

การสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญา
ของอัยการ

โดย

นายนริศ ชำนาญชานันท์
อัยการพิเศษฝ่าย
สำนักงานคณะกรรมการอัยการ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นายนริศ ชำนาญชานันท์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

พลโท

(ชาติชาย ชัยเกษม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ
ลักษณะวิชา การเมือง
ผู้วิจัย นายนริศ ชำนาญพานันท์ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๖๕

การวิจัยเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 กำหนดให้อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลยพินิจของอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้น ยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาให้เหมาะสมเพื่อให้อัยการมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือจะถูกกลั่นแกล้งหรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครองในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรมตามหลัก The Rule of Law อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) อีกด้วย

ในการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิโดยการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาฎีกา บทความและเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศและตามแนวทางการสร้างมาตรการคุ้มครองของอัยการสหรัฐอเมริกาและแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยจากหลักกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จากนั้นได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบและทำการสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีหลักการต่างๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและมีทักษะในการดำเนินคดีจริงในทางปฏิบัติจำนวน 10 ท่าน เมื่อได้นำมาพิจารณาประกอบกับโมเดล **Lykke's Formula** ในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้พบการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทย ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 กำหนดยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจึงต้องทำการแก้ไข มาตรา 22 ให้มีข้อความดังต่อไปนี้คือ “ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองโดยไม่ให้บุคคลใดฟ้องคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครองและคดีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยเด็ดขาด” ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้ได้จริงเพราะการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมและด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นจริง อันจะทำให้ผู้เสียหายผู้ต้องหาและจำเลยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในทางกฎหมายด้วยความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันซึ่งจะส่งผลทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับมีความทันสมัยเป็นสากลและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และทำให้อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างเป็นอิสระเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดกับประเทศชาติและประชาชนต่อไป

Abstract

Title The creation of measures to protect prosecutors' discretion in criminal proceedings

Field Politics

Name Mr. Naris Chamnanchanan **Course NDC Class** 65

This research was motivated by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, Section 248, which stipulates that the Attorney General has the duties and powers as provided in the constitution and law. The prosecutors are independent in considering and making orders in cases and in performing duties expeditiously and justly and without any prejudice as well as the Public Prosecutors and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010) section 21 stipulates that prosecutors are free to consider cases and perform duties in accordance with the constitution and the law honestly and fairly. However, section 22 of such Act stipulates only that the discretion of the Public Prosecutor in ordering cases and performing duties under Section 21, which has been justified, shall be protected is not enough to protect the prosecutor's discretion in criminal proceedings. Therefore, it is necessary to impose appropriate measures to protect the discretion in criminal proceedings so that the prosecutor is independent in criminal proceedings and can perform his duties without fear of harm or persecution or being sued in a criminal, civil or administrative case later. This is to ensure the provision of justice to the people and to protect the interests of the nation which will result in law enforcement being fair according to The Rule of Law and also in line with the 20-year National Strategy (2018-2037).

In this research, the researcher collected the primary and secondary data by studying the Constitution of the Kingdom of Thailand, relevant laws and regulations, judgment of the Thai Supreme Court including articles and documents in both Thai and foreign languages regarding the guidelines for ensuring the independence of Thai prosecutors under the International Cooperation Rules and the guidelines for the protection measures of the United States Attorney General together with guidelines for securing the independence of Thai prosecutors from the principles of Thai law applicable to other officials performing their duties under the given laws. After that, a comparative analysis and synthesis of theoretical data and principles were performed including information collected from in-depth interviews with 10 prosecutors who are highly experienced in criminal prosecution and have practical prosecution skills. When input the collected data into the Lykke's Formula

model in formulating strategies it was found that the problem could be solved by guaranteeing the independence of the Thai prosecutor. However, according to the Public Prosecutors and Public Prosecutors Act, B.E. 2553 (2010), section 22 is still insufficient to protect the exercise of discretion in criminal proceedings and the performance of duties of the public prosecutor. Therefore, Section 22 must be amended to contain the following statements: “The public prosecutor's discretion in ordering cases and performing duties under section 21, when reasonable justifications have been given, shall be protected against criminal, civil, administrative and any other cases in any way related to it.” The researcher hopes that this research will be useful and practical because it is necessary to ensure the independence of Thai prosecutors in criminal proceedings and it is very important in the country's judicial process so that the 20-year National Strategy (2018-2037) on the issue of creating opportunities and equality in society and balancing and developing the public administration system is effective. It will enable victims, accused and defendants to receive legal assistance from the government with fairness and equality which result in making the applicable laws modern, universally accepted and effective on a par with other civilized countries. It will also enable Thai prosecutors to exercise their discretion in the criminal proceedings independently in order to ensure the justice for the nation and the people.

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และได้มีการตรากฎหมายให้แก่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้นยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เหมาะสม เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางโปร่งใสตรวจสอบได้ อันจะทำให้อัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใดและความเป็นอิสระในทางส่วนตัวและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือจะถูกกลั่นแกล้งหรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครองในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรมตามหลัก The Rule of Law ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566 ต่อไป

ในการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิโดยการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา บทความและเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศและตามแนวทางการสร้างมาตรการคุ้มครองของอัยการสหรัฐอเมริกาและแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยจากหลักกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จากนั้นได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบและทำการสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีหลักการต่างๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและมีทักษะในการเนินคดีจริงในทางปฏิบัติจำนวน 10 ท่าน เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับโมเดล **Lykke's Formula** ในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้พบการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทย ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ซึ่งจะทำให้อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติและประชาชนต่อไป

(นายนิรศ ชำนาญชานันท์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณ พลโท เจนสิทธิ์ คนศิลป์, พลตรี เฉลิมชัย รื่นภิรมย์, พันเอก ถนอม ขำวิเศษ และ ท่านวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ คณะอาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาให้แนวคิด คำแนะนำ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตลอดระยะเวลาการศึกษาค้นคว้าวิจัย ขอขอบพระคุณ ท่านภาคภูมิ มีอุดร อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ 65 พันตำรวจโท สัญญา เย็นใส อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการคดีเยาวชน และครอบครัวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ท่านรินฤทัย ชัชวาลย์วงศ์ ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด (ท่านอิทธิพร แก้วทิพย์) ท่านธนาธิป นวรัตน์วรกุล อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงาน การสอบสวน ท่านภูมิกิจ กวีพันธ์ อัยการประจำกอง สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาเสพติด 1 ท่าน ดนัยภัทร ไชยธรรม อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดกระบี่ ท่านนรภัทร คำวงษ์ อัยการ จังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดสุรินทร์ ท่านชอุณห อำนวยการอำเภอสว่าง อติตอธิตีอัยการภาค 3 ท่านอนุชา อุดมพงษ์ รองอติตอธิตีอัยการ สำนักงานการสอบสวน และ ท่านธนพล จุฑะเทมีย์ รองอติตอธิตี อัยการ สำนักงานคดีอาญาเสพติด อัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน ที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลและความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ และได้สนับสนุนข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็น ประโยชน์ในการทำงานวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้ง ครอบครัวชำนาญชานันท์ ครอบครัวนามนธ์ และ เพื่อนหมู่เหยี่ยว วปอ. 2565 ที่ให้กำลังใจในการศึกษาและเป็นกำลังสำคัญในการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้ ให้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์เพราะการสร้างหลักประกัน ความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งในกระบวนการ ยุติธรรมของประเทศเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมและด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร จัดการภาครัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นจริง อันจะทำให้ผู้เสียหายผู้ต้องหาและจำเลยได้รับความช่วยเหลือ จากรัฐในทางกฎหมายด้วยความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันซึ่งจะส่งผลทำให้กฎหมาย ที่ใช้บังคับมีความทันสมัยเป็นสากลและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และทำให้ อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างเป็นอิสระเพื่อสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดกับประเทศชาติและประชาชนต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกัน ประเทศที่ให้โอกาสผู้วิจัยเข้ามาศึกษาในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65 และช่วยผลักดัน ให้งานวิจัยฉบับนี้เกิดขึ้นและเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งหากมีข้อบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว และยินดีรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยในอนาคตต่อไป

(นายนริศ ชำนาญชานันท์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
สมมุติฐานของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
สมมุติฐานของการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ	7
ระบบการดำเนินคดีอาญา	7
หลักสากลในการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรม	11
การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ	14
ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทย	22
ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย	25
กรอบแนวคิดของการวิจัย	32
สรุป	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
หลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจ	
ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ	34
หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาขององค์กรอัยการ	34
หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่	
ของอัยการในต่างประเทศ	37
การคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ	42
หลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญา	
ของอัยการไทย	50
สรุป	56
บทที่ 4	
การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา	
ของอัยการไทย	59
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดี	
อาญาของอัยการไทยในปัจจุบัน	59
การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้สอดคล้อง	
กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	
(พ.ศ. 2561 - 2580)	65
การสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา	
จำนวน 10 ท่าน ในประเด็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระ	
ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย	70
การวิเคราะห์ผลการศึกษาวិจัยเรื่องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระ	
ในการดำเนินคดีของอัยการไทย	94
สรุป	102
บทที่ 5	
สรุปและข้อเสนอแนะ	104
สรุป	104
ข้อเสนอแนะ	114
บรรณานุกรม	118
ประวัติย่อผู้วิจัย	123

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๕-๑	ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน	107
-----	---	-----

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน และเพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ประเทศจึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาวที่จะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศในทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการของประเทศได้รับการพัฒนายกระดับไปสู่การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่ม และพัฒนาโลกที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่ที่สร้างและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ เพื่อยกระดับฐานรายได้ของประชาชนในภาพรวมและกระจายผลประโยชน์ไปสู่ภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม คนไทยได้รับการพัฒนาให้เป็นคนดีเก่ง มีวินัย คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม และมีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์สามารถ “รู้ รับ ปรับใช้” เทคโนโลยีใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐาน ระบบสวัสดิการ และกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยจะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมถึงการพัฒนาองค์กรและบุคลากร และเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (Process of Judgments) จึงต้องปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ ก่อเกิดประสิทธิผลต่อประเทศชาติอย่างมืออาชีพที่แท้จริง (Professional) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้องค์กรอัยการไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินงานอื่นใดจากฝ่ายบริหาร อันถือได้ว่าเป็นการก่อตั้งสถานะความเป็นสถาบันตามกฎหมายในรัฐธรรมนูญให้กับองค์กรอัยการเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง โดยและได้มีการตรากฎหมายได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 กำหนดให้องค์กรอัยการประกอบด้วย อัยการสูงสุดสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคลโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล ส่วนมาตรา 10 กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาโดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งอัยการสูงสุด สำหรับการดำเนินคดีนั้น มาตรา 21 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุด มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ กอ.

แต่การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้น ยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เหมาะสม เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย (Objective) ด้วยความเป็นกลาง โปร่งใสตรวจสอบได้ และสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบจนได้ข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ครบถ้วน อันจะทำให้อัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใดและความเป็นอิสระในทางส่วนตัวและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือจะถูกกลั่นแกล้งหรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครองในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรมตามหลัก The Rule of Law

และจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ให้อัยการมีความเป็นกลางและความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ให้สำนักงาน

อัยการสูงสุดเป็น “องค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคม” ดังนั้น เพื่อให้ความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญมีผลเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการเพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมและรักษาผลประโยชน์ทางกฎหมายแก่ประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่มุ่งเน้นให้มีการพัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค รวมทั้งการกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรหลักในกระบวนการยุติธรรมมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริง รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมต่อไป เพราะหากไม่มีการสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาให้อัยการ จะทำให้การดำเนินคดีอาญาของอัยการอยู่ในลักษณะของการสังคดีและดำเนินคดีไปตามกระแสของสังคม หรือหากคู่ความฝ่ายใดมีท่าทีแข็งกร้าว อัยการส่วนหนึ่งก็จะโอนอ่อนโดยสังคดีและดำเนินคดีไปตามวัตถุประสงค์ของคู่ความฝ่ายนั้น โดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมที่แท้จริงเพราะเกรงกลัวว่าอาจถูกฟ้องคดีอาญาและคดีแพ่งจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตในภายหลังนั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศเป็นอย่างไร และในปัจจุบันประเทศไทยมีการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาอย่างเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการหรือไม่ รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันเพียงพอในการคุ้มครองอัยการให้สามารถดำเนินคดีให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรมหรือไม่อย่างไร
2. ศึกษากระบวนการดำเนินคดีอาญาและระบบการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกาและอัยการไทย โดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ได้แนวทางในการสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
3. เพื่อเสนอแนวทางการสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ต่อไป

สมมุติฐานของการวิจัย

หากมีการสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความยุติธรรมให้สังคมและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัยการมีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาให้เป็นที่ไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และจะทำให้การดำเนินคดีอาญาเกิดความอิสระและเที่ยงธรรมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 การวิจัยนี้เป็นการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาและระบบการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการทั้งต่างประเทศและประเทศไทย และเพื่อทราบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันในประเทศไทยเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการดำเนินคดีอาญาของอัยการเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันเพียงพอหรือเหมาะสมในการคุ้มครองอัยการให้สามารถดำเนินคดีให้เป็นที่โดยอิสระและเที่ยงธรรมหรือไม่อย่างไร

1.2 การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เป็นที่โดยอิสระและเที่ยงธรรม

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ ได้แก่ อัยการที่ดำเนินคดีอาญาโดยคัดเลือกจากอัยการที่มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญอย่างสูงในการดำเนินคดีอาญามาเป็นเวลานาน จำนวน 3 ท่าน

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและมีทักษะในการดำเนินคดีจริงในทางปฏิบัติ

