



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด

จัดทำโดย
ร้อยตำรวจตรีพงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริหาร
รหัส ๕๙๐๔๒๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด

ร้อยตำรวจตรีพงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริภาร^๑

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ ได้บัญญัติให้อำนาจในการชี้ขาดสำนวนที่มีความเห็นแย้ง ซึ่งรวมถึงสำนวนอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของอัยการสูงสุด นอกจากจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วนั้น ยังจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม” ดังนั้น ในการใช้อำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน อัยการสูงสุดพึงคำนึงถึงหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด กล่าวคือ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีสิทธิในการต่อสู้คดี กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้ กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้ อัยการสูงสุดยังดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินคดีและวินิจฉัยคดีต่างๆ โดยปราศจากความอคติและเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและกฎหมาย

คำสำคัญ หลักนิติธรรม การชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด

^๑ อัยการสูงสุด, นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, วิทยาศาสตร์ มหามบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๑. ความนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักสำคัญที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับและปฏิบัติ เป็นหลักที่องค์กรของรัฐ องค์กรของเอกชน สถาบันและหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่และประชาชน จะต้องเคารพปฏิบัติตามกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยจะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักความสูงสุดของกฎหมาย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นเป็นเสาหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันจะนำไปสู่สังคมที่มีแต่ความสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลักนิติธรรมมีลักษณะความเป็นนามธรรมสูง จึงก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนระหว่างบุคคลหลายฝ่ายที่กล่าวอ้างถึงหลักนิติธรรม รายงานฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงความหมายของหลักนิติธรรมและการใช้หลักนิติธรรมในการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด

๒. ความหมายของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ “Rule of law” มีการใช้ในทางนิติศาสตร์มาเป็นเวลานาน หากแต่นิยามความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น ยังคงมีความคลาดเคลื่อนกันอยู่บ้าง โดยแนวคิดในเรื่องหลักนิติธรรมมาจากหลักพื้นฐานตามระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ (Common Law System) ที่ยอมรับคำพิพากษาของศาลว่าเป็นกฎหมาย (Judge make law) หลักนิติธรรมพัฒนามาจากความพยายามในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์และในขณะเดียวกัน เพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในประเทศอังกฤษ โดยหลักนิติธรรมได้ปรากฏชัดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งกษัตริย์และรัฐสภาเกิดการช่วงชิงอำนาจระหว่างกัน ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมาย ตุลาการได้มีคำพิพากษาในลักษณะที่เป็นการจำกัดหรือคานอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา โดยตุลาการหรือศาลมีความเห็นว่า กษัตริย์หรือรัฐสภา ต้องตรากฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานโดยธรรมชาติของกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และศาลก็ต้องผูกพันในการใช้อำนาจตุลาการภายใต้หลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน^๒ นอกจากนี้ ท่านผู้พิพากษาทอม ได้อธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ว่า หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานของสังคมที่มีความเป็นธรรมและยุติธรรม เป็นการรับประกันถึงรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ เป็นส่วนสำคัญในการทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจและหลักนิติธรรมยังนำมาสู่วิธีที่ดีที่สุดในการประกันความสมานสามัคคีและความสงบสุข^๓ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรมและมีได้ใช้กฎหมายหรืออำนาจโดยอำเภอใจ

สภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการความสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยก

^๒ สุรพล ศรีวิทยา, ๒๕๕๘, “การตีความ “หลักนิติธรรม” โดยศาลในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับประเทศไทย”, ใน การประชุมเชิงวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ ๑๗ ประจำปี ๒๕๕๘, หน้า ๒๑๗.

^๓ Tom Bingham, ๒๐๑๑, The Rule of Law.

อำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย^๔

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แนวคิดในเรื่องหลักนิติธรรมได้แทรกอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ มาเป็นเวลานานแล้ว เพียงแต่มีได้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” โดยตรงเท่านั้น จวบจนกระทั่ง คำว่า “หลักนิติธรรม” เพิ่งได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ และมาตรา ๗๘^๕ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อย่างไรก็ตาม คำว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าวมิได้มีการกำหนดคำนิยามหรือให้ความหมายไว้อย่างชัดเจนแต่ประการใด

๒.๑ การอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมในประเทศไทย

๒.๑.๑ ความหมายของหลักนิติธรรมในความเห็นของนักกฎหมายไทย

ศาสตราจารย์พิเศษธานีรินทร์ กรัยวิเชียร อดีตรองอธิบดีฯ ได้อธิบายว่า “หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตระราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”^๖

ศาสตราจารย์พิเศษ จริฎุ ภักดีธนากุล ได้กล่าวไว้ว่า ความหมายของหลักนิติธรรม ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายว่า หลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่า หลักนิติธรรม นักกฎหมายส่วนใหญ่ เชื่อว่า มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในหลักการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย คือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้น สามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้

^๔ Report of the Security-General on the Rule of Law and transitional justice in conflict and post-conflict society, ๒๓ August ๒๐๐๔.

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๗๘(๖) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

๑) ฯลฯ

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรวจกฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นโดยมาตรา ๓๕ (๖) ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการอำนวยการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่อง “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในทุกภาคส่วนและทุกระดับ”

^๖ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมแก่นิติบัณฑิตสมัยที่ ๖๑, ๒๕๕๒, หน้า ๗.

ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดี ก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม^๗

๒.๑.๒ ความหมายของหลักนิติธรรมตามแนวทางของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” ทั้งยังได้จำแนกลักษณะของหลักนิติธรรมเป็น ๒ ประการ คือ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ โดยหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ประกอบไปด้วยหลักการดังต่อไปนี้

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

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

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

^๗ ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย (นสป) รุ่นที่ ๑ หน้า ๓.

๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม
๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลัง เป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย
๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส และตรวจสอบได้
๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้าด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
๑๕. นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
๑๖. นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม^๔

๒.๑.๓ ความหมายของหลักนิติธรรมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ กรณีมีผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า “ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่านอกจากจะต้องใช้อำนาจให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติ หรือการวิวาทบาทหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ ววรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหมายถึง "รัฐธรรมนูญนี้" ตามนัยมาตรา ๖๘ นั้นเอง การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริต ฉ้อฉล มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้น จะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้

^๔ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗), หน้า ๑-๙.

ให้ไปตกอยู่กับบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม ...” ส่วนหลักนิติธรรมมีความหมายเพียงใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า “หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่างๆของรัฐ ก็ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ”

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมในมุมมองของนักกฎหมายไทย ถือเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายและมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ยอมรับในทางสากลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง เพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครองรัฐมิให้ขัดต่อกฎหมาย ถึงแม้หลักนิติธรรมจะไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อาจมีผลทำให้การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหลักนิติธรรมดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ซึ่งหลักพื้นฐานดังกล่าวรวมถึง หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และการให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิแห่งมนุษยชนและสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

๓. หลักนิติธรรมกับการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด

๓.๑ การอำนวยการความยุติธรรมทางอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ และกฎหมายอื่นๆ ซึ่งสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการออกได้เป็น ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยการความยุติธรรมทางอาญา
- (๒) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
- (๓) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (๔) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม”

ในส่วนของการชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ถือเป็นหนึ่งในหน้าที่ในการอำนวยการความยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการ โดยมาจากหลักที่ว่า ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น พนักงานอัยการเป็นนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เพื่อพิจารณาสั่งคดีว่าจะดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีอำนาจกับผู้ต้องหา

หรือไม่ และในข้อหาใด พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา ต่อศาล และให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาว่าคำพิพากษาของศาลชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลหรือไม่ และหากเห็นว่าคำพิพากษาของศาลนั้น ไม่ชอบไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม พนักงานอัยการอาจยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาดังกล่าวเพื่อให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นไปตามมาตรา ๑๔ (๒)^๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ และประมวล หมายวิธีพิจารณาความอาญา

