



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

จัดทำโดย  
นายตระกูล วิจินัยภาค  
รหัส ๕๘๐๓๑๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(ลิขสิทธิ์ของวิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)

## สารบัญ

- บทคัดย่อ	๑
- คำสำคัญ	๒
- ความนำ	๓
- ความหมายของหลักนิติธรรม	๓
- ที่มาของหลักนิติธรรม	๔
- หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์	๔
- หลักนิติรัฐในระบบกฎหมายซีวิลลอว์	๕
- หลักนิติธรรมตามแนวทางของสหประชาชาติ	๖
- การอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมในประเทศไทย	๗
- ความหมายของหลักนิติธรรมในความเห็นของนักกฎหมายไทย	๗
- ความหมายของหลักนิติธรรมตามแนวทางของคณะกรรมการ อิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ	๗
- ความหมายของหลักนิติธรรมในคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ	๙
- หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ	๑๐
- ความเป็นมาขององค์กรอัยการ	๑๐
- อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ	๑๑
- อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรม ทางอาญา	๑๒
- อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ	๑๓
- อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน	๑๖
- อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ	๑๖
๒	
- หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ	๑๙
- สรุป	๒๑
- บรรณานุกรม	

# หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

นายตระกูล วินิจนัยภาค<sup>๑</sup>

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม” ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่ว่าในภารกิจใด อาทิ การอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนภารกิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาว่าการดำเนินการใดๆ ไปตามอำนาจหน้าที่นั้นนอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยการรักษาผลประโยชน์ของรัฐพนักงานอัยการจึงไม่ได้คำนึงแต่ผลประโยชน์ของ “หน่วยงานของรัฐ” แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งหมายถึงส่วนรวมเป็นสำคัญ พนักงานอัยการยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมหลักนิติธรรม ในภารกิจคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนระหว่างประเทศ และรับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน ประการสุดท้าย บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้น สามารถมองได้เป็นอีกมิติหนึ่ง คือ บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาหลักนิติธรรม โดยการให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการในส่วนของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย

**คำสำคัญ** หลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

<sup>๑</sup> ประวัติโดยสังเขป

## ๑. ความนำ

หลักนิติธรรมไม่ได้เป็นเพียงแนวคิดหรือทฤษฎีในตำรากฎหมายเท่านั้น แต่ได้มีการนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบทบัญญัติของกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายจะต้องนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องนำมาใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจและในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นนายแผ่นดินนั้นย่อมอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมเช่นกัน แต่พนักงานอัยการไม่ได้มีบทบาทเพียงแค่นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาหลักนิติธรรมอีกด้วย

## ๒. ความหมายของหลักนิติธรรม

แม้ว่าคำว่า “หลักนิติธรรม” จะมีการใช้ในทางนิติศาสตร์มาเป็นเวลานานและมีการเรียกขานกันในชื่อต่าง ๆ<sup>๒</sup> แต่ก็เป็นการกล่าวอ้างในทางวิชาการเท่านั้น หลักนิติธรรมเพิ่งได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ และมาตรา ๗๘<sup>๓</sup> อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่มีได้หมายความว่าก่อนหน้านี้กฎหมายไทยจะไม่มีแนวความคิดในเรื่องหลักนิติธรรม เพียงแต่หลักการของหลักนิติธรรมได้แทรกอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ โดยมีได้กล่าวถึงคำว่า “หลักนิติธรรม” เท่านั้น แต่การนำคำว่า “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าวมิได้ให้นิยามของหลักนิติธรรมมีความชัดเจนขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายทั้งที่เป็นนักวิชาการและผู้ปฏิบัติวิชาชีพด้านกฎหมายจะต้องร่วมกันพิจารณาต่อไป

### ๒.๑ ที่มาของหลักนิติธรรม

<sup>๒</sup> เช่น “หลักกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย” “ระบบกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “การปกครองของกฎหมาย” เป็นต้น

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๗๘(๖) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

๑) ๑

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการอัยการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นโดยมาตรา ๓๕ (๖) ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการอัยการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่อง “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในทุกภาคส่วนและทุกระดับ” ด้วย

