



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

จัดทำโดย นายอำนาจ เจตน์เจริญรักษ์  
รหัส ๖๕๑๐๕๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

นายอำนาจ เจตน์เจริญรักษ์<sup>๑</sup>

### บทนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมาย เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ และบุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อผดุงความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม

องค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม มีภารกิจในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวางแนวทางปฏิบัติ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องกระทำด้วยความสุจริต รวดเร็ว เทียบธรรม ปราศจากอคติ ตรวจสอบได้ ชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายและต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม

---

<sup>๑</sup> อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด

## ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมาย เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งมีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey หรือ A.V. Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งมักจะถูกนำมาอ้างอิงเสมอโดยมีสาระสำคัญ ๓ ประการ<sup>๒</sup> คือ

๑. ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชอำนาจ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษเว้นแต่บุคคลนั้น ได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

๒. บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย (Equality before the Law) กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

๓. รัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้น มิใช่ที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

สำหรับในประเทศไทยมีนักวิชาการด้านนิติศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ไว้ เช่น

**ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์** ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และหนายความ จึงเป็นที่รับรองว่าเป็นกฎ อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อบริการขั้นมูลฐานตามกฎหมาย<sup>๓</sup>

**ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร** ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เหตุชนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และ

<sup>๒</sup> Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the law of the Constitution (London:MacMilan,1959), pp.188-203 อ้างในหลักนิติธรรม (The rule of Law) โดยศาสตราจารย์พิเศษ ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสารยุติธรรมคุณาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๓.

<sup>๓</sup> จิติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาขั้นต้นกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕) หน้า ๘๕.

ยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่ารัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง<sup>๔</sup>

**ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม** อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”<sup>๕</sup>

**ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ** อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย ซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”<sup>๖</sup>

**ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร** ได้อธิบายหลักนิติธรรมโยงเข้ากับบทบาทของอัยการและศาลว่า “สององค์กรนี้ต่างก็มีหลักนิติธรรมด้วย โดยท่านกล่าวว่า หลักนิติธรรมในส่วนของอัยการนั้น ก็คือ อัยการมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองอันนี้เราจะต้องทำให้ปรากฏ หลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับศาล ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง ชั้นประทับฟ้องและชั้นพิจารณาคดี คิดว่าบทบาทของศาลจะต้องเน้นทั้งสองด้าน ถ้าไม่เกิดสองด้านแล้วมันก็ยังไม่เป็นนิติรัฐในตัวเอง จะต้องประกันความบริสุทธิ์ของจำเลยได้”<sup>๗</sup>

**คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ** ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือ การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ชัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ชัด หรือแย้ง

<sup>๔</sup> ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิตย, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

<sup>๕</sup> วิษณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

<sup>๖</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมบุญ เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒, หน้า ๙๗-๑๐๑.

<sup>๗</sup> วารสารยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓, หน้า ๑๐-๑๖.

ต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ผ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้
๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
๖. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
๗. บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้
๘. บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้องรับผิดทางอาญา
๙. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม รัฐต้องเคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ประกอบด้วย สาระสำคัญ ดังนี้

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี
๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์การที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล

๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม

๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๑๕. นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๑๖. นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม<sup>๔</sup>

หากพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความยุติธรรมด้วยหลักนิติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้”

ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นปรัชญาทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและอ้างถึงในระดับสากล และในระดับประเทศ ในด้านกระบวนการยุติธรรม ศาลฎีกาเคยอ้างหลักนิติธรรมประกอบในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังปรากฏจากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๕/๒๕๔๑ ที่มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรมดังนี้ “ในกรณีเป็นผู้เสียหายเสพติดนั้น ย่อมเกิดผลร้ายแก่ตัวผู้เสพซึ่งพึงต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขเป็นเบื้องต้น ส่วนปัญหาที่โจทก์อ้างว่าเป็นบ่อเกิดแห่งอาชญากรรมนั้นเป็นเพียงแนวโน้มซึ่งมิได้เป็นจริงทุกกรณี トラบใดที่ผู้เสพติดยังมีได้กระทำการใดขึ้นเป็นการ