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการศึกษากฎหมายระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ระเบียบและคำสั่งภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ตำรา บทความและเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ ข้อมูลจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ระเบียบและคำสั่งภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ตำรา บทความและเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและมีทักษะในการดำเนินคดีจริงในทางปฏิบัติจำนวน 3 ท่านประกอบ ซึ่งจะทำให้ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีต่อการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีและการดำเนินคดีของอัยการที่เป็นปัญหาในปัจจุบันได้รับการแก้ไขต่อไป

3. การนำเสนอข้อมูล

ดำเนินการอภิปรายเพื่อนำเสนอข้อมูลวิจัยโดยในการนำเสนอจะเปิดโอกาสให้ผู้รับฟังได้ซักถามในรายละเอียดของงานวิจัยนี้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบวาทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศเป็นอย่างไร และในปัจจุบันประเทศไทยมีการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาอย่างเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการหรือไม่ รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันเพียงพอในการคุ้มครองอัยการให้สามารถดำเนินคดีให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคมหรือไม่อย่างไร

2. ทำให้ทราบระบบการดำเนินคดีอาญาและระบบการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกา และอัยการไทยจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

3. ทำให้สามารถสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ต่อไป

คำจำกัดความ

อัยการ	หมายถึง พนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งได้แก่ “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้”
--------	---

การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

หมายถึง การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งสำนวนคดีอาญาของอัยการในชั้นก่อนการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งได้แก่ การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและมีคำสั่งฟ้องหรือมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-147 โดยไม่รวมถึงการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นศาลแต่อย่างใด

บทที่ 2

ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี งานวิจัย บรรณกรรม และเอกสารความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาเกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตัวของสังคม ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดสืบเนื่องจากการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในสังคมตะวันตก ซึ่งระบบการดำเนินคดีอาญาสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้เป็น 4 ประเด็นหลักโดยสังเขป ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน

ในอดีตการดำเนินคดีอาญาในประเทศต่างๆ ไม่ได้แยก “อำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” หากมีแต่ “ผู้ไต่สวน” ที่ดำเนินการตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งมีคำพิพากษา โดยหน้าที่ของ “ผู้ไต่สวน” คือ การค้นหาความจริงที่เป็นปรปักษ์กับ “ผู้ถูกไต่สวน” และค้นหาพฤติการณ์ที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ทำให้สภาพของ “ผู้ถูกไต่สวน” เป็นเพียง “วัตถุแห่งคดี”¹ ไม่มีสิทธิในการต่อสู้และได้รับความช่วยเหลือด้านพยานหลักฐานแต่อย่างใด ทำให้ในระยะต่อมาเห็นว่า ระบบนี้เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่ไม่ถูกต้อง เพราะมีการรวม “การสอบสวนฟ้องร้อง” ไว้ในที่เดียวกัน ซึ่งทำให้

1.1 ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนได้ยากเพราะเกิดอคติและคิดว่าตนมีหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำผิด

1.2 เมื่อกระทำกับ “ผู้ไต่สวน” แบบเป็น “วัตถุแห่งคดี (object)” ทำให้ไม่มีสิทธิใดๆ ในการต่อสู้และได้รับความช่วยเหลือด้านพยานหลักฐานดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็ยังทำให้ศาลไต่สวนได้อย่างกว้างขวางปราศจากข้อผูกมัด เกิดผลก็คือ ทำให้รัฐใช้มาตรการทางอาญาที่รุนแรงขึ้นในการค้นหาความจริงด้วยการทรมานร่างกายของ “ผู้ถูกไต่สวน” เพื่อให้รับสารภาพ² ซึ่งในยุโรปวิธีการนี้เริ่มขึ้นในวงการศาสนา ก่อน และต่อมาได้นำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยได้ทวีความ

¹ German Code of Criminal Procedure (Translated by Dr. Horst Neibler), 1965, p” 1-3.

² Ibid, p. 1-5.

รุนแรงขึ้นถึงขีดสุดเมื่อมีการล่าแม่มด (Hexerei)³ ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นจุดจบของการดำเนินคดีในระบบไต่สวนนี้

2. การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาเป็นระบบที่นำจุดบกพร่องของระบบไต่สวนมาแก้ไข โดยแยก “อำนาจสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” ให้มีองค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ซึ่งก็คือ “อัยการ”⁴ เพราะฉะนั้น “อัยการ” จึงแยกอำนาจตุลาการในส่วน “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกมา จึงทำให้อัยการแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการ⁵ ในประเทศภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้นแบบของอัยการในประเทศอื่นๆ โดยระบบอัยการเกิดเมื่อปี ค.ศ. 1302⁶ ซึ่งอัยการฝรั่งเศสไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่แต่ได้นำทนายของกษัตริย์ (Procereurs du roi) มาเป็นอัยการ⁷ และระบบนี้ได้ยกฐานะของ “ผู้ถูกไต่สวน” เป็น “ประธานในคดี (Subject)” มีสิทธิต่างๆ ดังนี้⁸

2.1 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของทนายของผู้ถูกกล่าวหาที่จะร่วมด้วยในคดี สิทธิที่จะแก้ข้อกล่าวหา และสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2.2 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดี คือ สิทธิในการตัดสินใจจะถูกจำกัดมิได้ การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาจึงมีผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดำเนินคดีด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษา อัยการ และผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งประเทศในระบบ Common Law และ Civil Law ต่างก็ดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาเช่นเดียวกัน กล่าวโดยสรุป เมื่อมีการเลิกใช้ระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาแทน จนเป็นเหตุให้มี “อัยการ” เกิดขึ้น และมี “ตำรวจ” เป็นผู้ช่วยเหลือในคดี ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้

³ คณิต ฦ นคร , กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528), หน้า 6.

⁴ John H. Langbein. *Comparative Criminal Procedure : Germany*. (St.Paul: West Publishing Company 1977), p. 90.

⁵ คณิต ฦ นคร. *อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้องในระบบอัยการสากล*. (กรุงเทพ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 46.

⁶ ส. เปรูนาวิน และ ม.อรรถไกรวัลลพ. *ระบบอัยการ*. (พระนคร : ไทยเชชม, 2498), หน้า 46.

⁷ คณิต ฦ นคร , “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”, หน้า 19.

⁸ คณิต ฦ นคร, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา”, *วารสารนิติศาสตร์* 9 (กันยายน-พฤศจิกายน 2520), หน้า 137.

3. แนวความคิดในการดำเนินคดีโดยให้ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

ในสมัยโบราณการกระทำผิดต่อเอกชนไม่ใช่หน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้าไปจัดการ แต่ผู้ถูกกระทำมีความผิดต้องดำเนินคดีเองโดยการแก้แค้นส่วนตัวและจะทวีความรุนแรงขึ้น จนขยายขอบเขตออกไปจนกระทบต่อความสงบของสังคม ต่อมาจึงเกิดแนวคิด “การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)” ซึ่งเป็นแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ให้สิทธิประชาชนฟ้องร้องคดีได้เอง⁹ ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ ถึงแม้ผู้นั้นจะได้ยื่นคำร้องทุกข์ไว้แล้วต่อมาได้ถอนคำร้องทุกข์นั้นก็ตาม จึงถือว่าประเทศอังกฤษเป็นรากฐานของแนวความคิดนี้¹⁰

ในเวลาต่อมา ประเทศอังกฤษได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเหมือนในประเทศภาคพื้นยุโรป เพราะการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนเกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือเกิดความไม่สะดวกและเป็นภาระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นโจทก์ของผู้เสียหาย¹¹ จนกระทั่งใน ค.ศ. 1879 รัฐได้เข้ามาแทรกแซงโดยได้ออกกฎหมายจัดตั้ง D.P.P.(Director of Public Prosecutions) ขึ้น โดยให้อยู่ในการบังคับบัญชาของ Attorney-General และอำนาจหน้าที่ของ D.P.P. ได้ระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญา ค.ศ. 1946¹² ดังต่อไปนี้

3.1 ความผิดอาญาที่มีโทษประหารชีวิต

3.2 ความผิดที่ส่วนราชการได้เสนอมา และทาง D.P.P. พิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้องและดำเนินคดีต่อไป

3.3 ความผิดอาญาที่ D.P.P. เห็นว่าสำคัญหรือยุ่งยากหรือมีเหตุผลจำเป็นที่ต้องแทรกแซง

ในระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ตำรวจต้องรายงานคดีอาญาบางประเภทให้ D.P.P. ทราบเช่นความผิดบางประเภทที่กระทบต่อสาธารณชนต่อส่วนรวม เพื่อให้ D.P.P. เข้ามาดำเนินการหรือให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่ตำรวจหรือ Clerk of Justice และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาตามระเบียบดังกล่าว หรือตามที่ Attorney-General สั่งการ¹³

⁹ Delmar Karlen. *Anglo-American Criminal Justice*. (Oxford University Press : New York and Oxford, 1967), p.19.

¹⁰ Patrick Devlin. *The Criminal prosecution in England*. (London : Oxford University Press, 1960), p. 16.

¹¹ คณิต ญ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, *วารสารอัยการ*. (กันยายน 2525) : 36.

¹² Carvell, I.G. *Criminal Law and Procedure*. (London : Sweet & Maxwell, 1970), p. 191.

¹³ อุทิศ วีรวัฒน์. *อัยการสก็อตแลนด์และอัยการอังกฤษในระบบอัยการสากล*. (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 130.

การดำเนินคดีอาญาบางประเภทที่มีความสำคัญหรือยุ่งยาก ต้องได้รับความเห็นชอบจาก D P P. และเมื่อ D.P.P. เห็นว่าควรดำเนินคดีอาญาก็จะให้ทนาย (Barister-atlaw)¹⁴ เป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยหลักแล้ว D.P.P. ก็ไม่ใช่อัยการ และกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในอังกฤษเป็นหลักฐาน¹⁵ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นเอกชนฟ้องเอกชนที่ฐานะเท่าเทียมกันเหมือนคดีแพ่งที่มีลักษณะเป็นการต่อสู้กันระหว่างโจทก์กับจำเลย โดยศาลวางตัวเป็นกลาง (Passive) โจทก์มีหน้าที่นำสืบ (Burden of Proof) ให้ศาลเห็นว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดและมีการถามค้านเพื่อค้นหาความจริงในศาล เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจที่จะแสวงหาความจริงเพิ่มเติม และได้แทรกกระบวนการดำเนินคดีโดยประชาชนเข้าไปด้วย คือ การมีลูกขุน (Jury) ร่วมพิจารณาคดี สรุปได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย” เป็นแนวคิดหลักในการดำเนินคดี

4. แนวความคิดในการดำเนินคดีโดยให้รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

แนวคิดนี้เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในภาคพื้นยุโรป โดยประชาชนยอมรับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยสืบเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลจากศาสนาในสมัยโบราณได้นำ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” มาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ในยุโรป ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า “ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีเอากับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย”¹⁶ ทำให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องทำการค้นหาความจริงทุกรูปแบบ เพราะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย

สืบทอดมาจนปัจจุบันที่คงมีหลักเกณฑ์เพียงแต่ให้สิทธิแก่ “ผู้ถูกกล่าวหา” ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แบบ “ประธานในคดี” เท่านั้น ซึ่งทำให้วิธีการค้นหาความจริงในศาลด้วยวิธีการถามค้านและระบบลูกขุน รวมทั้งหน้าที่นำสืบของโจทก์นำมาใช้ไม่ได้ในแนวคิดนี้ เพราะแนวคิดนี้ รัฐเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่จะ จะเป็นความผิดบางประเภทที่ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รัฐก็อาจผ่อนคลายเป็นเอกชนที่เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้เช่นกัน โดยหลักรัฐจะให้ “อัยการ” เป็นตัวแทนของรัฐและผู้รับผิดชอบดำเนินคดีสอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการสากล โดยตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น¹⁷ โดยองค์กรของรัฐ ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจ ไม่ได้เป็นคู่ความกับประชาชนเพราะผู้อยู่ตรงข้ามกับเอกชนเป็นตำรวจไม่ใช่องค์กรของรัฐ โดยอัยการและตำรวจมีหน้าที่ในการค้นหาความจริง

¹⁴ คณิต ฌ นคร, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา”, วารสารนิติศาสตร์. (กันยายน – พฤศจิกายน, 2520), หน้า 137.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 137.

¹⁶ ส. เปรูนาวิน และ ม.อรรถไกรวัลนที. ระบบอัยการ. (พระนคร : ไทยเชชม, 2498), หน้า 34.

¹⁷ John H. Langbein. Comparative Criminal Procedure : Germany, p.4.

โดยไม่ผูกมัดกับคำร้องขอของผู้ใด ส่วนศาลก็ต้องกระตือรือร้นในการแสวงหาความจริง (Active) โดยเป็นผู้ค้นหาความจริงจนกระทั่งพอใจไม่ผูกมัดกับคำร้องของผู้ใด¹⁸ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดนี้สัมพันธ์กับการดำเนินคดีอาญาเพราะเมื่อมีการกระทำความผิดของรัฐ ก็คือ "อัยการ" จะรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องโดยมีตำรวจเป็นผู้สอบสวนคดีเบื้องต้น เมื่อระบบการสอบสวนฟ้องร้องแยกกันไม่ได้ทำให้อัยการต้องเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนด้วยเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์ครบถ้วนในการสั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต่อไป

หลักสากลในการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรม

หลักในการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมในนานาอารยประเทศ มีหลักร่วมกันดังนี้

1. มีความสม่ำเสมอเกิดความยุติธรรม โดยคดีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกัน ต้องได้รับผลในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน (No Double Standard)
2. มีความรวดเร็วเพราะความล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice Delay is Justice Denied)
3. สังคมปลอดจากอาชญากรรมโดยผู้กระทำความผิดไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำ
4. ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด เนื่องจากมีประสิทธิผลในการดำเนินคดี โดยรัฐชนะคดีในทุกคดีที่ส่งฟ้องต่อศาล

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกระบวนการยุติธรรม อยู่บนทางสองแพร่ง หรือทางเลือกสองทาง กล่าวคือ ทางเลือกที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทางหนึ่ง กับทางเลือกที่จะควบคุมอาชญากรรมทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยหรือรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันมีแนวโน้มเลือกใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาประเภทที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้แยกพิจารณา ดังนี้

1. ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model)

Hebert Packer แห่ง Stanford University: เขียนเรื่อง Two Models of the Criminal Process และ The Limits of the Criminal Sanction ไว้เมื่อ ปี ค.ศ. 1968 กล่าวถึง Law Enforcement โดยวางทฤษฎี Crime Control Model¹⁹ ได้แก่ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม ซึ่งมุ่งเน้นการปราบปรามเพื่อให้สังคมสงบสุข โดยไม่คำนึงถึงวิธีการในการปราบปราม แต่จะมุ่งที่วัตถุประสงค์สุดท้ายที่ได้รับคือประโยชน์สุขของประชาชน ทฤษฎี Crime Control Model เป็นทฤษฎีที่เน้นทางด้านประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

¹⁸ คณิต ญ นคร. เรื่องเดิม. หน้า 8.