หากจะพิจารณาถึงรากเหง้าที่มาของหลักนิติธรรมแล้ว อาจจะต้องย้อนกลับไปในยุคสมัยของอริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาชาวกรีกซึ่งมีชีวิตอยู่เมื่อกว่าสองพันปีมาแล้ว ซึ่งได้ยกให้การปกครองของกฎหมาย (the rule of law) ว่าเป็นสิ่งที่ประเสริฐยิ่งกว่าการปกครองของมนุษย์ผู้ใด (the rule of man) ซีเซโร รัฐบุรุษและนักปราชญ์ชาวโรมันก็ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า “จงเป็นข้าของกฎหมายเถิดเพื่อที่เราจะได้เป็นอิสระ” ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายใต้แนวความคิดที่ว่า การปกครองภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรมย่อมเป็นที่ปรารถนาของมนุษย์ผู้อยู่ภายใต้ปกครองยิ่งกว่าการปกครองโดยผู้ปกครองซึ่งปกครองโดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรมและตามอำเภอใจ แม้แนวความคิดในเรื่องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายจะมีที่มาตั้งแต่สองพันปีมาแล้ว แต่หลักนิติธรรมที่รู้จักและยอมรับกันในวงการนิติศาสตร์ปัจจุบันเป็นแนวความคิดที่พัฒนามาจากหลักกฎหมาย “the rule of law” ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีพัฒนาการมาในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law system) ในประเทศอังกฤษ และหลัก Legal State ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า “หลักนิติรัฐ” ซึ่งมีพัฒนาการมาในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งเป็นระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (civil law system)

### ๒.๑.๑ หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

หลักนิติธรรมซึ่งพัฒนาในระบบคอมมอนลอว์ในประเทศอังกฤษมีประวัติย้อนหลังไปถึงปี ค.ศ. ๑๒๑๕ เมื่อพระเจ้าจอห์น (King John) ถูกเหล่าขุนนางรวมตัวกันบังคับให้มีการตรามหาบัตร (Magna Carta) ขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์มิให้เรียกเก็บภาษีโดยอำเภอใจ แต่ผู้ที่นำหลักนี้มาอธิบายอย่างชัดเจนและเป็นระบบจนถูกอ้างอิงถึงมากที่สุดในศตวรรษที่ผ่านมา คือ ศาสตราจารย์ทางนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดในประเทศอังกฤษชื่อ อัลเบิร์ต วี. ไตซีย์ (Albert V. Dicey) ผู้เขียนคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษไว้ว่า The Rule of Law เป็นรากแก้วในระบบกฎหมายอังกฤษโดยแท้ เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้คุ้มครองป้องกันประชาชนให้พ้นจากภัยทรราชย์ โดยมีลักษณะเด่นสามประการคือ

(๑) รัฐบาล ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจตามอำเภอใจที่จะว่ากล่าวลงโทษผู้ใด ดังนั้นบุคคลจะรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อกระทำการอันกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น

(๒) บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และภายใต้อำนาจศาลเดียวกัน ไม่ใช่ตั้งศาลพิเศษเป็นเอกเทศเฉพาะคดี ไตซีย์ให้น้ำหนักแก่ศาลยุติธรรมและวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรมเป็นพิเศษ เน้นความเสมอภาคในทางคดี

(๓) กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษไม่ได้เป็นที่มาหรือเหตุแห่งกฎหมาย แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายทั้งหลายในราชอาณาจักรที่มีอยู่แล้ว และได้รับการยอมรับบังคับใช้ในศาล ดังนั้นรัฐหรือบุคคลอื่นใดจะสร้างหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เองตามอำเภอใจไม่ได้ ข้อนี้เกิดจากความหวั่นเกรงว่าเมื่อ

ยึดโยงทุกอย่างกับกฎหมายแล้ว รัฐบาลหรือรัฐสภาจะหาเหตุสร้างหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่วิปริตไม่เป็นธรรมขึ้นใหม่เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชน<sup>๔</sup>