<sup>๔</sup> คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์, ๒๕๕๘

ก่ออาชญากรรม การลงโทษรุนแรงไว้ก่อนย่อมเป็นดังการลงโทษล่วงหน้าสำหรับความผิดที่ยังมิได้เกิด เป็นการลงโทษที่ขัดต่อหลักนิติธรรมเป็นนโยบายการป้องกันที่ผิดและสร้างปัญหาให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริงแห่งคดีไม่ปรากฏว่าจำเลยมีการกระทำที่เป็นส่วนแห่งการก่ออาชญากรรม หรือมีส่วนสนับสนุนแพร่กระจายยาเสพติด เหตุผลต่าง ๆ ที่โจทก์อ้างในฎีกาจึงเป็นการสรุปที่ให้มีผลร้ายแก่จำเลยที่เกินเหตุ ไม่อาจรับฟังเปลี่ยนแปลงดุลพินิจของศาลล่างทั้งสองที่ให้รอการลงโทษจำคุกแก่จำเลยได้”

ในส่วนขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการนั้น ถือเป็นผู้ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม หลักนิติธรรมกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ นั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

### อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ

องค์กรอัยการ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๓ มาตรา ๒๔๘ บัญญัติว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง...” ในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการนั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ บัญญัติให้ “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม” โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๓<sup>๑</sup> เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกประโยชน์ของรัฐ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมาย

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมถึงในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน
  - (๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ
  - (๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร
  - (๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้
  - (๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่ หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ
  - (๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ
  - (๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวกประโยชน์ของรัฐและประชาชน
  - (๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด
  - (๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด
- ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญา ให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไข ให้สมบูรณ์ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

แก่ประชาชน มีอิสระในการพิจารณาสิ่งคดีเพื่อให้สามารถดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลาง และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เที่ยงธรรม ปราศจากอคติทั้งปวง ตรวจสอบได้ และชอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา สำนักงานอัยการสูงสุดตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๖ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ว่า “องค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคม” และกำหนดพันธกิจ (Missions) คือ

๑. ยกระดับคุณภาพมาตรฐานงานตามภารกิจด้านการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา

๒. พัฒนาความร่วมมือ บูรณาการเครือข่ายองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ

๓. เพิ่มศักยภาพมาตรฐานกลไกการบริหารจัดการระบบงานและกระบวนการทำงานที่สำคัญ รวมทั้งการพัฒนาระบบติดตามประเมินผลและระบบจัดการองค์ความรู้เพื่อมุ่งสู่การสร้างนวัตกรรม โดยมีเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นพื้นฐาน

๔. พัฒนาองค์กรให้มีคุณภาพคุณธรรมตามหลักธรรมาภิบาล บุคลากรมีสมรรถนะสูง มีคุณธรรม จริยธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

## อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหาร ตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม” และมาตรา ๑๔<sup>๑๐</sup> ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของ

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- (๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่กิตติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิตติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้
- (๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้
- (๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้
- (๗) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ



พนักงานอัยการไว้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว พนักงานอัยการจึงเป็นทนายแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ ทั้งด้านการอำนวยความสะดวกกรรมการดำเนินการดำเนินคดีในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง การดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ การบังคับคดีด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐในการให้คำปรึกษา ตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ และในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมทั้งการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย กระทำโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สอดคล้องตามหลักนิติธรรม

### หลักนิติธรรมกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

หลักนิติธรรมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม องค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกกรรมการรักษาผลประโยชน์ของรัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ และในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ นั้นจะต้องกระทำโดยสุจริต รวดเร็ว เที่ยงธรรม ปราศจากอคติ ตรวจสอบได้ ชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายและหลักนิติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้กำหนดระเบียบปฏิบัติเพื่อให้พนักงานอัยการยึดถือเป็นแนวทางและนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและสังคม ดังนี้