¹⁹ Hebert Packer. Two Models of the Criminal Process. (United States of America : Standford University, 1978), p 85-166.

โดยมุ่งที่จะควบคุม ระวังและปราบปรามอาชญากรรมเป็นสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม หรือจับกุมอาชญากรรมมาลงโทษตามกฎหมายได้ และจะถูกประชาชนเพ่งเล็งว่าความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมสูญสิ้นไป ความไม่เชื่อถือและไม่เคารพกฎหมายก็จะมากขึ้น พลเมืองที่เคารพกฎหมายจะตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม และเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริตได้รับความกระทบกระเทือน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกระบวนการทางอาญาของรัฐจะต้องให้หลักประกันต่อสังคม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องมีการปรับปรุงและเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อาทิเช่น การสืบสวน การสอบสวน คดีอาญา การดำเนินคดี การพิสูจน์ความผิด การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษ แล้วอย่างมีประสิทธิภาพตามทฤษฎีนี้ กระบวนการยุติธรรมที่ดีจะต้องมีสถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดจำนวนมาก และผู้ที่ถูกจับกุมได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่กระทำความผิดจริง การดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการนี้ จะต้องมีความรวดเร็วและเด็ดขาด การค้นหาข้อเท็จจริงตามทฤษฎีนี้ให้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่แรกเริ่มของกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาทั้งปวงที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญาตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ ไม่หยุดชะงักโดยมีกระบวนการกลั่นกรอง (Screening Process) ในแต่ละขั้นตอน และขั้นตอนต่างๆ จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เป็นการปฏิบัติงานประจำ ทั้งนี้ ตามทฤษฎีนี้จะมีกระบวนการที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีได้อย่างเป็นอิสระ (Assembly Line System) ซึ่งจะมีการเริ่มตั้งแต่การสืบสวนก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสอบสวนภายหลังการจับกุม การพิจารณาสั่งสำนวนคดี การร่างฟ้อง และยื่นฟ้อง การเตรียมคดีเมื่อฟ้องยังศาล การพิจารณาคดี และการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด และการปลดปล่อยจำเลย ดังนั้นการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีความรวดเร็ว แน่นนอนซึ่งหมายถึงโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะหลุดพ้นจากการที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษได้น้อยที่สุด²⁰ ดังนั้น การดำเนินการตามทฤษฎีนี้ การค้นหาข้อเท็จจริงในคดีพยายามให้ยุติในขั้นตอนของเจ้าพนักงานในกระบวนการให้มากที่สุด เช่น ให้ยุติในชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ มากกว่าการนำคดีเข้าสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการดำเนินงานตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมควรจะอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นส่วนใหญ่ วิธีการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวทำให้การวินิจฉัยคดีเสร็จไปตั้งแต่ขั้นตอนต้นๆ ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ถูกกลั่นกรองออกไป และในขณะเดียวกันผู้กระทำผิดก็จะต้องถูกดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความสงบสุขกลับคืนมาสู่สังคม โดยไม่จำเป็นต้องสนใจว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย จะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่

²⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “กฎหมายวิธีพิจารณาอาญาชั้นสูง”, (เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) หน้า 14-20.

2. ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ (Due Process)

Due Process หรือ Rule of Law²¹ ได้แก่หลักนิติธรรมเป็นกระบวนการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยที่เข้ามาสู่กระบวนการ แม้การบังคับใช้กฎหมายจะมุ่งที่วัตถุประสงค์สุดท้ายที่ได้รับคือประโยชน์สุขของประชาชนแต่วิธีการในการปราบปรามจะต้องมีการคุ้มครองสิทธิผู้เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น กระบวนการนิติธรรม คือ การใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบและมีเหตุผลเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกดำเนินคดี ทั้งนี้ ทฤษฎีนี้จะมีแนวคิดตรงกันข้ามกับทฤษฎีแรก โดยทฤษฎีนี้จะเน้นหนักไปทางการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้น Due Process จึงเป็นทฤษฎีที่ยึดกฎหมายเป็นหลัก โดยการดำเนินคดีอาญาจะต้องมีความเป็นธรรมตามรูปแบบ และขั้นตอนต่างๆในกระบวนการยุติธรรม และจากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า Due Process จะยอมรับว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดต่อเมื่อมีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยอย่างเป็นทางการและเปิดเผยในศาลยุติธรรม²² ความแตกต่างระหว่าง Crime Control Model กับ Due Process Model จะอยู่ที่วิธีปฏิบัติ ดังนั้นการที่ให้น้ำหนักกับทฤษฎี Crime Control Model มากเกินไปอาจส่งผลให้สังคมยอมรับปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เช่น การล่อลวง ช่มชู้ การจับ การค้นที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนซึ่งอาจส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกลวงละเมิดได้

ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยเคร่งครัดแต่จะเป็นระบบผสมของทฤษฎีทั้งสองอย่างไรก็ตาม การใช้ทฤษฎี Due Process Model เป็นหลักการในอุดมคติที่นักนิติศาสตร์แสวงหาเช่นระบบความยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกาอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการที่ใกล้เคียงกับทฤษฎี Due Process Model มากกว่าประเทศอื่น ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาวิธีการดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาจะต้องใช้หลักการของความเป็นธรรมและวิธีพิจารณาความตามกฎหมายที่คุ้มครองบุคคลตามมาตรฐานขั้นต่ำภายใต้หลักแห่งเสรีภาพ (Liberty) และด้วยความเชื่อดังกล่าวทฤษฎีนี้จึงยึดหลักว่าการจับกุม คุมขัง ตรวจสอบจะต้องทำอย่างมีระบบและเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายโดยถือว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เป็นกลางได้พิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่าเป็นผู้กระทำผิด ทั้งนี้ Due Process จึงเป็นกระบวนการที่มุ่งให้ความคุ้มครองบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดอุปสรรค (Obstacle Course) ต่อการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระบวนการ Due Process มีดำเนินการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้²³

²¹ Hebert Packer, Two Models of the Criminal Process, p 85-166.

²² อารี รุ่งพรทวิรัตน์, “การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527) หน้า 66-75.

²³ Glen.E.Summerst, Private Property without Locher : Toward a talking Jurisprudence Uncorrupted by Substantive Due Process (Pennsylvania ; N.P. 1993) p. 537-540.

1. ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกระทบสิทธิทราบ
2. ต้องให้ผู้ถูกกระทบสิทธิมีโอกาสคัดค้าน
3. ต้องรับฟังพยานหลักฐานจากผู้ถูกกระทบสิทธิเสนอ
4. ต้องได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยผู้ไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง

ตามที่ Hebert Packer ได้กล่าวไว้ว่าทุกประเทศในโลกจำเป็นต้องประสานทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกันแต่ประเทศใดจะยึดทฤษฎีใดเป็นหลักนำ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันเห็นได้ชัดเจนในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงเริ่มต้นจะเน้นหลัก Due Process เป็นหลักนำเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา เพิ่งเริ่มปฏิวัติโดยประชาชนและก่อตั้งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ภายหลังเหตุการณ์สมุนของบิลาตินใช้เครื่องบินถล่มตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ ส่งผลทำให้เกิดความเสียหายมีคนตายเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนมายึดหลัก Crime Control เป็นหลักนำในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญาทันที โดยมีการตรวจยึดจับกุมผู้ต้องหาโดยเฉพาะชาวอาหรับที่ต้องสงสัยแม้ว่าบางครั้งจะไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนในการกระทำความผิดของผู้ต้องสงสัย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ในช่วงเริ่มต้นจะเน้นหลัก Crime Control เป็นหลักนำในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด เนื่องจากระบบการปกครองของไทย แม้ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่หลังจากนั้นประเทศก็ยังตกอยู่ภายใต้การปฏิวัติรัฐประหารโดยรัฐบาลทหาร ต่อมาภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 กลุ่ม NGO และแนวคิดเรื่องประชาสังคม (Civil Society) อีกทั้งทนายความได้เข้ามามีส่วนในการร่างกฎหมายในรัฐสภา ทำให้ระบบการดำเนินคดีของไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับหลัก Due Process จึงมีการแก้กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญาและสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอันมาก แต่อย่างไรก็ตามในการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละองค์กรในประเทศไทยก็แล้วแต่วัฒนธรรมองค์กรนั้นๆ เช่นองค์กรตำรวจ องค์กรอัยการ หรือองค์กรศาลต่างก็มีวัฒนธรรมองค์กรโดยเฉพาะของตนที่จะยึดทฤษฎี Crime Control หรือ Due Process เป็นหลักนำในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดที่แตกต่างกันไป

การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ

การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า มีพื้นฐานและทฤษฎีที่สำคัญตามแนวทางการสังคิตตามมาตรฐานของสหประชาชาติ และสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ที่ได้กำหนดแนวทางให้องค์กรอัยการทั่วโลกปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน บทบาทอัยการในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญา²⁴ ตามแนวทางของสหประชาชาติที่กำหนดให้อัยการดำเนินบทบาทในการดำเนินคดีอาญา โดยอัยการจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่มีในสำนวนการสอบสวนอย่างละเอียดรอบคอบ

²⁴ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 14-16.

อัยการจะต้องไม่ใช่ดุลพินิจสั่งคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีที่ข้อเท็จจริงในคดีและพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนยังไม่มีข้อมูลเพียงพอ แต่อัยการต้องทำการสอบสวนต่อไป หรือสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้มีข้อมูลเป็นที่ยุติ ก่อนใช้ดุลพินิจสั่งคดีต่อไป²⁵ และตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ กำหนดให้อัยการดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างแข็งขัน ทั้งนี้อัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อเมื่อคดีนั้น มีมูลและมีพยานหลักฐานเพียงพอ และมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นพยานหลักฐานที่เชื่อถือและรับฟังได้ หากพยานหลักไม่เพียงพอดังกล่าวแล้วอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น อีกทั้งตลอดระยะเวลาในการดำเนินคดีอาญาอัยการต้องไม่ใช่ดุลพินิจออกนอกทางไปจากพยานหลักฐานรองรับอยู่เสมอ²⁶ ทั้งนี้ บทบาทในการสั่งคดีอาญาว่าจะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ที่จำต้องอำนวยความสะดวกให้ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และประชาชนที่เกี่ยวข้อง แต่การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการสั่งคดีของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป สำหรับระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญา (Standard of Proof in Criminal Case) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งคดีและการพิพากษาคดีอาญาของอัยการและผู้พิพากษามีหลักการทางวิชาการ ซึ่งจะแยกพิจารณาต่อไป

1. การใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ

การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

1.1 การใช้ดุลพินิจดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศสหราชอาณาจักร

สำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศสหราชอาณาจักร Crown Prosecution Service (CPS) ได้ประกาศใช้ประมวลสำหรับอัยการ (Code for Crown Prosecutors) ทั้งนี้ CPS ได้ประกาศใช้ประมวลสำหรับอัยการเพื่อให้อัยการใช้เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาสั่งดำเนินคดี แม้ว่าแต่ละคดีจะมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แต่ก็มีองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ทั่วไปสำคัญที่คล้ายกันที่สามารถกำหนดให้อัยการพิจารณาวินิจฉัยก่อนสั่งคดีได้ ประมวลสำหรับอัยการได้กำหนดให้อัยการต้องพิจารณาสั่งคดีโดยยึดถือ 2 หลักเกณฑ์ ประการแรก ได้แก่ หลักเกณฑ์พยานหลักฐาน (Evidential Test) และ ประการที่สอง ได้แก่ หลักเกณฑ์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) โดยอัยการต้องพิจารณาคดีตามหลักเกณฑ์พยานหลักฐานก่อน หากคดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องอัยการต้องสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบความร้ายแรงของการกระทำ หรือนโยบายแต่อย่างใด แต่หากพยานหลักฐานพอฟ้องอัยการต้องพิจารณาตาม (ผ่านหลักเกณฑ์

²⁵ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 14.

²⁶ Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (International Association of Prosecutors) 1999, section 4.2.