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาเป็นไปตาม กฎหมายและหลักนิติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติ ดังนี้^{๑๐}

(๑) พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือศรัทธาแก่ประชาชน ทั้งนี้ ความรวดเร็วดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความรอบคอบ และจะต้องพยายามมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ต้องหา และผู้เสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่พนักงานอัยการมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำของผู้กระทำความผิด การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาดำเนินคดี โดยเร็วเป็นพิเศษ^{๑๑}

(๒) พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุม การดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

^๙ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓

“มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

^{๑๐} ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๗

“ข้อ ๕ (ภารกิจและบทบาทของพนักงานอัยการ)

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษามลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือศรัทธาแก่ประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการ ดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้”

^{๑๑} ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๗

“ข้อ ๘ (หน้าที่เร่งรัดคดี)

พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีทุกคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ ให้ดำเนินคดีโดยเร็วเป็น พิเศษ”

(๓) ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหาย และพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๓.๒ การชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด

ในการชี้ขาดความเห็นแย้งนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ซึ่งแต่เดิมนั้น มาตรา ๑๔๕ ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๔๕ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวง กรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้ง บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ต่อมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ข้อ ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๑๔๕/๑ สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

จากตัวบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะพิจารณาเห็นได้ว่า หากคดีใดเป็นคดีที่อัยการสูงสุด มีคำสั่งไม่ฟ้อง ถือว่าถึงที่สุด ดังนั้น ถ้าอัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งไม่ฟ้องแล้วก็ไม่ต้องเสนอคดีไปยังผู้มีอำนาจทำความเห็น แต่หากเป็นเพียงคำสั่งของรองอัยการสูงสุดที่ปฏิบัติราชการแทนหรือได้รับมอบหมายเช่นนี้จะไม่ถึงที่สุด ต้องเสนอความเห็นไปยังผู้มีตำแหน่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ เพราะรองอัยการสูงสุดกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ เว้นแต่จะใช้อำนาจของอัยการสูงสุดในกรณีรักษาการแทนเมื่ออัยการสูงสุดไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้เท่านั้น จึงจะเป็นคำสั่งไม่ฟ้องที่ถึงที่สุดได้ ทั้งนี้ สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ไม่ว่าจะพนักงานสอบสวนจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมกับสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งคดี ดังนี้

(๑) ออกคำสั่งฟ้อง

(๒) ออกคำสั่งไม่ฟ้อง กรณีนี้ กฎหมายบัญญัติให้มีกลไกการตรวจสอบ กล่าวคือ

(ก) ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการ หรือรองหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(ข) ในจังหวัดอื่นๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

หากผู้บัญชาการ หรือรองหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการภาค เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ “เด็ดขาด” แต่หากทำความเห็น “แย้ง” คำสั่งของพนักงานอัยการ กล่าวคือ มีความเห็นตามที่พนักงานสอบสวนมีความเห็น “ควรสั่งฟ้อง” ก็จะต้องดำเนินการส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดเป็นคนสุดท้าย ซึ่งอัยการสูงสุด อาจจะ “สั่งไม่ฟ้อง” หรือ “สั่งฟ้อง” ก็ได้ เมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาดอย่างไรแล้วก็ปฏิบัติตามนั้น หากชี้ขาดโดย “สั่งไม่ฟ้อง” ก็ถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี มีผลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๖ และ ๑๔๗ ประกอบแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๓๒๗๘/๒๕๒๒ วินิจฉัยว่า คำสั่งชี้ขาดให้ฟ้องคดีของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เป็นอันถึงที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีไปตามนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) รื้อฟื้นคดีขึ้นมาชี้ขาดใหม่ได้ อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) จึงไม่มีอำนาจที่จะชี้ขาดกลับคำสั่งของตนเองได้