### ๒.๑.๒ หลักนิติรัฐในระบบกฎหมายซีวิลลอว์

หลักนิติรัฐ หรือ Legal State เป็นคำแปลมาจากคำว่า “Rechtsstaat” ในภาษาเยอรมัน และตรงกับคำว่า “L’Etat de Droit” ในภาษาฝรั่งเศส

ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า “หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)” โดยในส่วนองค์ประกอบในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สำหรับในส่วนองค์ประกอบทางเนื้อหานั้น ประกอบไปด้วยการย่อยๆ ได้แก่ กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลโดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ การกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรง หลักความพอสมควรแก่เหตุที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม การห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ หลักความเสมอภาค กล่าวคือ รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ ด้วย<sup>๕</sup>

### ๒.๑.๓ หลักนิติธรรมตามแนวทางของสหประชาชาติ

หลักนิติธรรมไม่ได้เป็นหลักการที่ใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปใช้ในองค์การระหว่างประเทศและในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย ดังจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมได้ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติ ดังที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบท ในเจตจำนงของสหประชาชาติประการหนึ่งว่า “ที่จะสถาปนาภาวะการณ์อันจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งหลายอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มานอื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ” และความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติข้อหนึ่งคือ

<sup>๔</sup> Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (London: Mcmillan, 1959), pp.188-203 อ้างในวิชญ์ เกรียงงาม, “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, เอกสารบรรยายในการสัมมนา เรื่อง “วาระหลักนิติธรรมหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน: ผลกระทบต่อประเทศไทย” กรุงเทพมหานคร, ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘, หน้า ๘๔.

<sup>๕</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, วารสารจตุรนิติปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕): ๕๕-๕๗.

“เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ... และนำมาซึ่งการแก้ไขหรือระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ” ปฎิญาสาภกลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ ซึ่งเป็นหลักฐานการยอมรับในระหว่างประเทศว่ามนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้ให้การรับรองว่า “...โดยที่เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าจะไม่บังคับให้คนต้องหันเข้าหาการลุกขึ้นต่อต้านทรราชและการกดขี่เป็นวิถีทางสุดท้าย ...” นอกจากนี้ เลขานุการสหประชาชาติ ได้นิยามความหมายของหลักนิติธรรมว่าเป็น “หลักการของการปกครองที่บุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันหรือองค์กรสาธารณชนหรือปัจเจกชน และรวมถึงรัฐ ย่อมต้องเคารพต่อกฎหมายที่ได้ประกาศใช้บังคับเป็นการทั่วไป การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และการพิจารณาคดีที่เป็นอิสระ และต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่นานาชาติยอมรับ ต้องมีมาตรการที่จะสร้างความเชื่อมั่นในหลักการความเป็นสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of law) ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย การเคารพต่อกฎหมาย ความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย (legal certainty) การหลีกเลี่ยงการกระทำตามอำเภอใจ และความโปร่งใสของกระบวนการและกฎหมาย”(รายงานของเลขานุการสหประชาชาติ: “หลักนิติธรรมและความยุติธรรมช่วงเปลี่ยนผ่านในสังคมที่อยู่ในความขัดแย้งหรือสังคมภายหลังการสิ้นสุดความขัดแย้ง”<sup>๖</sup>)

## ๒.๒ การอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมในประเทศไทย

### ๒.๒.๑ ความหมายของหลักนิติธรรมในความเห็นของนักกฎหมายไทย

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ไว้ว่า “หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมืองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึงหลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นที่ไปด้วยความยุติธรรม”<sup>๗</sup> โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

“๑. การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการปกครองที่เป็นธรรมภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายจะกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายผู้ปกครองรัฐไว้อย่างแน่ชัด และกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองโดยศาล เพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครองรัฐมิให้ขัดต่อกฎหมายหรือนอกเหนือกฎหมาย

๒. สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

<sup>๖</sup> United Nations, What is the rule of law?, [Online] Source [http://www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=3](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=3). [20 September 2015].

<sup>๗</sup> ประยูร กาญจนดุล, เอกสาร“ปาฐกถาชุดสิรินธร” ครั้งที่ ๑๔ เรื่องนิติธรรมไทย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๔, หน้า ๒.