๑. ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นกระบวนการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษเป็นมาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่สังคม สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้วางแนวทางให้พนักงานอัยการยึดถือปฏิบัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวก

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๙) อำนาจและหน้าที่ตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ความยุติธรรมทางอาญาเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยหลักนิติธรรม โดยมีใจความสำคัญที่สอดคล้องตามหลักนิติธรรม ดังนี้

๑.๑ พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม และต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาแก่ประชาชน ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย และในส่วนของผู้เสียหายและพยานนั้น ต้องให้ความคุ้มครองและปฏิบัติเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>๑๑</sup>

๑.๒ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องกระทำไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด<sup>๑๒</sup> อย่างไรก็ตามแม้พนักงานอัยการจะมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะมีระบบตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นเป็นไปตามกฎหมายและหลักนิติธรรม เช่น การตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยกำหนดให้อธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการ หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินคดี ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่ง<sup>๑๓</sup> นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งโดยอัยการศาลสูง ซึ่งเป็นพนักงานอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูง ในชั้นอุทธรณ์ ฎีกา ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งกรณีพบข้อบกพร่องในการดำเนินคดีหรือในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น หากเป็นข้อบกพร่องที่สมควรแนะนำการปฏิบัติราชการ ให้มีการแนะนำการปฏิบัติราชการ<sup>๑๔</sup> ส่วนการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น<sup>๑๕</sup> พิจารณาซึ่งอาจมีความเห็นแย้งได้ นอกจากนี้การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการยังสามารถถูกตรวจสอบได้จากองค์กรอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

๑.๓ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชนให้พ้นจากการล่วงละเมิด เมื่อความปรากฏพนักงานอัยการต้องรีบดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ<sup>๑๖</sup> เมื่อปรากฏว่าไม่จำเป็นต้องขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ระหว่างสอบสวน ตามนัยมาตรา ๗๒ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ไม่มีพฤติการณ์

<sup>๑๑</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๗

<sup>๑๒</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘

<sup>๑๓</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๙

<sup>๑๔</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๗, ๓๘

<sup>๑๕</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๘

<sup>๑๖</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๙

ว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไม่มีพฤติการณ์ว่าจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายปล่อยผู้ต้องหาไปทันที<sup>๑๗</sup> หรือเมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๙๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อย<sup>๑๘</sup>

๑.๔ ในการตรวจพิจารณาสำนวน พนักงานอัยการต้องให้ความสำคัญกับสำนวนทุกประเภท ต้องพิจารณาและสั่งสอบสวนเพิ่มเติมให้เสร็จสิ้นกระเสาะความด้วยความรอบคอบและรวดเร็ว แล้วจึงมีความเห็นและคำสั่ง<sup>๑๙</sup> และในคดีที่มีผู้ต้องหาหลายคนกระทำความผิดในคดีเดียวกัน และได้ฟ้องผู้ต้องหาบางคนที่ได้ตัวไว้แล้ว แต่ศาลพิพากษายกฟ้องในเหตุลักษณะคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว ให้พนักงานอัยการทบทวนความเห็นหรือคำสั่งสำหรับผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ หรือที่ยังไม่ได้ยื่นฟ้อง<sup>๒๐</sup>

๑.๕ กรณีผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาใช้สิทธิยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการพิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดีที่จะนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้<sup>๒๑</sup>

๑.๖ ในกรณีปรากฏหลักฐานขึ้นใหม่ว่าบุคคลผู้นั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ตามที่กฎหมายกำหนดพร้อมทั้งมีสิทธิขอค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตลอดจนสิทธิที่บุคคลนั้นเสียไปเพราะผลของคำพิพากษานั้นคืน<sup>๒๒</sup>

๒. ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติหลักการส่งคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง ว่าถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ สำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการจึงออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔

