสั่งคดีตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เช่น อัยการชั้น 4 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวน แล้วทำความเข้าใจเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่ คดีนั้นมีอัตราโทษแต่ละฐานความผิดจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่ถึงสองหมื่นบาท ให้มีอำนาจสั่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที ส่วนอัยการชั้น 2 อัยการชั้น 3 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวน แล้วทำความเข้าใจเสนอผู้ก่ன்றองงาน เพื่อทำความเข้าใจเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่งหรือหากเป็นคดีสำคัญ เช่น โดยฐานความผิดโดยฐานะของผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้เสียหายหรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาเข้าร่วมดำเนินคดีหรือควบคุมการดำเนินคดีโดยใกล้ชิด และให้รายงานผลการดำเนินคดีดังกล่าว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบเป็นกรณีพิเศษ โดยผ่านอธิบดีในคดีสำคัญ สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีการแต่งตั้งคณะทำงานในการพิจารณาคดี³⁴ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยสั่งคดีได้ แต่เพียงผู้เดียว อำนาจของอัยการสูงสุดดังกล่าวมีลักษณะเป็น “องค์อำนาจ” มิใช่อำนาจตัวบุคคล แต่เป็นอำนาจขององค์กร แต่เนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นประมุขขององค์กรการใช้อำนาจดังกล่าว

³³ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

³⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547.

จึงต้องมอบให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจ ในทางปฏิบัติ ก่อนที่อัยการสูงสุดจะใช้อำนาจดังกล่าว จะมีการตรวจสอบตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหรือกรณีเป็นเรื่องสำคัญจะมีการตรวจสอบ โดยคณะทำงาน อัยการสูงสุดมิได้พิจารณาหรือมีความเห็นแต่เพียงผู้เดียว แต่อย่างไร

การตรวจสอบภายนอกองค์กร

นอกจากนี้ การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการกรณีสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา ในกรณีต่างจังหวัด ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งของพนักงานอัยการ ส่วนในกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งของพนักงานอัยการ รวมทั้งต้องแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาให้ผู้ร้องทุกข์และผู้ต้องหาทราบ โดยผู้ร้องทุกข์ ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิร้องขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้อีกส่วนหนึ่ง³⁵

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการยังถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วไป โดยเข้าชื่อร้องขอต่อวุฒิสภาให้ถอดถอนได้อีกด้วย กรณีมีพฤติการณ์ร้ายชัดชัด ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอีกด้วย³⁶

จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 จะสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ในการอำนวยความยุติธรรมของพนักงานอัยการ โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการและอิทธิพลอื่นใดก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ยังคงถูกควบคุมตรวจสอบการทำงานภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ โดยภายในองค์กรของสำนักงานอัยการสูงสุดและภายนอกองค์กร รวมถึงการถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วไปอีกด้วย การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว เป็นหลักประกันได้ว่า ประชาชนทั่วไปย่อมได้รับความเป็นธรรมและคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของตนเองจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างแน่แท้³⁷

³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 146.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และมาตรา 271

³⁷ สายัณ สุขพิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

หลักนิทรรศการกับการปลูกฝังอุดมการณ์ในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการ

หลักนิทรรศการกับการปลูกฝังอุดมการณ์ในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการนั้น จะเห็นนัยยะแห่งหลักนิทรรศการอย่างชัดเจน ผ่านประมวลจริยธรรมของพนักงานอัยการ ที่ระบุไว้โดยชัดเจนว่า

“ต้องยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรมในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยเสมอภาค รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจิตสำนึกที่ดี ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ถูกต้อง เทียบธรรม รอบคอบ รวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน กับต้องรักษาไว้ซึ่งอุดมการณ์แห่งวิชาชีพและประมวลจริยธรรมอย่างเคร่งครัด ไม่กระทำการใดๆ อันอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ”³⁸

นอกจากนี้ ก็ยังปรากฏหลักนิทรรศการ ซึ่งตอกย้ำถึงอุดมการณ์อย่างแรงกล้าของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ระบุไว้โดยชัดเจน ในวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์ของสำนักงานอัยการสูงสุด (Vision)

"องค์กรอัยการเป็นสถาบันที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไว้วางใจโดยเทียบธรรม และเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน"

พันธกิจ (Mission)

1. เสริมสร้างการอำนวยความสะดวกทางอาญา การบังคับใช้กฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้วยความเที่ยงธรรม
2. ชำรงรักษาและพัฒนาระบบและกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน
3. พัฒนางานด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ทั้งในและนอกประเทศตามหลักกฎหมายสากล
4. สร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทางกฎหมายและทางอาญากับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
5. พัฒนากฎหมาย พัฒนางานวิจัย และพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ
6. ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรบุคคลทุกระดับ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีขีดสมรรถนะสูง โดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมสำหรับการบริหารองค์กรด้วยหลักธรรมาภิบาล

³⁸ ประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคคลกรสำนักงานอัยการสูงสุด.