มีข้อสังเกตว่า ตามกฎหมายเดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ ข้อ ๓ นั้น ในต่างจังหวัดให้เสนอสำนวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็เป็นการยุติการสอบสวน ถือว่าการสอบสวนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องทำความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ กรณีที่มีความเห็นแย้งดังกล่าว ก็จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาด แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น ที่พนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ดังนั้น หากเป็นสำนวนการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อื่น พนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ วรรคสาม ได้บัญญัติกำหนดให้ พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกาไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในกรณีจังหวัดอื่น

เพื่อให้ทำความเข้าใจ หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เห็นชอบด้วย คดีเป็นอันสิ้นสุด แต่ถ้ามีความเห็น “แย้ง” กับความเห็นของพนักงานอัยการ ก็จะต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดชี้ขาดต่อไป

ในการใช้อำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้งนั้น แม้ว่าอัยการสูงสุดมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดก็ตาม^{๑๒} แต่อัยการสูงสุดก็จะพิจารณาถึงหลักนิติธรรม โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม เพื่อสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน โดยจะต้องมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย^{๑๓} และจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนโดยรอบคอบและในกรณีที่สำนวนการสอบสวนยังมีข้อบกพร่องก็จะต้องใช้วิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้สำนวนการสอบสวนนั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเพื่อให้ได้รับโทษที่สมควรตามกฎหมาย^{๑๔} และหากพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหามิใช่ผู้กระทำความผิดก็จะต้องใช้ดุลพินิจมีคำสั่ง “ชี้แจงไม่ฟ้องผู้ต้องหา” ดังกล่าวตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในการชี้ขาดความเห็นแย้ง อัยการสูงสุดจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายที่ถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำความผิดด้วย ซึ่งในด้านนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา และในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม

๓.๓ กรณีศึกษา

ชี้ขาดสำนวนที่มีความเห็นแย้ง

คดีนี้ พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว มีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา ฐานรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่เห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานซ่อนเร้นหรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ เพื่อให้คน

^{๑๒} ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๖ (หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ)

“พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด”

^{๑๓} ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕

^{๑๔} ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๖๙ (การสอบสวนเพิ่มเติมก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง)

“ก่อนมีความเห็นหรือคำสั่ง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ใจก็ให้ส่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามตามรูปคดี

ในคดีที่แม้จะมีคำรับสารภาพของผู้ต้องหาอยู่แล้วก็ตาม ก็ควรพิจารณาพยานหลักฐานให้แน่ชัดเสียก่อนตามนัยแห่งวรรคหนึ่ง”

ข้อ ๗๐ (การสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม)

“เมื่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอต่อพนักงานอัยการว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนก็ดี หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจหรือให้การขัดต่อความจริงก็ดี หรือเมื่อมีเหตุอื่นที่เห็นสมควรและพนักงานอัยการเห็นว่าควรซักถามพยานจะได้ความชัดแจ้งและรวดเร็วกว่าสอบสวนเพิ่มเติม ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามก็ได้”

ต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองนั้นพ้นจากการจับกุม^{๑๔} พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานซ่อนเร้น หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองนั้นพ้นจากการจับกุม แต่รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ ปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ดังกล่าว