พยานหลักฐาน) หลักเกณฑ์สาธารณะว่าการฟ้องจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ หากการฟ้องคดีเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้อง²⁷ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1.1 หลักเกณฑ์พิจารณาด้านพยานหลักฐาน (Evidential Test)

อัยการต้องพิจารณาวินิจฉัยสำนวนจนเป็นที่พอใจว่าคดีมีพยาน หลักฐานเพียงพอ ที่จะพิสูจน์ให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้อย่างแน่นอน (Realistic Prospect of Conviction) จึงจะผ่านหลักเกณฑ์พยานหลักฐาน โดยอัยการต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสามารถใช้ในศาลได้หรือไม่ ซึ่งพยานหลักฐานบางอย่างอาจได้มาโดยไม่ชอบหรือมีปัญหาการรับฟังในฐานะเป็นพยานบอกเล่า นอกจากนั้นต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้นมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ โดยพิจารณาถึงพื้นฐานประวัติของพยาน ความเชื่อมโยงน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน และความน่าเชื่อถือของคำให้การพยานฝ่ายผู้ต้องหา

1.1.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาหลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)

เมื่ออัยการพิจารณาสำนวนผ่านหลักเกณฑ์พยานหลักฐานแล้ว อัยการต้องพิจารณาหลักประโยชน์สาธารณะก่อนที่จะสั่งคดี หากการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อัยการต้องสั่งไม่ฟ้องแม้ว่าคดีดังกล่าวจะมีพยานหลักฐานเพียงพอ ปัจจัยประโยชน์สาธารณะ ที่จะมีผลให้อัยการสั่งฟ้อง เช่น ความร้ายแรงของการกระทำผิด ซึ่งหากศาลพิพากษาลงโทษจะกำหนดโทษหนัก มีการใช้อาวุธหรือความรุนแรงในการกระทำความผิด กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ผู้ต้องหากระทำความผิดโดยอาศัยอำนาจหน้าที่หรือการกระทำความผิดโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ปัจจัยประโยชน์สาธารณะที่อัยการให้เป็นหลักในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง เช่น หากศาลพิพากษาลงโทษศาลจะลงโทษเพียงเล็กน้อย การกระทำความผิดโดยสำคัญผิดอย่างชัดเจน ความเสียหาย (ในข้อหาไม่ร้ายแรง) เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อย ผู้ต้องหาอายุมาก ผู้ต้องหาได้แก้ไขเยียวยาความเสียหายแล้ว หรือการฟ้องคดีจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.1.3 ประมวลสำหรับอัยการวางแนวทางที่จำเป็นอื่นในการปฏิบัติงาน

นอกจากประมวลสำหรับอัยการจะกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งคดีของอัยการแล้ว ประมวลยังวางหลักเกณฑ์แนวทางให้อัยการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาที่เป็นเยาวชน การแจ้งให้พนักงานสอบสวนตักเตือนผู้ต้องหาแทนการฟ้องคดี และแนวทางสำคัญในการดำเนินคดีของอัยการไว้ด้วย

1.1.4 การจัดทำคู่มือการดำเนินคดี (Legal Guidance)

CPS. ได้จัดทำคู่มือการดำเนินคดีเพื่อให้อัยการใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสั่งคดีและดำเนินคดีในศาล ทั้งนี้ การพิจารณาปฏิบัติตามคู่มือการดำเนินคดี ต้องอยู่ในบังคับของประมวลสำหรับอัยการด้วย คู่มือการดำเนินคดีได้กำหนดแนวทางปฏิบัติการดำเนินคดีในรายละเอียดของคดีแต่ละประเภท เช่น ฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ช่มชู้ อนาจาร พรากผู้เยาว์ ลักทรัพย์

²⁷ จีรวุฒิ เตชะพันธุ์, ชูศักดิ์ เสนาบุญฤทธิ์ และ จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์, ระบบอัยการอังกฤษ : กรุงเทพมหานคร. (เอกสารการอบรมนักบริหารงานยุติธรรมหลักสูตร “อัยการจังหวัด” รุ่นที่ 23 พ.ศ. 2546). หน้า 1-12.

บุกรุก ฉ้อโกง ทำให้เสียทรัพย์ ฟอกเงิน จราจร ยาเสพติด อาวุธปืน คนเข้าเมือง ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น นอกจากนี้คู่มือการดำเนินคดียังวางแนวทางในการเตรียมคดี การปฏิบัติต่อพยาน การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย การพิจารณาปล่อยชั่วคราว การพิจารณาพยานหลักฐาน เทคนิคการร่างฟ้อง การยึดอายัดทรัพย์ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีในศาลที่จำเป็นในการดำเนินคดีของอัยการไว้อีกด้วย

1.2 การใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีอาญาของอัยการประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ

หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีอาญาของอัยการประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ สามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

1.2.1 การใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศมาเลเซีย

การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการมาเลเซีย มีการปรับปรุงโดยนำหลักการเดียวกับประเทศสหราชอาณาจักรมาใช้ คือ หลัก Realistic Prospect of Conviction เหมือนกับ The Code for Crown Prosecutor 2004 ตามประมวลการสั่งคดีของสำนักงานอัยการแห่งประเทศมาเลเซียที่บัญญัติว่า “To be satisfied that there is sufficient evidence to provide a realistic prospect of conviction against an accused on a particular charge. They must consider what the defense case is maybe and how it is likely to affect the prosecution case” ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีในชั้นอัยการสามารถชนะคดีในชั้นศาลเพิ่มขึ้น และจากการปรับปรุงดังกล่าวทำให้ผลการดำเนินคดีของอัยการมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพิ่มขึ้น²⁸ ซึ่งองค์กรอัยการไทยควรนำมาใช้เป็นต้นแบบในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมในการบังคับใช้ในประเทศไทยต่อไป

1.2.2 การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศฮ่องกง

สภานิติบัญญัติแห่งประเทศฮ่องกง (Lego Panel on Administration of Justice and Legal Services Prosecution policy and guidelines on the “public interest test” in some common law jurisdictions) ได้จัดประชุมนโยบายการปฏิบัติงานของอัยการฮ่องกง (Prosecution Policy) เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 โดยได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาที่ใช้หลักเช่นเดียวกับประเทศสหราชอาณาจักร คือหลัก Realistic Prospect of Conviction เหมือนกับ The Code for Crown Prosecutor 2004²⁹ นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งประเทศฮ่องกงยังได้วางระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักผลประโยชน์สาธารณะ โดยได้นำกฎและระเบียบของสำนักงานอัยการหลายประเทศมาเป็นหลักในการวางนโยบายดังต่อไปนี้

1.2.2.1 ประมวลสำหรับอัยการ Code for Crown Prosecutors (CPS) ของสำนักงานอัยการแห่งประเทศสหราชอาณาจักร

²⁸ CPS Malaysia, Azmi Bin Ariffin, Deputy Public Prosecutor, State Legal Advisor's Office, Malaysia, EFFECTIVE ADMINISTRATION OF THE POLICE AND THE PROSECUTION IN CRIMINAL JUSTICE IN MALAYSIA, 4/11/2552.

²⁹ (Online). Available : <http://www.leaco.hk/yr00-01/english/panels/ajls/papers/b522803.pdf>. 4/11/2552, 2566.

1.2.2.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์การสังกัดของสำนักงานอัยการแห่งประเทศแคนาดา (มกราคม 1993)

1.2.2.3 ระเบียบและหลักเกณฑ์การสังกัดของสำนักงานอัยการแห่งประเทศนิวซีแลนด์

จะเห็นได้ว่าประเทศฮ่องกงได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการวางแนวทางในการใช้ดุลพินิจสังกัดอำนาจของอัยการ จึงได้นำรูปแบบการดำเนินคดีของประเทศต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และใช้ได้ผลดีมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานภายในประเทศ ซึ่งองค์กรอัยการไทยควรนำมาใช้เป็นต้นแบบในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการบังคับใช้ในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอำนาจของอัยการของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา

อัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นผู้ทำหน้าที่กั้นกรองคดีวินัยมีคำสั่งทางคดีและดำเนินคดีในศาล นอกจากนี้ในระบบสากลทั่วโลก อัยการมีอำนาจสอบสวนการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอำนาจของพนักงานอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป แบ่งประเภทแรกเป็นการดำเนินคดีตามหลักกฎหมายที่บังคับให้อัยการดำเนินคดีโดยเคร่งครัด กับประเภทที่สองเป็นการดำเนินคดีอำนาจตามหลักดุลพินิจ ที่เปิดโอกาสให้อัยการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจโดยอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักการแห่งกฎหมายเช่นกัน เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็ต้องมีการสอบสวนและถ้าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง จะต้องฟ้องผู้ถูกกล่าวหาทุกเรื่องหรือไม่นั้น ถือเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ เนื่องจากการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ และอัยการจะเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่ศาล จึงควรจะมีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนคดีเพราะการสั่งคดีเป็นอำนาจโดยเฉพาะของอัยการ ส่วนประเทศใดจะถือหลักการใดนั้น ก็แล้วแต่หลักการที่ประเทศนั้นๆ ได้กำหนดไว้ สามารถแบ่งหลักการดำเนินคดีอำนาจได้ 2 ประการ ดังนี้

2.1 การดำเนินคดีอำนาจของอัยการอันเป็นการดำเนินคดีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญา เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องทำการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง อัยการก็มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งถือว่า เป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลต่อความยุติธรรมในการฟ้องคดีของอัยการ และเมื่อฟ้องคดีไปแล้วอัยการจะถอนฟ้องไม่ได้ซึ่งแสดงถึงหลัก “เปลี่ยนแปลงไม่ได้ (Immutability Principle)” ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินคดีอำนาจตามกฎหมาย³⁰ ซึ่งประเทศที่ใช้หลักนี้คือประเทศเยอรมัน

³⁰ คณิต ธิ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ : สำนักวิญญูชน, 2564). หน้า 121.

2.1.1 ประเทศเยอรมัน

การดำเนินคดีในประเทศเยอรมันอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องเพียงองค์กรเดียวและมีอำนาจในการสั่งคดี โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในคดีโดยเป็นผู้ช่วยติดตามการกระทำผิดอาญาและต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีความผิดเกิดขึ้น³¹ แต่การดำเนินคดีต่อไปเป็นความรับผิดชอบของอัยการซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้อัยการใช้อำนาจโดยมิชอบและเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคกัน แต่แม้ว่าประเทศเยอรมันจะยึดถือหลักการการดำเนินคดีอาญาโดยกฎหมาย แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่อัยการอาจไม่ฟ้องคดีต่อศาลเนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

2.1.1.1 เหตุผลในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น คดีขาดอายุความ

2.1.1.2 กฎหมายสารบัญญัติ เช่น การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดอาญา

2.1.1.3 เหตุผลในทางข้อเท็จจริง เช่น พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา

2.1.1.4 เหตุผลอื่นที่อัยการเห็นว่าไม่สมควรดำเนินคดีหรือฟ้องผู้ต้องหา แม้จะมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งตามหลักการดำเนินคดีอาญานี้ยัยการจะต้องดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องต่อไปแต่อัยการไม่สามารถกระทำต่อไปได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในข้อนี้ อัยการต้องถูกจำกัดอย่างเข้มงวดและบางกรณีอาจถูกควบคุมโดยศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 และ 154³²

2.1.1.5 การดำเนินคดีอาญาของอัยการอันเป็นการดำเนินคดีอาญาตามหลักดุลพินิจ

เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พบว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริง อัยการอาจไม่ฟ้องคดีต่อศาลก็ได้โดยคำนึงถึงอายุบุคลิกลักษณะสภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิดหรือองค์ประกอบอื่นๆ หรือแม้ฟ้องคดีต่อศาลแล้วหากอัยการเห็นควรก็มีอำนาจถอนฟ้องได้เนื่องจากถ้ามีการลงโทษผู้กระทำผิดในทุกกรณี อาจทำให้คนในสังคมรู้สึกว่าคุณก็ได้รับโทษตามกฎหมายไปด้วย โดยบ่อเกิดของหลักการนี้ คือ เปลี่ยนทฤษฎีการลงโทษจากทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มาเป็นทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilization Theory)" ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันสังคมโดยเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิด³³ จากทฤษฎีดังกล่าวก็มีผลทำให้อัยการมีดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งประเทศที่ใช้หลักดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา มีดังนี้

³¹ “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน” มาตรา 163.

³² John H. Langbein, Comparative Criminal Procedure: Germany, p. 468.

³³ สหชน รัตน์ไพจิตร, “ทฤษฎีการลงโทษ : การนิติบัญญัติ,” วารสารนิติศาสตร์.

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ทางทฤษฎี ถือว่าใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเพื่อส่งไม่ฟ้องคดีมีมูล ซึ่งพิจารณาจากสภาพของคดีและสภาพของผู้กระทำความผิด โดยศาลฎีกาก็ตีความไปในทางสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของอัยการด้วย โดยอัยการเป็นองค์กรเดียวที่ส่งคดีอาญาได้โดยมีตำรวจร่วมสอบสวนด้วย³⁴ ทั้งนี้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา (Some Agencies with Authority to Investigate Criminal Offenses) มีหลายหน่วยงาน เช่น Prosecutor, FBI, Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms ในกระทรวงยุติธรรม เมื่อหน่วยงานดังกล่าวแล้วได้ทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้น จะส่งสำนวนให้อัยการพิจารณาส่งคดีอาญาตามกฎหมายภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหรัฐอเมริกา บรรพ 28 มาตรา 547 (Title 28, United State Code, Section 547) ระบุว่าอัยการมีอำนาจดำเนินคดีที่ละเมิดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา³⁵ ซึ่งอำนาจของอัยการสหรัฐอเมริกา³⁶ มีดังนี้

1.1 อำนาจสอบสวนคดีอาญา ตาม US. Attorney Manual 9-2.010 Investigations ซึ่งกำหนดให้อัยการสามารถเริ่มคดีได้โดยเข้าสอบสวนคดีเอง หรือส่งให้พนักงานสอบสวนจากหน่วยต่างๆ เช่น FBI, Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms เข้าเป็นพนักงานสอบสวนร่วมกับอัยการโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ

1.2 พิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดในคดีอาญาที่มีมูลต่อศาลได้ (อำนาจเด็ดขาด)

1.3 การดำเนินการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) คือ การต่อรองระหว่างอัยการกับจำเลยหรือทนายจำเลยโดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ให้แก่กันโดยจำเลยให้การรับสารภาพ แล้วอัยการจะลดข้อหาที่จะฟ้องคดีโดยการให้การต่อรองคำรับสารภาพ ทั้งนี้ อัยการจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักด้วย

2.1.2 ประเทศฝรั่งเศส

อัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “อัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการวางหลักการใช้ดุลพินิจในการส่งคดีของอัยการและอัยการฝรั่งเศสก็อาศัยอำนาจของกฎหมายนี้ในการส่งยุติคดี (Classements sans suite) แต่ละปีประมาณ 4,000,000 คดี

³⁴ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา”, *วารสารนิติศาสตร์*. 10 (ตุลาคม 2521) : 160.