๓. เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมเสมอภาคตามกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”<sup>๘</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี ได้อธิบายว่า “หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาธิปไตย หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”<sup>๙</sup>

### ๒.๒.๒ ความหมายของหลักนิติธรรมตามแนวทางของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน

ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” ทั้งยังได้จำแนกลักษณะของหลักนิติธรรมเป็น ๒ ประการ คือ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ โดยหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดประกอบไปด้วยหลักการดังต่อไปนี้

๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
๖. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
๗. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จึงใช้บังคับได้อยู่ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมอย่างกว้าง ได้แก่

<sup>๘</sup> ประยูร กาญจนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗-๑๘.

<sup>๙</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมแก่นิติบัณฑิตสมัยที่ ๖๑, ๒๕๕๒, หน้า ๗.



๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม
๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลัง เป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย
๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส และตรวจสอบได้
๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
๑๕. นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
๑๖. นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม<sup>๑๐</sup>

### ๒.๒.๓ ความหมายของหลักนิติธรรมในคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ กรณี มีผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า “ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่านอกจากจะต้องใช้อำนาจให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย ...” ส่วนหลักนิติธรรมมีความหมายเพียงใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า “หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรม

<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗), หน้า ๑-๙.

จึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาก็ดี คณะรัฐมนตรีก็ดี ศาลก็ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่างๆของรัฐ ก็ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ”

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในหลักนิติธรรมในความคิดของนักกฎหมายไทยดังกล่าวมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ยอมรับในทางสากลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง เพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครองรัฐมิให้ขัดต่อกฎหมายหรือนอกเหนือกฎหมาย โดยหลักนิติธรรมนี้เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งถึงแม้จะไม่ได้มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อาจมีผลทำให้การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหลักนิติธรรมดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหลักพื้นฐานดังกล่าวรวมถึง หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และการให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิแห่งมนุษยชน และสิทธิและเสรีภาพพื้นฐาน

### ๓. หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

#### ๓.๑ ความเป็นมาขององค์กรอัยการ

องค์กรอัยการในฐานะหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นสากลนั้น ได้จัดตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในยุคสมัยแห่งการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลให้เป็นแบบชาติตะวันตก โดยจัดตั้งเป็นกรมอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมในปี พ.ศ.๒๔๓๕ แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็ยิ่งปรากฏว่ามีอัยการอื่นซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ทั้งในหัวเมืองยังมีพนักงานรักษาพระอัยการตำแหน่งยกกระบัตรอีกด้วย จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๔๗๒ เมื่อได้มีการยกเลิกกองอัยการพระนครบาลและโอนพนักงานอัยการไปรวมขึ้นอยู่ในกรมอัยการ พนักงานอัยการจึงได้รวมมาขึ้นอยู่ที่กรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม เพียงหน่วยงานเดียว และต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๖๕ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมอัยการได้ถูกโอนมาเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ต่อมาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๗ และฉบับที่ ๔๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้เปลี่ยนชื่อกรมอัยการเป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” มีฐานะเป็นหน่วยราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยมี “อัยการสูงสุด” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด อันเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้มีอิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายในการดำเนินคดี ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขององค์กรอัยการเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญประเภท “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ”<sup>๑๑</sup> โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๒</sup> ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

### ๓.๒ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนี้

“มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม”

อำนาจหน้าที่สำคัญของพนักงานอัยการดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎหมายอื่นๆ อาจจำแนกออกได้ดังนี้

- (๑) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยยุติธรรมทางอาญา
- (๒) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
- (๓) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

๑. องค์กรอัยการ

“มาตรา ๒๕๕ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรง ตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

<sup>๑๒</sup> ครั้นต่อมาเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ แต่ก็ยังได้กำหนดให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