<sup>๑๗</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๓

<sup>๑๘</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๔

<sup>๑๙</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๒

<sup>๒๐</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๔๓

<sup>๒๑</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๖๕

<sup>๒๒</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๓๘

โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สาเหตุหรือมูลเหตุ  
 จูงใจในการกระทำความผิด อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย  
 สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา  
 ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับ  
 ผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา  
 การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา  
 ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ  
 ประชาชน และประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา<sup>๒๓</sup> เมื่อย้อนกลับไปในปี พ.ศ. ๒๕๓๘  
 เกิดเหตุการณ์ภัยธรรมชาติน้ำท่วมหลายจังหวัดเกือบทั่วทั้งประเทศ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับ  
 ผลร้ายจากเหตุการณ์ภัยธรรมชาติน้ำท่วมดังกล่าวเกิดความเครียดและอาจกระทำความผิดอาญาขึ้น  
 โดยสาเหตุสืบเนื่องจากการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว เพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อนเพิ่มขึ้น  
 สำนักงานอัยการสูงสุดเคยวางแนวทางให้พนักงานอัยการเน้นให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับ  
 คดีอาญาที่เกิดขึ้นโดยสาเหตุเช่นนั้น โดยให้พิจารณาว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่  
 สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อ  
 ความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ หากได้ความเช่น  
 วนั้นให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง<sup>๒๔</sup>

๓. ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย  
 แก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นภารกิจหลักอย่างหนึ่ง  
 ของสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ  
 คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อช่วยให้ประชาชนเข้าถึง  
 กระบวนการยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว ลดค่าใช้จ่าย และเป็นการลดอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของ  
 ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีใจความสำคัญที่สอดคล้องตามหลักนิติธรรม ดังนี้

๓.๑ กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน  
 (สคช.) มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนได้ทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งคน  
 ไทยในต่างประเทศ และกำหนดให้สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการ  
 บังคับคดีจังหวัด (สคชจ.) และสำนักงานที่เป็นสาขา (สคชจ. (สาขา)) มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ  
 ทางกฎหมายแก่ประชาชนภายในเขตท้องที่จังหวัดนั้น ๆ<sup>๒๕</sup> ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือ  
 ทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้แก่ การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือในการ  
 จัดทำนิติกรรมและสัญญา การให้ความช่วยเหลือในการประนอม ข้อพิพาท และการให้  
 ความช่วยเหลือทางอรรถคดี ส่วนการคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชน ได้แก่ การดำเนินการคุ้มครอง

<sup>๒๓</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือ  
 ความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖

<sup>๒๔</sup> หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส (สอก.) ๐๐๐๑/ว ๒๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

<sup>๒๕</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘

สิทธิทางศาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ และการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยในการดำเนินการดังกล่าวไม่มีค่าตอบแทน<sup>๒๖</sup> และให้ดำเนินการโดยเร็วตามประเภทของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือการคุ้มครองสิทธินั้น ๆ<sup>๒๗</sup>

๓.๒ การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย เป็นการให้บริการแก่ประชาชน โดยเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะ รายได้ และจะต้องให้คำปรึกษาไปในทางที่ถูกที่ควรตามทำนองคลองธรรม ไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น และไม่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย<sup>๒๘</sup> ส่วนในการให้ความช่วยเหลือในการจัดทำนิติกรรมหรือสัญญา ให้พิจารณาช่วยเหลือเฉพาะประชาชนผู้ยากจนเท่านั้น โดยจัดทำไปตามประสงค์ของผู้ขอความช่วยเหลือ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย<sup>๒๙</sup>

๓.๓ การให้ความช่วยเหลือในการประนอมข้อพิพาท ให้กระทำโดยไม่คำนึงถึงฐานะ รายได้ของผู้ขอรับความช่วยเหลือเพื่อยุติข้อพิพาท อันจะมีผลให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม<sup>๓๐</sup> โดยผู้ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น เพื่อให้คู่กรณียินยอมในการประนอมข้อพิพาท<sup>๓๑</sup>