อัยการสูงสุดได้พิจารณาสำนวนคดีโดยละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คดีมีผู้กล่าวหาและพยาน ตำรวจผู้จับกุมได้ให้การเป็นพยานว่า ได้ตรวจค้นจับกุมผู้ต้องหาได้ที่ร้านนวดแผนไทย ที่เกิดเหตุพร้อมกับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน ๒๐ คน ซึ่งกำลังให้บริการนวดแผนไทยแก่ลูกค้าอยู่ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงาน ซึ่งในจำนวนนี้ มีนางเอเจกัปปกรวม ๙ คน เป็นคนสัญชาติพม่าที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง จึงได้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ฐานรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งศาลชั้นต้นได้พิพากษาลงโทษแล้ว คดีถึงที่สุด เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการทำงานของคนต่างด้าวประกอบกับสถานที่ทำงานซึ่งมีลักษณะเป็นห้องแถวสองคูหา ด้านบนเป็นกระจกครึ่งบาน ตั้งอยู่บริเวณริมถนน ซึ่งผู้คนสัญจรไปมาสามารถเห็นได้โดยชัดเจนและสามารถเข้ามาใช้บริการตามวันเวลาที่กำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่า ร้านนวดแผนไทยที่เกิดเหตุมิใช่สถานที่ลับเฉพาะเพื่อใช้ปกปิดหรือใช้สำหรับซ่อนเร้นให้คนต่างด้าวอาศัย แต่เป็นสถานที่เปิดโล่งซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปใช้บริการได้ ประกอบกับนางเอเจกัปปกรวม ๙ คน ให้การว่า นางเอเจกัปปกมาทำงานที่ร้านนวดดังกล่าว แต่พักอาศัยอยู่ที่อื่น (ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๕๒/๒๕๔๓) ดังนั้น จึงมีคำสั่งชี้ขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา ฐานให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ซึ่งบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อให้คนต่างด้าวพ้นจากการจับกุม ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๔

ชี้ขาดสำนวนที่มีความเห็นแย้งในชั้นอุทธรณ์

พนักงานอัยการโจทก์ ฟ้องจำเลยฐานมียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครอง เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมจำเลยได้พร้อมด้วยเมทแอมเฟตามีน จำนวน ๑๔ เม็ด น้ำหนัก ๑.๓๕ กรัม จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องของโจทก์ โดยลงโทษจำคุก ๑ ปี ปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี ให้คุมประพฤติจำเลย ๒ ปี โดยให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติปีละ ๔ ครั้ง และทำงานบริการสังคม ๒๔ ชั่วโมง

รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ ปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่อุทธรณ์ของพนักงานอัยการเฉพาะในส่วนของคำพิพากษาที่ให้รอการลงโทษจำเลย โดยมีความเห็นว่า จำเลยมีประวัติการกระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดและคดีอยู่ระหว่างการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งหากจำเลยมีเมทแอมเฟตามีนเพิ่มอีก ๑ เม็ด จะเข้าข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่ให้ถือว่ามิไว้ใน

^{๑๔} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๖๔ ผู้ใดรู้ว่าคนต่างด้าวคนใดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

ครอบครองเพื่อจำหน่าย ซึ่งโดยปกติศาลจะพิพากษาลงโทษหนักสุดให้จำคุกถึง ๒ ปี โดยไม่รอกการลงโทษ แต่คดีนี้ ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย ๑ ปี ปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท โทษที่จำเลยได้รับจึงแตกต่างกันมาก ประกอบกับจำเลยอายุ ๒๕ ปี ย่อมมีวุฒิภาวะและรู้สำนึกในการกระทำความผิด ซึ่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นคดีนโยบายรัฐจึงมีพฤติการณ์ร้ายแรง จึงเห็นควรชี้ขาดให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น

อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โจทก์ฟ้องจำเลยว่ามีเมทแอมเฟตามีน จำนวน ๑๔ เม็ด ซึ่งแม้หากจำเลยมีเมทแอมเฟตามีนเพิ่มขึ้นอีกเพียง ๑ เม็ด ก็จะทำให้เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๕ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๖} ว่าเป็นการครอบครองเพื่อจำหน่าย อันมีผลทำให้จำเลยจะต้องรับโทษหนักขึ้นและศาลไม่อาจพิพากษาให้รอกการลงโทษจำเลยไว้ดังความเห็นแย้งก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า จำเลยครอบครองเมทแอมเฟตามีนเพียง ๑๔ เม็ดและโจทก์ฟ้องจำเลยในความผิดฐานครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ มิใช่ฐานครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ เพื่อจำหน่าย การที่ศาลชั้นต้นใช้ดุลยพินิจในการรอกการลงโทษจำเลยตามพฤติการณ์แห่งคดีจึงชอบแล้ว แม้จะฟังได้ว่า จำเลยเคยมีประวัติถูกจับในคดีความผิดฐานเสพยาเมทแอมเฟตามีน แต่ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕ ให้ถือว่าผู้เสพยาเป็นผู้ป่วย ประกอบกับข้อเท็จจริงในสำนวนไม่ปรากฏว่า จำเลยมีพฤติการณ์จำหน่าย คดีไม่มีเหตุอันควรอุทธรณ์ ชี้ขาดไม่อุทธรณ์

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ในคดีนี้ อัยการสูงสุดได้ตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและมีได้ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เมื่อกฎหมายบัญญัติชัดเจนว่า การครอบครองยาเสพติดที่มีสารเมทแอมเฟตามีนหรืออนุพันธ์แอมเฟตามีน ผสมอยู่จำนวนสิบห้าหน่วยการใช้ขึ้นไป ถือเป็นการครอบครองยาเสพติดให้โทษไว้เพื่อจำหน่าย เมื่อฟังได้ว่า จำเลยครอบครองเมทแอมเฟตามีน จำนวน ๑๔ เม็ด จึงไม่เข้าข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าว

๔. สรุป

การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการชี้ขาดความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ ถือเป็นหนึ่งในการกิจในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจักต้องเป็นไปตามกฎหมายและหลักนิติธรรมเสมอ การใช้อำนาจรัฐในการกระทบบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย จะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงผู้เสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลย กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทุกคนต้องมีความ

^{๑๖} พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรค ๓

“การผลิต นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ตามปริมาณดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

(๑)

ฯลฯ

(๒) แอมเฟตามีนหรืออนุพันธ์แอมเฟตามีน มีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่สามร้อยเจ็ดสิบห้ามิลลิกรัม หรือยาเสพติดที่มีสารดังกล่าวผสมอยู่จำนวนสิบห้าหน่วยการใช้ขึ้นไป หรือมีน้ำหนักสุทธิตั้งแต่หนึ่งจุดห้ากรัมขึ้นไป”

เสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้
อัยการสูงสุดยังมุ่งใช้กฎหมายเพื่อผดุงรักษาความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมแก่ประชาชน และจัก
ต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยเร็วและทั่วถึง โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อมุ่งธำรงค์
หลักนิติธรรมให้ยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา. กรุงเทพมหานคร: หจก. สำนักพิมพ์ พลสยาม พริ้นติ้ง (ประเทศไทย). ๒๕๕๓.
- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. ๒๕๕๗.
- ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, *คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมแก่นิติบัณฑิตสมัยที่ ๒๑*, กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด. ๒๕๕๒.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ปาฐกถาเรื่อง “การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม*. ในโอกาสวันสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗. ๒๕๕๗.
- ประยูร กาญจนดุล, *ปาฐกถาชุดสิทธิธรรม ครั้งที่ ๑๔ เรื่องนิติธรรมไทย*. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๔. ๒๕๑๔.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. *วารสารจุลนิติ* ๙, ๑ (๒๕๕๕): ๔๙-๖๗.
- วิชญ์ เครื่องงาม. หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. เอกสารบรรยายในการสัมมนา เรื่องวาระหลักนิติธรรมหลังปี ค.ศ.๒๐๑๕ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน: ผลกระทบต่อประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘.
- สุรพล ศรีวิทยา, ๒๕๕๘, การตีความ “หลักนิติธรรม” โดยศาลในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับประเทศไทย”, ใน การประชุมเชิงวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ ๑๗ ประจำปี ๒๕๕๘, สถาบันพระปกเกล้า, ครั้งที่ ๑, บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, นนทบุรี.