## (๔) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

## ๓.๒.๑ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญา

การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาเป็นหน้าที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของพนักงานอัยการโดยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เพื่อพิจารณาสั่งคดีว่าจะดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีอำนาจกับผู้ต้องหาหรือไม่ และในข้อหาใด พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาต่อศาล และให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาว่าคำพิพากษาของศาลชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลหรือไม่ และหากเห็นว่าคำพิพากษาของศาลนั้นไม่ชอบไม่ว่าด้วยเหตุใด พนักงานอัยการอาจยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาดังกล่าวเพื่อให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๑๔(๒)<sup>๑๓</sup> และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีอำนาจสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม สำนักงานอัยการได้กำหนดแนวทางให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังนี้<sup>๑๔</sup>

(๑) พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือศรัทธาแก่ประชาชน ทั้งนี้ ความรวดเร็วดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความรอบคอบ และจะต้องพยายามมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ต้องหา และผู้เสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่พนักงานอัยการมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำของผู้กระทำความผิด การปฏิบัติหน้าที่

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

<sup>๑๔</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗

“ข้อ ๕ (ภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการ)

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือศรัทธาแก่ประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้”

ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ<sup>๑๕</sup>

(๒) พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

(๓) ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

### ๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เป็นภารกิจหน้าที่ของพนักงานอัยการสำคัญซึ่งมาตั้งแต่การก่อตั้งองค์กรอัยการในยุคก่อตั้ง เมื่อรัฐบาล หรือฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างใดๆ ในอำนาจหน้าที่แล้วเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นกับเอกชน ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นผู้ได้รับความเสียหาย หรือก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา หรือในการดำเนินการกระบวนการอนุญาตตุลาการ ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินที่จะรับ

ดำเนินการให้ รวมถึงหน้าที่ในการให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วย อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) การรับว่าต่างแก่ต่างคดีแพ่งและคดีปกครองในศาล และในกระบวนการทางอนุญาตตุลาการ

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาตตุลาการทั้งปวง<sup>๑๖</sup> สำหรับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว (เช่น ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ) หรือกรณีนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น

<sup>๑๕</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๘ (หน้าที่เร่งรัดคดี)

“พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีทุกคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ ให้ดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ”

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

...”

ก็อาจร้องขอให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแก้ต่างได้เช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณารับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ตามที่เห็นสมควร<sup>๑๗</sup>

นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองในศาล รวมถึงราษฎรถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการ อาจร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณารับแก้ต่างให้ตามที่เห็นสมควร<sup>๑๘</sup>

## (๒) การแก้ต่างคดีอาญา

กรณีที่พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างในคดีอาญาให้ได้นั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ รวมถึงราษฎรที่ถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการ อาจร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีอาญาให้ พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะพิจารณารับแก้ต่างให้ตามที่เห็นสมควร กรณีที่พนักงานอัยการจะไม่รับแก้ต่างให้ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินคดีอาญาโดยมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ดังนี้ พนักงานอัยการจะไม่รับแก้ต่างให้แม้ว่าจะเป็นพนักงานอัยการคนละคนกับที่เป็นโจทก์ก็ตาม<sup>๑๙</sup>

(๓) การให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ

<sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณี และมีข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

...”

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ก็ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

...”

<sup>๑๙</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

...”

หน้าที่ในการให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาฉบับนั้น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดอาจให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร โดยในการตรวจร่างสัญญาดังกล่าว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ มีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ<sup>๒๐</sup>

(๔) หน้าที่อื่นๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น การบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของ การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา<sup>๒๑</sup> การบังคับคดีกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดสัญญาประกันต่อศาล<sup>๒๒</sup> หน้าที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งหรือบังคับคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ<sup>๒๓</sup>

### ๓.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บทบาทหน้าที่การเป็นทนายแผ่นดินนั้น มิได้หมายถึงการยืนอยู่ฝั่งเดียวกับฝ่ายรัฐและยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามกับประชาชน แต่พนักงานอัยการยังมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และในส่วนภูมิภาคอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายภาค และสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนระหว่างประเทศ และรับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓

“มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

...

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของ รัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

...