³⁵ Philip A. Guentert, *Roles of Prosecutor and Police : the American/Federal Model (USA: Resident Legal Advisor U.S. Embassy Bangkok, 2009)*, p. 45 - 48.

³⁶ *Ibid.*

หรือประมาณร้อยละ 85 ของจำนวนคดีทั้งหมด คดีที่อัยการฝรั่งเศสมีคำสั่งยุติคดีนี้ สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทดังต่อไปนี้³⁷

1. คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ (Les affaires non poursuivables) ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด คดีที่มีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิดชอบ (Moti juridique) และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ (default d'elucidation) คดีที่อัยการสั่งยุติคดีเนื่องจากสาเหตุเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 3,500,000 คดี หรือประมาณร้อยละ 75 ของจำนวนคดีทั้งหมดอย่างไรก็ตาม การที่อัยการสั่งยุติคดีประเภทนี้ ถือเป็นการสั่งยุติตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีหรือตามหลักกฎหมาย ซึ่งอัยการในประเทศที่ใช้ระบบการสั่งคดีตามกฎหมายก็สามารถสั่งไม่ฟ้องหรือยุติคดีได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นการที่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีประเภทนี้ จึงไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการสั่งคดีในระบบกฎหมายกับระบบดุลพินิจได้ หากประสงค์จะแยกความแตกต่างของทั้งสองระบบต้องพิจารณาจากการสั่งยุติคดีของอัยการในกรณีที่เป็นคดีที่สามารถฟ้องได้

2. คดีที่สามารถฟ้องได้ (Les affaires poursuivables) แต่อัยการสั่งยุติคดี หากอัยการในประเทศใด สามารถสั่งยุติคดีประเภทนี้ได้ จึงจะจัดอยู่ในระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจ ในประเทศฝรั่งเศสอัยการได้สั่งยุติคดีประเภทนี้ไปจำนวนปีละประมาณ 500.000 - 600,000 คดี หรือประมาณครึ่งหนึ่งของคดีอัยการสามารถฟ้องได้ทั้งหมด ส่วนที่เหลืออัยการสั่งฟ้องประมาณ 600,000 - 700,000 คดีต่อปี โดยสามารถแยกเป็น ๒ กรณีย่อยได้ ดังนี้

2.1 คดีที่อัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดขึ้นมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก เป็นต้น

2.2 คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี (Procedures alternative aux poursuites - Alternative Disputed Resolutions) คดีเหล่านี้เป็นคดีที่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติ ในปี ค.ศ.1998 มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนนอกจากการฟ้องคดีจำนวน 163, 819 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.6 ของคดีทั้งหมด มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีที่ใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสขณะนี้มีอยู่สองมาตรการ คือการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Mediation penal) และความตกลงทางอาญา (Composition penal) มาตรการเบี่ยงเบนทั้งสองประการนี้เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วิวัฒนาการของการใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดี จากระบบการสั่งคดีตามกฎหมายสู่ระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจ เดิมประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ใช้ระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจในยุคที่มีการปฏิวัติฝรั่งเศสสำเร็จเมื่อปี ค.ศ.1789 ฝ่ายนิติบัญญัติของผู้ออกการปฏิวัติ (Le legislature

³⁷ อูทัย อาทิวา, “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส”, หน้า 1 -3. อ้างถึงใน <http://www.ago.go.th/bods/bodartid.htm>, 19/11/2552, 2566.

revolutionaries) ไม่ไว้วางใจการใช้อำนาจของผู้พิพากษา โดยเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติกฎหมายฉบับ ลงวันที่ 16-19 กันยายน 1791 ลักษณะ 5 มาตรา 6 และ 20 และกฎหมายยุค Brumaire ปีที่ 4 มาตรา 90 และ มาตรา 97³⁸ ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาไต่สวนคดีอาญา ค.ศ.1808 ไม่มีบทบัญญัติซึ่งกล่าวถึงระบบการสั่งคดีไว้ จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงกันว่าฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้ใช้ระบบใดในการสั่งคดีของอัยการ นักกฎหมายฝ่ายหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 47 ซึ่งกำหนดให้ “อัยการซึ่งทราบว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ ...หรือความผิดที่มีโทษ ปานกลาง... จะต้องร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เข้ามาในคดี” ดังนั้น บทบัญญัติจึงยังคงยึดถือหลักการสั่งคดีตามกฎหมายอยู่แต่ความเห็นส่วนใหญ่แต่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามอัยการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจและกล่าวว่ามาตรา 47 ดังกล่าวเพียงแต่กำหนดหน้าที่ให้อัยการแจ้งให้ผู้พิพากษาไต่สวนทราบ เมื่อตัดสินจะฟ้องคดีเท่านั้น ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. ๑๙58 บทบัญญัติมาตรา 40 วรรคแรกของประมวลกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนถึงอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งคดี นอกจากนี้ประมวลกฎหมายยุติธรรมทางทหาร มาตรา 91 ก็บัญญัติให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีอาญาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปใช้กับการฟ้องคดีอาญาในประมวลกฎหมายยุติธรรมทางทหารด้วย ลักษณะการสั่งคดีในระบบดุลพินิจโดยทั่วไปนั้น อัยการจะมีอิสระในการสั่งคดีตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับ อัยการสามารถฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องคดีได้ ดังนั้นอัยการในระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจนี้จึงมีอิสระทั้งในการสั่งคดีและการดำเนินคดีเป็นอย่างมาก³⁹

ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทย

อัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา เป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองคดีพิจารณาวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งทางคดีและดำเนินคดีในศาล ซึ่งในบางประเทศอัยการมีบทบาทในการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนและบังคับคดีด้วย บทบาทอัยการในการใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่เป็นบทบาทหน้าที่ที่กึ่งตุลาการเนื่องจากมีบทบาทในการกลั่นกรองคดีเพื่อความยุติธรรมแก่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา อัยการไม่เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเท่านั้นแต่มีบทบาททางตุลาการด้วยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเพราะหากมีการสั่งคดีที่ไม่เหมาะสมจะส่งผลกระทบต่อทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา นอกจากนี้คำสั่งชี้ขาดในทางอาญาของอัยการไม่ว่าจะเป็นคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องมีผลบังคับเด็ดขาดในองค์กรจึงมีสถานะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ เรื่องเดียวกัน

การค้นหาคำความจริงและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานต่างกันในระดับพนักงานสอบสวนชั้นอัยการ และชั้นศาล ในทางทฤษฎีได้จำแนกระดับความเชื่อในการพิสูจน์ความผิดในกระบวนการดำเนินคดีอาญาเป็น 3 ระดับ คือ

1. การพิสูจน์ว่ามีเหตุอันควรเชื่อ
2. การพิสูจน์ว่าคดีมีมูล
3. การพิสูจน์จนสิ้นสงสัย

ในชั้นอัยการนั้นปรากฏว่ามาตรฐานการพิสูจน์ (Standard of Proof) สำหรับพยานหลักฐานในการสั่งฟ้องคดีของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น ในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี มาตรฐานการฟ้องเท่าเทียมกับมาตรฐานของศาลในการพิพากษาลงโทษคือพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง อัยการไทยและอัยการฟิลิปปินส์จะสั่งฟ้องเมื่อคดีมีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าจำเลยได้กระทำความผิดแต่ไม่ถึงขนาดปราศจากข้อสงสัย ส่วนในประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีจะใช้มาตรฐานในการสั่งฟ้องคดีโดยใช้เกณฑ์คดีมีมูล⁴⁰ ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องจึงมีสาระสำคัญว่าเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนเสมอไปหรือไม่ และเมื่อมีการสอบสวนปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงแล้วอัยการมีหน้าที่จะต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาเสมอไปหรือไม่ เรื่องนี้มีหลักการดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 ลักษณะคือหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principles) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles)⁴¹ ดังต่อไปนี้

1. หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality หรือ Compulsory Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาประเภทนี้ถือว่า เมื่อทราบว่ามีมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่สอบสวนจะต้องทำการสอบสวนดำเนินคดีเสมอ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษโดยผู้ใดแล้วหรือไม่ และเมื่อสอบสวนได้เสร็จสิ้นลงแล้วเจ้าพนักงานมีหน้าที่ฟ้องร้องซึ่งในประเทศทั้งหลาย คือ อัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง⁴² จนแน่ใจแล้วว่า มีทางที่จะพิสูจน์ถึงความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลได้แน่ ๆ ความแน่ใจเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่ออัยการได้ทำการชี้แจงน้ำหนักของพยานหลักฐานทั้งหลายแล้วว่าเพียงพอจะให้ศาลลงโทษได้ หรือไม่เป็นประการที่หนึ่ง และประการที่สองคือ การกระทำของผู้ต้องหาครบถ้วนตาม

⁴⁰ สุชาติ ไตรประสิทธิ์. “คำอธิบายการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”, ในเอกสารการสอบคณะนิติศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 16, และ สมใจ เกษศิริเจริญ 0 “บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม”, วารสารอัยการ, 3 (21) (สิงหาคม 2541) : 37-50.

⁴¹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับดำเนินคดีอาญาให้รัฐ (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2523-2524), หน้า 118.

⁴² คณิต นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ : ปรับปรุงระบบงานอัยการและแนวความคิดในการพัฒนาต่อไป”, หน้า 25.

องค์ประกอบความผิดอาญาหรือไม่ อัยการมีหน้าที่ทำการฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอไปและเมื่อฟ้องคดีแล้วจะถอนฟ้องคดีนั้นไม่ได้⁴³ ตามหลักการนี้มีวัตถุประสงค์ป้องกันการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงในการสั่งคดี และเพื่อให้ทุกคนได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน และเพื่อป้องกันการกระทำผิดในทางทฤษฎีทุกคดีจะต้องส่งฟ้องต่อศาล เพื่อพิจารณาความผิดซึ่งหากเกิดผลไม่พึงประสงค์มากกว่าการไม่ดำเนินคดี(Unjust result) ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไขกฎหมาย อัยการไม่สามารถจะอำนวยความสะดวกด้วยตนเองได้ โดยระบบนี้มีข้อดีคือ เป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและยังเป็นเสมือนเกราะคุ้มครองป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบข่ายความยุติธรรมต่ออัยการ แต่มีข้อเสียคือ ทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญายืดเยื้อแค่เพียงความคิดในการแก้แค้นทดแทนจึงส่งผลทำให้ระบบการยุติธรรมของประเทศขาดความยืดหยุ่นและทำให้ใช้กฎหมายแข็งกระด้างเกินไป⁴⁴

สำหรับประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ได้แก่ เยอรมัน อิตาลี สเปน สวีเดน โปแลนด์ สาธารณรัฐเช็ก สำหรับประเทศเยอรมันกำหนดทุกคดีต้องฟ้องศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นยอมให้มีการยุติดำเนินคดีโดยมีเงื่อนไขได้ในบางกรณีเช่นเดียวกัน⁴⁵

2. หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles หรือ The Principles of Expediency)

หลักการดำเนินคดีอาญาประเภทนี้ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายแต่อาจเรียกได้ว่าเป็นที่มาแห่งอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีอาญาและได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณา และหากพนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่อัยการก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวโดยใช้เหตุที่นักกฎหมายทางยุโรปเรียกว่า Expediency Ground หรือ ที่นักกฎหมายชาวอเมริกันเรียกว่า "หลักยุติธรรม" ตัวอย่างเช่น อัยการเห็นว่า การสั่งฟ้องคดีอาญาไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือการสั่งฟ้องคดีอาญาจะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งระบบนี้มีข้อดีคือ ทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจปรับกับสภาพความผิดผู้กระทำความผิดและความเปลี่ยนแปลงของสังคม หลักการดำเนินคดีอาญามีว่าการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้นจะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ทั้งนี้ เพราะอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย แต่ปัจจุบันนี้ทฤษฎีการแก้แค้นและเห็นว่าต้องมีการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป โดยในบางประเทศเห็นว่าการลงโทษควรมีจุดประสงค์เพื่อเป็น "การป้องกันทั่วไป" กล่าวคือ การลงโทษควร

⁴³ กุลพล พลวัน, “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”, วารสารอัยการ, 1 (มกราคม 2520) : 12.

⁴⁴ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “หลักการฟ้องคดีเชิงบังคับและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, หน้า 3.

⁴⁵ รัชณี ชัยสุวรรณ, “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 39.