๓.๔ การให้ความช่วยเหลือในทางอรรถคดี ในทางคดีอาญา ให้พิจารณาให้ความช่วยเหลือกรณีผู้ขอความช่วยเหลือเป็นผู้ยากจนประกอบกับมีหลักฐานเพียงพอว่าผู้ขอความช่วยเหลือไม่ได้รับความเป็นธรรม สมควรได้รับความช่วยเหลือ ส่วนในทางคดีแพ่ง ให้พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยากจนซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรม และคดีมีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุอันสมควรให้ความช่วยเหลือ<sup>๓๒</sup>

นอกจากหลักนิติธรรมจะปรากฏในระเบียบปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว เพื่อให้เกิดรูปธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดในการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำและอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดจึงจัดทำ “โครงการฟ้องคดีไม่ยุ่งยากในทันที” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด ในการฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีข้อยุ่งยาก เนื่องจากสำนักงานอัยการที่รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาบางแห่งอยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนาของผู้ต้องหา ลำบากในการเดินทางและก่อให้เกิดค่าใช้จ่าย รวมถึงผู้ต้องหาที่กระทำความผิดเล็กน้อยควรได้รับการฟ้องและการพิจารณาคดีโดยเร็วเพื่อลดภาระการวางหลักทรัพย์ในการประกันตัว ลดความเหลื่อมล้ำ และอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยโครงการดังกล่าวผู้ต้องหาสามารถร้องขอให้

<sup>๒๖</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒

<sup>๒๗</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓

<sup>๒๘</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๔

<sup>๒๙</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๕

<sup>๓๐</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖

<sup>๓๑</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๗

<sup>๓๒</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๘

ฟ้องโดยมีเหตุจำเป็นหรือเร่งด่วน เช่น มีความยากลำบากในการเดินทาง ได้รับความเดือดร้อนจากภาระค่าใช้จ่าย ไม่มีหลักทรัพย์หรือบุคคลมาประกันตัว หรือต้องเดินทางไปต่างท้องที่หรือต่างประเทศที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาได้ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วยการยื่นฟ้องผู้ต้องหาในคดีไม่มีข้อยุ่งยากในวันรับสำนวน ซึ่งพนักงานอัยการสามารถตรวจพิจารณามีความเห็น คำสั่ง และร่างฟ้องได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว หากสำนวนคดีเรื่องนั้นอยู่ในวิสัยและมีเวลาเพียงพอที่สามารถดำเนินการได้ทัน ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

๑. มีเช็คคืออภรณ์ที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่า
๒. เป็นคดีที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ
๓. เป็นคดีที่สอบสวนมาโดยเสร็จสิ้นกระแสความแล้ว
๔. เป็นคดีที่ไม่มีปัญหาทางกฎหมาย ไม่มีข้อเท็จจริงที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ไม่มีเอกสารหลักฐานเป็นจำนวนมาก<sup>๓๓</sup>

จากเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำนักงานอัยการสูงสุดตระหนักอย่างยิ่งถึงการอำนวยความสะดวกด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา สอดคล้องตามหลักนิติธรรม

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ นั้นนอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและสังคมด้วย

## สรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญและเป็นสากล หลักสำคัญข้อหนึ่งของหลักนิติธรรมคือ การคุ้มครองประชาชนทุกคนให้เสมอภาคภายใต้กฎหมาย และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอันชอบธรรม โปร่งใส และเป็นธรรม องค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นจะต้องกระทำด้วยความสุจริต รวดเร็ว เทียบธรรม ปราศจากอคติ ตรวจสอบได้ ชอบตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรมอย่างแท้จริงและธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม

<sup>๓๓</sup> หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๐๗(พท)/ว ๙๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

## บรรณานุกรม

- Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the law of the Constitution (London:MacMilan,1959), pp.188-203 อ้างใน หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดยศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๓.
- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์, ๒๕๕๘
- จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาชีพนักกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕) หน้า ๘๕.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิตย, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒, หน้า ๙๗-๑๐๑.
- วิษณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.
- วารสารยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓, หน้า ๑๐-๑๖.