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

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๑๔(๗)

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๑๔(๘)

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๓(๔)

### ๓.๒.๔ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>๒๔</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากจะกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังกำหนดบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่ของพนักงานอัยการในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๓๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย พนักงานอัยการมีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้<sup>๒๕</sup>

(๒) หน้าที่ของอัยการสูงสุดที่เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑๓ ได้บัญญัติสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๖๘ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้ และกำหนดให้อัยการสูงสุดมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้<sup>๒๖</sup>

(๓) หน้าที่ของพนักงานอัยการในการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด<sup>๒๗</sup> ทั้งนี้ กิจการที่ขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือ

<sup>๒๔</sup> เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ แต่ก็ยังได้กำหนดให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

<sup>๒๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

...

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

<sup>๒๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้ ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

...”

<sup>๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้



นั้น จะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและจะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยอิสระและเที่ยงธรรมด้วย

(๔) หน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติภายหลังจากพ้นตำแหน่งหรือตาย โดยได้กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน<sup>๒๘</sup>

(๕) หน้าที่ของอัยการสูงสุดในการฟ้องคดีกับบุคคลผู้ถูกถอดถอน<sup>๒๙</sup> หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๒<sup>๓๐</sup> และ มาตรา ๒๗๖<sup>๓๑</sup> แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๑) ...

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อ ประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

...”

<sup>๒๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖๒ ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการ ตรวจสอบ รายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

<sup>๒๙</sup> นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ อัยการสูงสุด รวมถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>๓๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๗๒ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๒๗๑ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

...

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๗๓ และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่รายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้ง คณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อ ฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้”

<sup>๓๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

#### ๔. หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนใน มาตรา ๘ ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม” ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาว่าการดำเนินการใดๆไปตามอำนาจหน้าที่นั้น นอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในหลายมิติด้วยกัน ประการแรก การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญานั้น จะต้องมิใช่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในมิติด้านนี้ พนักงานอัยการจึงจะต้องพิจารณาปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย<sup>๓๒</sup> และจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนโดยรอบคอบและในกรณีที่สำนวนการสอบสวนยังมีข้อบกพร่องพนักงานอัยการก็ต้องใช้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้สำนวนการสอบสวนนั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเพื่อให้ได้รับโทษที่สมควรตามกฎหมาย และหากพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหามิใช่ผู้กระทำ ความผิดก็จะต้องใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าวตามกฎหมาย แต่ในกรณีการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อประโยชน์อัน สำคัญของประเทศนั้น เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้นในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าว<sup>๓๓</sup> พนักงาน

อัยการไม่เพียงแต่จะต้องคำนึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงสิทธิและ เสรีภาพของผู้เสียหายที่ถูกกระทบกระเทือนจากการทำความผิดด้วย ซึ่งในด้านนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานอัยการจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นทนาย แผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา และในการควบคุมการ ดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ไม่ว่าจะใน การเป็นทนายแผ่นดินว่าต่าง หรือแก้ต่างให้กับรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในศาลหรือใน กระบวนการอนุญาโตตุลาการ หรือจะเป็นการตรวจร่างสัญญาและเอกสารทางกฎหมาย หรือการให้คำปรึกษา กฎหมายแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ นั้น จะต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะทนาย

<sup>๓๒</sup> มาตรา ๒๗๖ ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นควรดำเนินการตามคำร้องที่ยื่นตามมาตรา ๒๗๕ วรคดี ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา พิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๒๕๐ (๒) แทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ก็ได้

...  
เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นแล้ว ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๗๓ และส่งสำนวนและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่น ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรคดี มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