กระทำเพื่อให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งเฉยกับการกระทำผิดนั้นและเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกันกลับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดประสงค์เพื่อเป็น "การป้องกันพิเศษ" กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสได้แก้ไขปรับปรุงตัวเอง ไม่กระทำผิดเช่นนั้นซ้ำอีก และสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้⁴⁶ แต่มีข้อเสียคือก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย⁴⁷

สำหรับประเทศที่ใช้หลักการดำเนินอาญาตามดุลพินิจ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส มอลตา สาธารณรัฐอาหรับ เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล ไทย เป็นต้น⁴⁸ ตามที่กล่าวแล้วว่า หลักนี้ยังการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแม้พยานหลักฐานจะรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริง ตัวอย่างเช่น การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือคดีเกี่ยวกับเยาวชนเป็นผู้กระทำผิดเพื่อให้โอกาสแก่เด็กเยาวชนปรับปรุงแก้ไขกลับตัวได้โดยไม่มีคดีติดตัว หรือการฟ้องคดีต่อศาลอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมไร้ผลในบางครั้งการฟ้องคดีหรือจัดให้ทำงานบริการสังคมหรืออบรมในสถานที่น่าจะได้ผลมากกว่าการให้มีความยืดหยุ่น และให้โอกาสในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นรายคดีอันเป็นการป้องกันกระทำผิดซ้ำอีก ทั้งเป็นผลดีในการประหยัดงบประมาณและเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งเป็นการยับยั้งมิให้ผู้กระทำผิดเล็กน้อยถูกกักขังในเรือนจำร่วมกับอาชญากรที่ร้ายแรงอื่น อย่างไรก็ตามหลักการนี้อาจมีปัญหาในการเปิดโอกาสให้มีการสั่งคดีโดยเลือกปฏิบัติและใช้อำนาจโดยมิชอบของอัยการและอาจสั่งไม่ฟ้องโดยมิได้คำนึงถึงความเสียหายของผู้เสียหายซึ่งจะได้มีการตรวจสอบควบคุมที่เหมาะสมต่อไป

ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมถึงการพัฒนาองค์กรและบุคลากร และเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (Process of Judgments) จึงต้องปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ ก่อเกิดประสิทธิผลต่อประเทศชาติอย่างมีอาชีพที่แท้จริง (Professional) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้องค์กรอัยการไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินงานอื่นใดจากฝ่ายบริหาร

⁴⁶ คณิต ฒ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ: การปรับปรุงระบบงานอัยการและแนวความคิดในการพัฒนาต่อไป”, หน้า 25-26.

⁴⁷ รัชณี ชัยสุวรรณ, “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ”, หน้า 41.

⁴⁸ กุลพล พลวัน, “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”, หน้า 37.

อันถือได้ว่าเป็นการก่อตั้งสถานะความเป็นสถาบันตามกฎหมายในรัฐธรรมนูญให้กับองค์กรอัยการเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง โดยและได้มีการตรากฎหมายได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 กำหนดให้องค์กรอัยการประกอบด้วย กอ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคลโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล ส่วนมาตรา 10 กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด สำหรับการดำเนินคดีนั้น ตาม พรบ. องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ

เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143⁴⁹ ได้กำหนดหลักการให้อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles หรือ The Principles of Expediency) กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีอาญาและได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณา และหากพนักงานสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิด

⁴⁹ มาตรา 143 “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวน ดังกล่าวใน มาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา มาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้อง ผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้องในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน เพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ความผิดจริงแต่ัยการก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวโดยใช้ “หลักความยุติธรรม” หรือ “หลักประโยชน์สาธารณะ” เช่นว่าเป็นความผิดเล็กน้อย หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยสาธารณะ หรืออาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แล้วแต่กรณีเป็นต้น แต่ในกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น⁵⁰ ที่สามารถวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยตามหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรอัยการ ได้ส่งผลกระทบต่อสถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ในปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพ บทบาท อำนาจหน้าที่ของอัยการไทยและสำนักงานอัยการสูงสุด ที่เปลี่ยนแปลงไปตามผลแห่งรัฐธรรมนูญ แม้บทบัญญัติการที่รัฐธรรมนูญได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรอัยการมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื้อแท้ของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารอยู่⁵¹ เพียงแต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กร การปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณเพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นบรรดาภารกิจสถานะ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรอัยการที่มีอยู่เดิม จึงไม่ถูกกระทบแต่ประการใด สำหรับกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นพ้องด้วย หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของอัยการไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองอัยการในการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรม คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เพื่อสร้างความคุ้มกันให้อัยการสามารถยืนหยัดเผชิญหน้ากับฝ่ายบริหารโดยไม่หวั่นเกรงต่ออำนาจ การบังคับบัญชา และการจำกัดขัดขวางจากฝ่ายบริหาร จึงมีการกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารสั่งการใดๆ ต่ออัยการในการทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นๆ ได้ และรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางระเบียบไว้ให้

⁵⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ๒๕๕๔ .ศ.

⁵¹ รายงานของคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา วันที่ 10 กรกฎาคม 2551, หน้า 4, อ้างถึงใน www.senate.go.th/committee2551/co_3/02/2553.

อัยการทำหน้าที่ทางบริหารอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นนั้นเสื่อมทรามได้⁵² โดยมีการแยกระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการโดยการตั้งคณะกรรมการอัยการเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลออกจากระบบข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการที่มีคณะกรรมการตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการยุติธรรมของประเทศเจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ⁵³ นอกจากนี้ยังได้แยกระบบเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของข้าราชการฝ่ายอัยการให้สอดคล้องกับข้าราชการฝ่ายตุลาการเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรอัยการตลอดมา⁵⁴

2. อัยการกับความเป็นอิสระในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น จำต้องวิเคราะห์ว่า “ความเที่ยง” และ “ความเที่ยงธรรม” และ “ความเป็นอิสระ” มีความหมายเช่นไร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มีวัตถุประสงค์เช่นไรในการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ ซึ่งจะวิเคราะห์ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1 ความเป็นอิสระ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “อิสระ อิด) (สะหระ” หมายความว่า เป็นใหญ่, เป็นไทแก่ตัว เช่นรัฐอิสระ, ไม่ขึ้นแก่ใคร, ไม่สังกัดใคร เช่นอาชีพอิสระ, นักเขียนอิสระ น. ความเป็นไทแก่ตัว, การปกครองตนเอง เช่นไม่มีอิสระ, แยกตัวเป็นอิสระ⁵⁵

ความเป็นอิสระ มีที่มาจากคำว่า Independence (n) relate: freedom; liberation freedom from the control, influence, support; aid, or the like, of others. หมายความว่ารวมถึงการมีอิสรภาพและเสรีภาพในการปฏิบัติงานนั่นเอง ทั้งนี้ ระบบความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการทั่วโลก พยายามสร้างหลักประกันและความเป็นอิสระให้กับองค์กรอัยการเช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานโดยเป็นไทแก่ตัวเองและไม่ขึ้นและสังกัดกับองค์กรอื่นใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชน ดังต่อไปนี้⁵⁶

⁵² พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 17.

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521.

⁵⁴ พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2544

⁵⁵ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพฯ : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์, 2546), หน้า 1376.

⁵⁶ วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550, หน้า 34 -36.

2.1.1 อัยการจะต้องปราศจากความกดดันทางการเมือง (Prosecutor must be kept from Political Pressure)

ในการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดของตำแหน่ง อัยการต้องได้รับหลักประกันว่าจะไม่มีอิทธิพลจากภายนอกกดดันโดยเฉพาะอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง อีกทั้งการได้รับเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ ต้องอยู่ในระดับที่สูงไม่น้อยกว่าผู้พิพากษา ตุลาการ และเพื่อเหมาะสมแก่หน้าที่ อัยการต้องได้รับการประกันตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง และได้รับการคุ้มครองโดยให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักประกันความเป็นอิสระจากความกดดันทางการเมืองนี้ได้พัฒนามาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Principles of the Separation of Power) ทั้งนี้ องค์กรอัยการจะมีลักษณะพิเศษที่เป็น (องค์กรกึ่งตุลาการ Quasi Judicial) ที่เป็นทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารในองค์กรเดียวกัน

2.1.2 อัยการต้องปราศจากอคติ (Prosecutor must be kept clear of bias)

จากหลักการในข้อแรก ที่อัยการต้องปราศจากความกดดันทางการเมือง ส่งผลให้องค์กรอัยการต้องวางตนเป็นกลางจากฝ่ายการเมืองโดยไม่ฝักใฝ่การเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใด และเพื่อให้หลักการดังกล่าวเกิดผลในความเป็นจริง จึงห้ามอัยการเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารพรรคการเมืองโดยเด็ดขาดเพื่อเป็นการคุ้มกันมิให้อัยการสูญเสียความเป็นกลางในทางการเมือง

2.1.3 อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม (Prosecutor must be Free to give Decision)

อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการสั่งคดี และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีในการสั่งคดีระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหาในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาต้องกระทำด้วยความเป็นธรรม ดังนั้น การสั่งคดีต้องเป็นไปตามกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับคู่ความทั้งสองฝ่าย อัยการต้องไม่ดำเนินการโดยปราศจากเหตุผลหรืออิทธิพลจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่นๆ แม้ว่าจะมีสถานะหนึ่งที่อยู่ในข้างของฝ่ายบริหารก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีเป็นไปโดยอิสระและเกิดความเที่ยงธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชน

2.1.4 อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการพูด หรือแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ (Prosecutor must be free to Speak boldly in his Prosecute Capacity)

ในการปฏิบัติหน้าที่ อัยการในระบบสากล เช่นอัยการฝรั่งเศส จะได้รับเอกสิทธิ์พิเศษในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานว่า อัยการจะไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาท ละเมิดอำนาจศาล หรือความผิดทางวินัย หากเป็นการปฏิบัติไปตามกรอบแห่งสิทธิอย่างเหมาะสม ดังนั้น การสร้างมาตรการในการปฏิบัติงานของอัยการเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 25๕๓ จึงจำต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระทั้ง 4 ประการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะหลักประกันความเป็นอิสระทั้ง 4 ประการดังกล่าวจะสร้างมาตรฐานให้ประชาชนวางใจ และเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความเที่ยงธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชนต่อไป

2.2 ความเที่ยงธรรม

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เที่ยงธรรม” หมายความว่า ตั้งตรงด้วยความเป็นธรรม, เที่ยงตรง, ตั้งตรงไม่เอนเอียง, ยุติธรรม⁵⁷

“ธรรมคุณความดี” หมายความว่า น. ความยุติธรรม, ความถูกต้อง เช่นความเป็นธรรมในสังคม, กฎ, กฎเกณฑ์, กฎหมาย⁵⁸

“ยุติธรรมความเที่ยงธรรม หมายความว่า น. ความชอบธรรม, ความชอบด้วยเหตุผล เช่นการทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม .ว. เที่ยงธรรม, ไม่เอนเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง, ชอบด้วยเหตุผล เช่น กรรมการตัดสินอย่างยุติธรรม⁵⁹

ความเที่ยงธรรม มีที่มาจากคำว่า Fairly (adv.); impartially; equitably; righteously; justly; morally.' In a fair manner; justly or honestly. ความเที่ยงธรรมจึงมี " หมายความว่า อย่างยุติธรรม อย่างเป็นธรรม อย่างเป็นกลางโดยความจริง ซึ่งระบบความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการทั่วโลกพยายามสร้างหลักประกันและความเป็นอิสระให้กับองค์กรอัยการเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่ออำนวยความยุติธรรมอย่างถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลตั้งตรงด้วยความเป็นธรรมไม่เอนเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชน ดังนั้น การสั่งและดำเนินคดีอาญาของอัยการ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ต้องมีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือกระทำให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าจะเป็นการปฏิบัติการที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรอื่นใด อัยการต้องเลือกข้างผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนมาก่อนเสมอ “เพราะประโยชน์สุขของประชาชนคือกฎหมายสูงสุด (Salus Populi Suprema Lex)”⁶⁰

2.3 ปัญหาของระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายด้าน รวมทั้งระบบกฎหมายจาก “ระบบกฎหมายตราสามดวง” ที่ล้าสมัย และยุ่งยาก มาเป็นการร่างกฎหมายใหม่ โดยนำ “ระบบประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป” มาใช้จนถึงปัจจุบัน⁶¹ โดยได้มีร่างและได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน รศ.115”⁶² และยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายด้วยวิธีการทรมานร่างกายตามจารีตนครบาล จึงนับได้ว่า ไทยได้ยกเลิก “ระบบไต่สวน” มาเป็น “ระบบกล่าวหา” เมื่อใช้ “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁵⁷ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, หน้า 542.

⁵⁸ เฟิ่งอ้าง, หน้า 553.

⁵⁹ เฟิ่งอ้าง, หน้า 911.

⁶⁰ สมชาย เก้านพรัตน์, “โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 30.

⁶¹ ธานินท์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2511), หน้า 7.