ยุทธศาสตร์ (Strategy)³⁹

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบังคับใช้กฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การรักษาและพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรและการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การวิจัยและพัฒนากฎหมาย

เป้าประสงค์ (Aim)

1. สามารถอำนวยความสะดวกและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ด้วยความเที่ยงธรรม และเป็นที่ยึดมั่นศรัทธาของประชาชน

2. สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีเครือข่ายความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ทั้งในและต่างประเทศ

3. สามารถพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสมรรถนะในการพัฒนาองค์กรพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ตามหลักธรรมาภิบาล

บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่ถูกบัญญัติไว้โดยชัดเจน ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ประมวลจริยธรรมของข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด และวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามลำดับแล้ว จะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรม เปรียบเสมือนเป็นร่มไม้ใหญ่ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเปรียบเสมือนเป็นคุณธรรมทางกฎหมาย ของการบังคับใช้กฎหมายทั้งปวงของรัฐที่พึงมีต่อประชาชน หากการปกครองใด ไร้ซึ่งคุณธรรมทางกฎหมายหรือจิตสำนึกในการเคารพ หรือใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรม ในการที่จะอำนวยความสะดวก หรือหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแน่แท้ เนื่องจากกฎหมายจะไม่มี ความชอบธรรม เพราะจะกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ตอบสนองความต้องการอย่างอำมหิต ของผู้มีอำนาจของรัฐอยู่ในมือเท่านั้น

ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงได้ยึดมั่นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทย โดยยึดหลักนิติธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งมาโดยตลอด กล่าวคือ สำนักงานอัยการสูงสุด มิได้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นเพียงวลีทางกฎหมายที่ดูโก้หรู ตามที่

³⁹ แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ 4 ปี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2556 – 2558.

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น และเป็นนามธรรม โดยไม่สามารถใช้บังคับได้จริง แต่อย่างใดไม่ หากแต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ยึดหลักบริหารงาน ด้วยหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมควบคู่กัน ตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐตามแบบสากล เพื่อสร้างความเป็นธรรม สร้างกระบวนการอันชอบธรรม สร้างความโปร่งใส สร้างความสุจริต และสร้างความถูกต้องชอบธรรมอย่างแท้จริงในการอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม โดยเคารพและยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติงาน มีระบบการให้ตรวจสอบทั้งภายนอกและภายใน มีการพัฒนาศักยภาพการทำงานของพนักงานอัยการ และบุคลากรทุกคนให้มีจิตสำนึก มีคุณธรรม มีจริยธรรมทางอาชีพ มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้ง มีการส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับ มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในชั้นพนักงานอัยการ อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเท่าเทียมในกระบวนการยุติธรรม ในการพิจารณาสั่งคดีหรือการบังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐตามมาตรฐานสากล โดยยึดประโยชน์ต่อส่วนรวมและสาธารณะ เป็นสำคัญ เพื่อมุ่งสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมอุดมคติ อย่างมีความสุข มีความเสมอภาค ความเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

กุดพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.

กุดพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, พ.ศ. 2548.

กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติรัฐ vs หลักนิติธรรม, หนังสือพิมพ์สยามรัฐ.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสารสรุปการประชุมวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, พ.ศ. 2555.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสาร “ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม,” พ.ศ. 2555.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสารทางวิชาการ “นิติรัฐ นิติธรรม” 2555.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, เผยแพร่ในเว็บไซต์ www.law.tu.th.

จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาชีพนักกฎหมาย, ก.ท.ม.: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2555.

จรัญ ภักดีธนากุล, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามาร์คเด้น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, หลักนิติธรรม, หนังสือรวบรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2541.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิต, เล่มที่ 20 ตอน 3, พ.ศ. 2505.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, ก.ท.ม.: บริษัท ชวนพิมพ์ 50 จำกัด, พ.ศ. 2553.

ชงทอง จันทรางศุ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามาร์คเด้น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม 59 ฉบับ “หลักนิติธรรม,” พ.ศ. 2551-2552.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, เอกสารงานวิจัย เรื่อง “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” พ.ศ. 2555.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 146.

ประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคคลกรสำนักงานอัยการสูงสุด.

แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2556-2558.

ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา), พ.ศ.2548.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา.

วิญญู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน” เมื่อ 12 มิ.ย.2551 ในการประชุมทางวิชาการโดยกรมพระธรรมนูญ และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล โรงแรมการ์เด้นส์ กรุงเทพฯ วารสารพระธรรมนูญ เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. 2551-2552 หน้า 85.

วิญญู เครื่องงาม, เอกสารประกอบการสัมมนา ลำดับที่ 5 “ศาลกับการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย” เรื่อง การตรวจสอบองค์กรมรกระบวนการยุติธรรม , สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 14.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547.

วิญญู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน”, วารสารพระธรรมนูญ เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม,” พ.ศ. 2551-2552.

วิญญู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

сайนต์ สุขพีช, ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ, เผยแพร่ในเว็บไซด์ www.kmcenter.com.

สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23 ฉบับที่ 2.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เอกสารงานวิจัย “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย : คุณค่าความหมายและการนำไปใช้” โครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย ครั้งที่ 2 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2551.

อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจตุรนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555.

ภาษาอังกฤษ

หนังสือ

Dicey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution, (1985).

Dicey, Law of the Constitution (1948).

E.C.S. Wade, Constitutional Law, 4th Ed., (1953).

Lon L. Fuller, The Morality of Law (Revised Ed.1969).

บทความ

Joseph Raz, “The Rule of Law and Its Virtue,” 93 Law Quarterly Review (1977).