<sup>๓๓</sup> ข้อ ๕ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๑

แผ่นดินด้วย ซึ่งไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับบทบาทหน้าที่ของทนายความในการรักษาผลประโยชน์ของลูกความได้ และมีใช้ในฐานะพนักงานที่จะต้องรักษารักษาผลประโยชน์ของบริษัท การรักษาผลประโยชน์ของรัฐไม่ได้หมายถึงการยื่นอยู่ปากเดียวกับรัฐและหลักประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีกับรัฐออกไปเป็นอีกฝั่งปากผลประโยชน์ของรัฐจึงเป็นผลประโยชน์โดยชอบธรรมที่รัฐพึงจะได้ และจะต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของเอกชนที่จะได้รับผลกระทบด้วย ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีข้อพิพาทกับประชาชนเป็นฝ่ายผิด หรือก่อให้เกิดความเสียหาย หน้าที่ของพนักงานอัยการจึงไม่ได้เป็นการทำให้รัฐเป็นฝ่ายชนะข้อพิพาท ในการดำเนินคดีในศาลรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงไม่ใช่เวทีที่ตัดสินด้วยการแพ้ชนะ แต่จะต้องตัดสินด้วยความเที่ยงธรรมซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ทำความยุติธรรมให้ปรากฏ ดังนั้น ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐนี้พนักงานอัยการจึงได้คำนึงถึงหลักนิติธรรมเสมอมา

ประการที่สาม บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการส่งเสริมหลักนิติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนระหว่างประเทศ และรับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองภายใต้กฎหมาย มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากความไม่รู้กฎหมาย ไม่ทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตน และเป็นตัวกลางในการเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

ประการสุดท้าย บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้น สามารถมองได้เป็นอีกมิติหนึ่ง คือ บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาหลักนิติธรรม ซึ่งไม่ได้มีผลเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้นและยังเสริมสร้างหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย โดยที่หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงาน

ของรัฐทุกระดับจะต้องนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำกัดแต่เพียงคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทหน้าที่สำคัญในกลไกของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะในส่วนใด อาทิ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้กับรัฐในฐานะทนายแผ่นดินในศาล หรือในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ การให้คำปรึกษากฎหมายและการตรวจร่างสัญญาให้กับรัฐ พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการในส่วนของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย และสามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานอัยการสามารถมีบทบาทสำคัญในการรักษาหลักนิติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ พนักงานอัยการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ รวมถึงหน่วยราชการอื่นๆ ด้วย

## ๕. สรุป

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่ว่าจะเป็นภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนภารกิจของพนักงาน

อัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จักต้องเป็นไปตามกฎหมายและหลักนิติธรรมเสมอ การเป็นทนายแผ่นดินจึงไม่ได้หมายถึงการสั่งฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลโดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเป็นทนายแผ่นดินจึงไม่ได้หมายถึงการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยการยื่นอยู่ฝั่งรัฐบาลและผลักประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีออกไปยื่นอยู่อีกฝั่งฟากหนึ่ง การเป็นทนายแผ่นดินจึงไม่ได้วัดกันด้วยการแพ้ชนะคดีในศาลแต่เป็นภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมให้ปรากฏ การเป็นทนายแผ่นดินจึงไม่ได้หมายถึงการปิดหูปิดตาไม่รู้ถึงความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่ให้ความช่วยเหลือ แต่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ตามกฎหมายและหลักนิติธรรมต่างหากที่ทำให้ภารกิจหน้าที่ของพนักงานอัยการมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง และยังเป็นบทบาทหน้าที่อันหนึ่งของพนักงานอัยการที่ปฏิเสธไม่ได้คือบทบาทหน้าที่ในการรักษาหลักนิติธรรมของประเทศด้วย

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. ๒๕๕๗.
- ธานินทร์ ภัยวิเชียร, *คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมแก่นิติบัณฑิตสมัยที่ ๖๑*, กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด. ๒๕๕๒.
- ประยูร กาญจนดุล, *ปาฐกถาชุดสิทธิธรรม ครั้งที่ ๑๔ เรื่องนิติธรรมไทย*. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๔. ๒๕๑๔.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. *วารสารจตุลนิติ* ๙, ๑ (๒๕๕๕): ๔๙-๖๗.
- วิชญ์ เครื่องงาม. *หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. เอกสารบรรยายในการสัมมนา เรื่อง วาระหลักนิติธรรมหลังปี ค.ศ.๒๐๑๕ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน: ผลกระทบต่อประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘.
- Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* London: Macmillan & Co, 1959.
- United Nations. *What is the rule of law?*. [Online] Available: [http://www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=3](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=3). [20 September 2015].