⁶² ราชกิจจานุเบกษา. รศ. 115 เล่ม 13 หน้า 57

พ.ศ. 2467” แล้ว⁶³ โดยการดำเนินคดีอาญาของไทยในชั้นก่อนฟ้องได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากกันเด็ดขาด โดยให้อำนาจการสอบสวนแก่ตำรวจเพียงองค์กรเดียวปราศจากการควบคุม โดยองค์กรอื่น อัยการจึงมีอำนาจเพียงฟ้องร้องคดีเท่านั้นไม่มีอำนาจควบคุมการสอบสวนต่างๆ ที่เป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล จึงแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาในประเทศอื่นๆ ที่ไม่แยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน อีกทั้งประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดที่รัฐเป็นผู้รักษา ความสงบเรียบร้อยมาใช้ โดยมี “อัยการ”⁶⁴ เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อป้องกันการแก้แค้นส่วนตัวและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม⁶⁵ แต่รัฐมิได้ผูกขาดการ ดำเนินคดีอาญา แต่ผู้เดียว โดยให้อำนาจแก่ผู้เสียหายที่เป็นประชาชนฟ้องคดีอาญาด้วยแต่ก็ถือเป็น หลักรองเพราะหลักใหญ่คือการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานและศาลในการ ตรวจสอบหาความจริงโดยไม่มีข้อผูกมัดใดในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น เนื่องจากได้มีการแบ่งแยก หน้าที่ความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด จึงได้แบ่งออกเป็น 2 องค์กรในการทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้อง ดังนี้

1. องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวน คือ ตำรวจ ได้แก่ พนักงานสอบสวน ที่รับผิดชอบในการ สอบสวนคดีอาญา ซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย
2. องค์กรที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญา คือ อัยการ ที่จะทำหน้าที่ต่อเมื่อพนักงานสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วพนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมทำความเข้าใจ เสนออัยการเพื่อพิจารณาตามกฎหมาย จากนั้นอัยการจะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองสำนวนการ สอบสวน ซึ่งแม้อัยการเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดแต่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอัยการ ก็สามารถใช้อดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญายังกำหนดอำนาจให้อัยการสามารถให้ถอนฟ้องจำเลยที่อัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้ ได้ด้วย⁶⁶ ทั้งนี้ เนื่องจากการส่งฟ้องบุคคลเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญและ ถือเป็นนโยบายทางอาญาของประเทศ (Criminal Justices) ดังนั้น ระบบการดำเนินคดีอาญาใน ประเทศไทยจึงเป็นระบบการดำเนินคดีโดยดุลยพินิจนั่นเอง

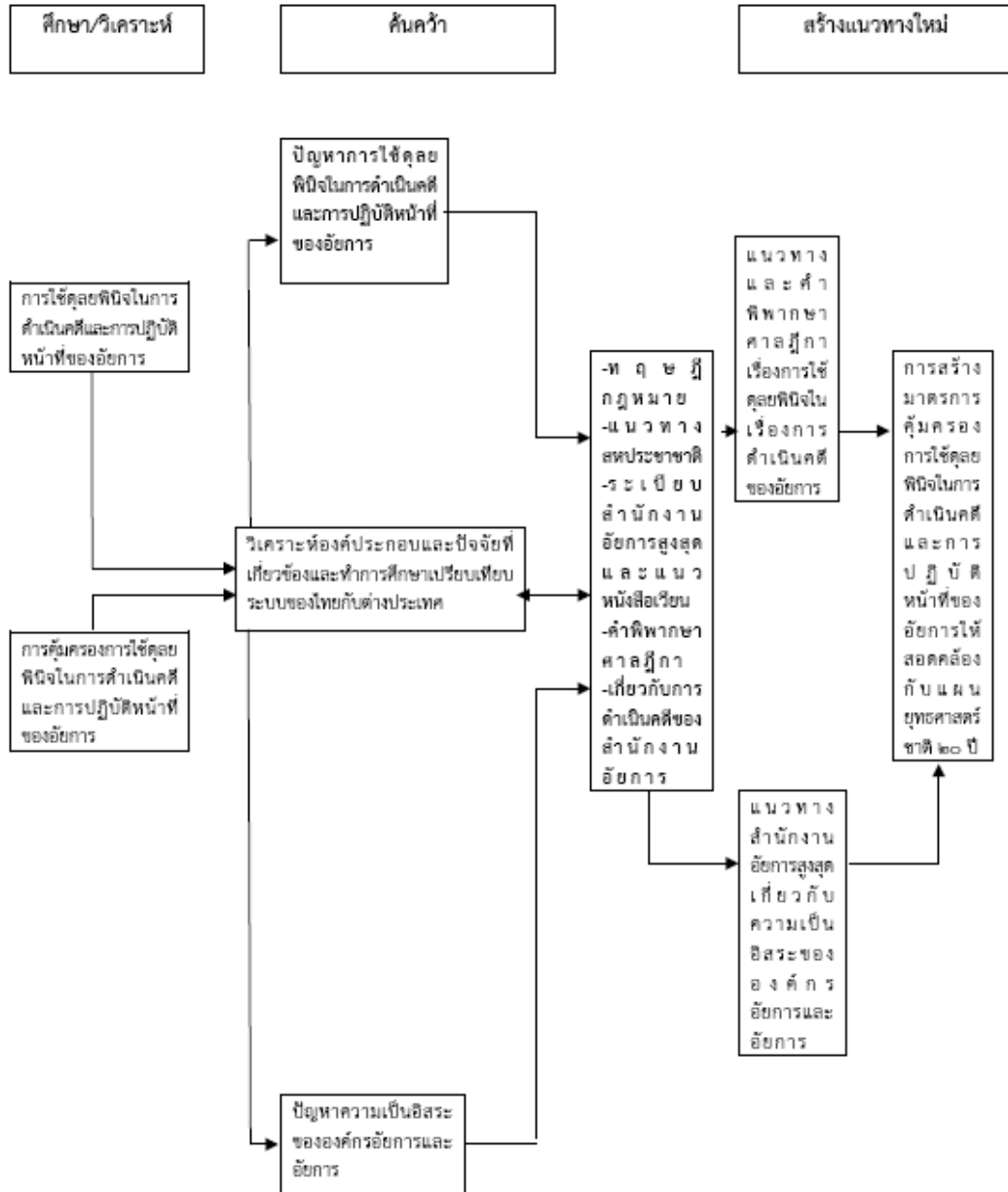
⁶³ ชาญชัย แสงวงศ์ และคณะ, “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย”, วารสารกฎหมายปกครอง. 3 (ธันวาคม 2527); 664-673.

⁶⁴ ไชยศ วิฑูรานุพงษ์, “อัยการของเรา”, วารสารอัยการ. (เมษายน 2525): 21.

⁶⁵ สุข เปรุณาวิน, “ระบบอัยการต่างประเทศ”, หน้า 15.

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35, 36, 145 และ 145/1

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศและงานวิจัยในประเทศเกี่ยวกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการดำเนินคดีอาญาและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาเกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตัวของสังคม ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดสืบเนื่องจากการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในสังคมตะวันตกและการก่อตัวของหลักสากลในการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ทฤษฎี Crime Control Model กับ Due Process Model รวมทั้งการประสานหลักการสำคัญของทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนเป็นไปอย่างเป็นระบบและมีเหตุผล เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากร ในขณะที่เดียวกันก็มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยให้มีโอกาสพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้อย่างเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความสงบสุขร่มเย็นในประเทศชาติ นอกจากนี้ยังทราบว่าอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา โดยเป็นเจ้าหน้าที่ที่กลั่นกรองคดีพิจารณาวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งทางคดีและดำเนินคดีในศาล ซึ่งในบางประเทศอัยการมีบทบาทในการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนและบังคับคดีด้วย บทบาทอัยการในการใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่เป็นบทบาทหน้าที่ที่ถึงตุลาการเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีเพื่อความยุติธรรมแก่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา ซึ่งเรียกว่าหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles) และจากหลักดังกล่าวเมื่อนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาจนเสร็จสิ้นแล้ว จะสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมทำความเข้าใจความเห็นเสนออัยการเพื่อพิจารณาตามกฎหมาย จากนั้นอัยการจะทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองสำนวนการสอบสวน ซึ่งแม้อัยการเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดแต่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอัยการก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ก็กำหนดให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไว้จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังกำหนดอำนาจให้อัยการสามารถให้ถอนฟ้องจำเลยที่อัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้ได้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการส่งฟ้องบุคคลเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญและถือเป็นนโยบายทางอาญาของประเทศ (Criminal Justices) ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์สุขของสังคม สำหรับแนวคิดและที่มาของหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการจะได้กล่าวในงานวิจัยในบทที่ 3 โดยละเอียดต่อไป

บทที่ 3

หลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจ ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการขององค์การสหประชาชาติ สมาคมอัยการระหว่างประเทศ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศและทำการศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้ทราบหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการโดยละเอียดดังต่อไปนี้

หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาขององค์กรอัยการ

ที่มาและแนวคิดของหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ มีหลักการที่สำคัญโดยสังเขป ดังนี้

1. ที่มาของหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ

หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการเกิดขึ้นในสมัยเริ่มก่อตั้งสถาบันอัยการในฐานะที่อัยการเป็นองค์กรในฝ่ายตุลาการ ดังนั้นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจึงถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการด้วยในตัว สำหรับประเทศที่จัดระบบโครงสร้างขององค์กรอัยการไว้ต่างหากจากฝ่ายตุลาการ ไม่ว่าจะกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร หรือให้เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็ต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไว้เช่นกัน แต่จะแตกต่างกันตามสถานะขององค์กรอัยการในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ¹ ความเป็นมาและแนวความคิดในความเป็นอิสระขององค์กรอัยการเริ่มจากแนวคิดในเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา แม้ต่อมาจะมีการแยกโครงสร้างองค์กรอัยการออกจากฝ่ายตุลาการเพื่อแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิพากษาคดี แต่แนวความคิดในการประกันความเป็นอิสระของอัยการ ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องให้การรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เริ่มต้นจากเหตุการณ์ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 ช่วงนั้นกษัตริย์ทรงพระราชอำนาจอย่างล้นพ้นทั้งในด้านการบริหาร การนิติบัญญัติ และการตุลาการ ซึ่งอำนาจตุลาการนั้นกษัตริย์มีอำนาจตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาได้ตามพระราชอัธยาศัย หากกษัตริย์ต้องพ้นจากราชสมบัติไม่ว่าด้วยเหตุใด ผู้พิพากษาที่ตั้งขึ้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ทำให้

¹ กิตติศักดิ์ วงศ์จั่น, *อิสระในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ*. (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ, 2550), หน้า 14.

ผู้พิพากษาต้องอยู่ภายใต้อำนาจอัยการโดยไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระแต่อย่างใด² นอกจากนี้ กษัตริย์ในประเทศอังกฤษได้ก้าวล่วงเข้ามามีบทบาทในคดีสำคัญ โดยใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีด้วยตนเอง โดยอ้างว่าอำนาจการพิพากษาคดีเป็นของพระเจ้า โดยพระเจ้าทรงประทานให้กับอำนาจให้กษัตริย์ ทำให้การพิพากษาคดีต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์ของกษัตริย์ และราชวงศ์ ผู้พิพากษาในอังกฤษไม่เห็นด้วยจึงก่อให้เกิดการเรียกร้องเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นำโดย Sir. Edward Coke. ซึ่งเป็นประธานศาลสูง (Chief Justice of The King Bench) ในช่วง ค.ศ.1603 ในสมัยพระเจ้าเจมส์ ที่ 1 ได้ต่อสู้คัดค้านโดยอ้างว่า แม้กษัตริย์มีอำนาจจากพระเจ้า แต่อำนาจนั้นต้องอยู่ภายใต้พระเจ้าและกฎหมาย กษัตริย์จึงไม่สามารถพิจารณาตัดสินคดีด้วยตนเอง เนื่องจากพระองค์ไม่ได้เรียนกฎหมาย การบังคับให้ผู้พิพากษาฟังกษัตริย์อย่างไร้เหตุผลถือเป็นการหน่วงความยุติธรรม ขัดแย้งต่อกฎหมายและคำปฏิญาณของผู้พิพากษา ดังนั้น ผู้พิพากษาไม่ควรยอมจำนนปฏิบัติตามคำขอของกษัตริย์³ การต่อสู้เรียกร้องดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวอังกฤษจนได้รับชัยชนะในเวลาต่อมา และถือเป็นจุดเริ่มของการวางหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและอัยการและเป็นที่มาของหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการที่มีความสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในเวลาต่อมา

2. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่มีการแยกโครงสร้างองค์กรอัยการออกจากฝ่ายตุลาการเพื่อแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิพากษาคดี อัยการในยุคนั้นได้รับการแต่งตั้งมาจากทนายของกษัตริย์ (Procureurs du roi) พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้มีพระราช 16 คำรัสในศาลเมืองเกรอนอบล์ว่า “ให้ศาลรับรู้ไว้ว่าศาลจะดูหรือติเตียนอัยการของฉันทันทีโดยไม่ได้รับอนุญาตจากฉันทันทีไม่ได้เป็นอันขาด” ภายหลังการปฏิวัติและก่อตั้งสาธารณรัฐ ชาวฝรั่งเศสเห็นถึงข้อดีของการตรวจสอบผู้พิพากษาโดยอัยการจึงได้มีกฎหมายแต่งตั้งอัยการขึ้นเมื่อวันที่ มีนาคม 23 ค.ศ.1302 .ศ.⁴ จึงถือกันว่าอัยการเป็นผู้แทนของชุมชนและเป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม (Pourvoir Executif) ต่อมาอัยการฝรั่งเศสได้กลายเป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป รวมทั้งอัยการเยอรมันด้วย⁵ อัยการฝรั่งเศสเป็นข้าราชการตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษาโดยสามารถสับเปลี่ยนหน้าที่ระหว่างอัยการและผู้พิพากษาได้ มีสถานะและระบบอัตราเงินเดือนเท่ากัน เมื่อทำหน้าที่อัยการเรียกว่า “ตุลาการฝ่ายอัยการ” (des magistrats qui exercent exerent les

² Keith J. Eddy, *The English Legal System*. (London : Sweet & Maxwell, 1987), p. 14-15.

³ หยุต แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511*. (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511), หน้า 1039-1040.

⁴ สุข เปรุนาวิน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ”, ในระบบอัยการสากล (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 37.

⁵ คณิต ญ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”, ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ 2526), หน้า 22.

fonctions du ministere public) อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถทำงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระอย่างยิ่ง⁶ ในประเทศฝรั่งเศส อัยการมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา และมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ตุลาการยื่น” (magistrat du parquet) เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ต้องยื่นแถลงสิ่งที่ตนต้องการพูด ขณะที่ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง” (magistrat du siège) ผู้ที่ประสงค์จะเป็นอัยการและผู้พิพากษาจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมในสถาบันตุลาการแห่งชาติ (L’ cole nationale de la magistrature) ในสถานะเป็นตุลาการผู้ช่วยโดยผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 31 ปี และเมื่อสามารถสอบผ่านการคัดเลือกแล้วจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติเป็นเวลาทั้งสิ้น 31 เดือน ซึ่ง “ตุลาการผู้ช่วย” นี้ จะได้รับการฝึกอบรมทั้งงานของอัยการและผู้พิพากษาและเมื่อเสร็จสิ้นการฝึกอบรมแล้วตุลาการผู้ช่วยสามารถเลือกได้ว่าประสงค์จะไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอัยการหรือผู้พิพากษา และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ อัยการและผู้พิพากษาฝรั่งเศสสามารถโอนสลับเปลี่ยนสายงานจากอัยการมาเป็นผู้พิพากษาหรือจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการได้⁷ และตามหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส อัยการเป็นผู้มีอำนาจทั้งการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญา ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยอัยการฝรั่งเศสจะเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีทั้งนี้ อัยการฝรั่งเศสอาจสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทนก็ได้ โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 12, มาตรา 12-1 และมาตรา 13 อัยการฝรั่งเศสจะเป็นผู้ควบคุมและกำกับทิศทางในการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งถือเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันในการสอบสวนระหว่างอัยการฝรั่งเศสและเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีซึ่งปกติแล้วอัยการฝรั่งเศสจะมอบให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน เว้นเสียแต่จะเป็นคดีอาญาที่มีความสำคัญและเป็นคดีความผิดร้ายแรง เช่น คดีการก่อการร้ายอัยการฝรั่งเศสจะเข้าไปสอบสวนคดีด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้น ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสรวมทั้งในประเทศอื่นๆ เช่น เยอรมนี เบลเยียม ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ที่เป็นระบบสากล อำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นกระบวนการเดียวกัน จึงไม่ได้มีการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีเหมือนระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย⁸ ทำให้ระบบความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการฝรั่งเศสกลายเป็นต้นแบบของระบบอัยการทั่วโลกที่พยายามสร้างหลักประกันและความเป็นอิสระให้กับองค์กรอัยการเช่นกัน ในฝรั่งเศส มีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของอัยการ ประการ 4⁹ ดังต่อไปนี้

⁶ สุข เปรูนาวิน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ”, ในระบบอัยการสากล, หน้า 37.

⁷ ธนกฤต วรณัชชากุล. “บทบาทอัยการฝรั่งเศส ต้นแบบ อัยการโลก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.matichon.co.th/article/news_2496349.

⁸ เฟ็งอ้าง.

⁹ วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2551), หน้า 34 - 36.

2.1 อัยการจะต้องปราศจากความกดดันทางการเมือง (Prosecutor must be kept from Political Pressure)

2.2 อัยการต้องปราศจากอคติ (Prosecutor must be kept clear of bias)

2.3 อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการสั่งคดี และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม (Prosecutor must be Free to give Decision)

2.4 อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการพูด หรือแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ได้ (Prosecutor must be free to Speak boldly in his Prosecute Capacity)

หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในต่างประเทศ

การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการตามแนวทางของสหประชาชาติเกิดจาก การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 7 ที่ได้รับรองหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและอัยการ ซึ่งต่อมาที่ประชุมสหประชาชาติได้มีการยืนยันเห็นชอบโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 40/32 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 และมติที่ 40/146 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1985 โดยที่มติที่ 7 คณะกรรมการได้รับแจ้งให้พิจารณาถึงความจำเป็นของแนวทางเกี่ยวกับเรื่องการคัดเลือก การฝึกอบรมทางวิชาชีพและสถานภาพของอัยการ ภารกิจและการปฏิบัติที่พึงประสงค์ของอัยการ วิธีที่จะเพิ่มการช่วยเหลือของอัยการที่จะทำให้การดำเนินการกิจของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นไปโดยราบรื่น ขอบเขตของอำนาจในการใช้ดุลพินิจของอัยการและบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ โดยแนวทางซึ่งที่ประชุมสหประชาชาติสร้างขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิกในการดำเนินการตามภารกิจของการรักษาและส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งรัฐบาลพึงเคารพและให้ความสำคัญภายใต้กรอบแห่งการปฏิบัติของประเทศ¹⁰ ดังนั้นประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของสหประชาชาติพึงยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัด สำหรับการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรมนั้น มีดังต่อไปนี้

¹⁰ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ คณะ, ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551), หน้า 15-2 .

1. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการของสหประชาชาติ

การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ ซึ่งสหประชาชาติกำหนดขึ้นนั้นก็เพื่อสร้างความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) หรือความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับองค์กรอัยการ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการให้อัยการมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่¹¹ การสร้างหลักประกันดังกล่าวส่งผลให้ประเทศภาคีที่นำหลักการดังกล่าวไปอนุวัติออกกฎหมายภายใน เมื่อมีการบังคับใช้มาตรการนี้ อัยการของประเทศเหล่านั้นสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้อย่างเป็นที่ประจักษ์ ระบบอัยการของประเทศเหล่านั้นจึงมีพัฒนาการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และสามารถสร้างความเชื่อถือศรัทธากับประชาชนเป็นอันมาก สำหรับหลักการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการมีดังต่อไปนี้

1.1 การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ชอบธรรม¹²

แนวทางของสหประชาชาติวางมาตรการในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ ซึ่งจะส่งผลทำให้อัยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม เนื่องจากไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใดๆ ที่จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา นอกจากนี้หากไม่มีมาตรการให้อัยการปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ชอบธรรมในประเทศที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองจะทำให้ประชาชนที่เป็นคู่กรณีในคดีหากเกิดความไม่พอใจในการปฏิบัติงานของอัยการ สามารถฟ้องอัยการเป็นคดีความต่อศาลได้ง่ายเกินไป ทำให้อัยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพ นอกจากนี้สหประชาชาติวางมาตรการในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ ซึ่งจะส่งผลทำให้อัยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม ดังนี้

1.2 การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยการได้รับการคุ้มครองดูแลให้ความปลอดภัยอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ จากองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัย¹³

1.3 การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยการได้รับจัดสวัสดิการที่ดี ค่าตอบแทนที่เหมาะสม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งการเกษียณอายุราชการบำเหน็จบำนาญสำหรับอัยการต้องได้รับการกำหนดในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผย¹⁴

¹¹ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 3-7.

¹² Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 4.

¹³ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 5.

¹⁴ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 6.

1.4 การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยการมีระบบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและการให้ความดีความชอบ ด้วยหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ โดยเฉพาะคุณสมบัติทางวิชาชีพความสามารถความซื่อสัตย์และประสบการณ์¹⁵

2. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ

สมาคมอัยการระหว่างประเทศได้จัดประชุมสามัญที่นครออตตาวา ประเทศแคนาดา ในปี ค.ศ. 1997 โดยได้เห็นชอบวัตถุประสงค์ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 2.3 เพื่อสนับสนุนและสร้างเสริมมาตรฐานและหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า มีความจำเป็นให้การดำเนินคดีอาญาของอัยการเป็นไปโดยถูกต้องสมควรและอิสระ จึงได้มีการจัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานของอัยการขึ้น เรียกชื่อว่า “มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ” ซึ่งสมาคมอัยการโลกได้ให้ความเห็นชอบและรับรอง เมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 โดยสมาคมอัยการโลกตั้งใจว่ามาตรฐานนี้จะไม่เป็นเพียงคำประกาศตามตัวหนังสือเท่านั้น แต่มุ่งหมายจะให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังและส่งเสริมการใช้กับผู้ปฏิบัติงานอัยการทุกแห่งในโลก

การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ ตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศนั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นตามวัตถุประสงค์แห่งธรรมนูญของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ที่มุ่งส่งเสริมการดำเนินคดีอาญาของอัยการมีความถูกต้องชอบธรรม เป็นกลาง มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้เป็นไปตามมติที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ครั้งที่ 8 ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ. 1990 ที่มีการรับรองแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการไว้ ทั้งนี้เนื่องจากสาธารณชนต้องการความเชื่อมั่นในความถูกต้องเที่ยงตรงของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยที่อัยการถือเป็นบุคลากรที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของอัยการเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญ การใช้ดุลพินิจจึงต้องกระทำโดยเปิดกว้างและเอาใจใส่ในสิทธิของบุคคล ตามครรลองคลองธรรม ปราศจากอคติ และต้องไม่ทำให้ผู้เสียหายเดือดร้อนซ้ำซ้อน¹⁶ ดังนั้น ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของสมาคมอัยการโลก พึงยึดถือในการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด สำหรับการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการเพื่อให้การสั่งคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม

¹⁵ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 7.

¹⁶ Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (International Association of Prosecutors) 1999, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ, หน้า 21-26.

ตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศหมวดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่¹⁷ มีมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพ และคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ ค.ศ. 1999 ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ได้วางมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ ซึ่งจะส่งผลทำให้อัยการสามารถดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรมเนื่องจากไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใดๆ โดยเฉพาะอิทธิพลในทางการเมืองที่จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้วางมาตรการในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการส่งผลทำให้อัยการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม ดังนี้

2.1 การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการให้เป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงในทางการเมือง¹⁸

2.2 ในกรณีหน่วยงานอื่นจะให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่อัยการต้องเป็นข้อแนะนำที่โปร่งใส สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการที่คุ้มครองสถานะและความเป็นอิสระของอัยการ¹⁹

2.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นซึ่งมิใช่อัยการ ในการสั่งดำเนินคดีหรือยุติการดำเนินคดีตามกฎหมายพึงมีการปฏิบัติเช่นเดียวกับอัยการ²⁰

3. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการของของสหภาพยุโรป

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปมีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อบรรลุถึงความเป็นเอกภาพร่วมกันแห่งสหภาพยุโรปควรสร้างเสริมประสิทธิภาพระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา โดยการคุ้มครองหลักนิติธรรม และปกป้องคุ้มครองกระบวนการยุติธรรม เพื่อจะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนในที่สุด ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งสหภาพยุโรป มาตรา 15 สหภาพยุโรปตระหนักว่า อัยการมีบทบาทสำคัญทั้งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่อง

¹⁷ Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (International Association of Prosecutors) 1999, section 2.

¹⁸ Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (International Association of Prosecutors) 1999, section 2.1.

¹⁹ Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (International Association of Prosecutors) 1999, section 2. 2.

²⁰ Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (International Association of Prosecutors) 1999, section 2.3.

ทางอาญา²¹ โดยอัยการถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้แทนของสังคมและผู้แทนของประชาชน สาธารณะในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในทางอาญากรณีมีการกระทำผิดกฎหมายจึงต้อง คำนึงถึงสิทธิของบุคคลและประสิทธิภาพอันจำเป็นของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา²² ซึ่งการ สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการสภายุโรปได้สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ ในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป โดยการกำหนดมาตรการปกป้องคุ้มครองการดำเนินบทบาทหน้าที่ ของอัยการและความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ²³ มีดังนี้

3.1 รัฐจัดมาตรการให้อัยการสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาชีพได้อย่าง บรรลุผล โดยรัฐควรจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันว่าอัยการสามารถที่จะปฏิบัติ หน้าที่ในทางวิชาชีพได้อย่างบรรลุผลภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายอย่างเหมาะสม และจัดสรร งบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน²⁴ การอยู่ในวิชาชีพการเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้าย ต้องมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องชอบธรรมและเที่ยงธรรมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและ เป็นไปตามมาตรฐานที่รับรู้โดยทั่วไป อัยการต้องได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนและบำเหน็จบำนาญ ที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดโดยการวินิจฉัยต้องถูกต้องชอบธรรมมีกระบวนการทบทวนที่มีอิสระและเป็นกลาง ด้วย²⁵

²¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของ อัยการในนานาประเทศ, หน้า 38 – 39, Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States).

²² Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States), Section 1.

²³ Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States), Section 4 - 16.

²⁴ Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States), Section 4.

²⁵ Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States), Section 5.

3.2 รัฐจัดมาตรการให้อัยการสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ หรือการกีดกันว่าจะได้รับผิดทางแพ่งและในทางอาญา โดยรัฐควรจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความแน่นอน เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ หรือ “การกีดกันว่าจะได้รับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ”²⁶ กรณีที่รัฐจะออกคำสั่งให้ฟ้องดำเนินคดีใดโดยเฉพาะต้องเคารพต่อหลักความโปร่งใสและความยุติธรรมตามกฎหมายของประเทศนั้น โดยต้องปรึกษาเป็นลายลักษณ์อักษรกับองค์กรอัยการก่อน นอกจากนี้การออกคำสั่งให้อัยการไม่ฟ้องคดีใดโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ แต่หากมีเหตุจำเป็นพิเศษอย่างยิ่งให้ปฏิบัติ เช่นเดียวกับการออกคำสั่งให้อัยการฟ้องคดี²⁷ จะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรป (E.U.) ได้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของอัยการ เพื่อให้อัยการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อมิให้อัยการมีความมั่นใจในการดำเนินคดีอาญาโดยมิต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลอื่นใดในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ซึ่งประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปได้นำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของประเทศตนแล้ว

การคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ

การคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นเพราะจะเป็นการสร้างความมั่นใจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศมาเป็นเวลานานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาคู่ครองและรับรองความเป็นอิสระในการการใช้ดุลพินิจของอัยการในการดำเนินคดีอาญาไว้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงขอนำหลักการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกา มาแสดงไว้เพื่อให้เห็นเป็นแนวทาง ดังต่อไปนี้

1. การคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในสหรัฐอเมริกา

อัยการสหรัฐอเมริกาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายเพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่ระบุบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาลโดยไม่มีข้อยกเว้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางไว้ว่า “ประธานาธิบดีต้องคอยสอดส่องดูแลว่าได้มีการใช้กฎหมายอย่างแท้จริง”²⁸ รัฐสภาของรัฐบาลกลาง

²⁶ Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States), Section 11.

²⁷ Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (Rec (2000)19 of the Committee of the Council of Europe to Member States), Section 13.

²⁸ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา”, *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, (2521):160.

สหรัฐ (U.S. Congress) ก็ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดขึ้นในเขตท้องถิ่นของตน และในระดับมลรัฐก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีอาญาอย่างเดียวกัน เช่น กฎหมายของรัฐโอไฮโอบัญญัติไว้ว่า “เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาซึ่งมีหลักฐานอันเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดและศาลจะลงโทษได้ต่อศาล²⁹ แต่ในทางปฏิบัติอัยการสหรัฐอเมริกามีได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) แต่อย่างไรก็ตามตรงกันข้ามอัยการกลับใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวาง และกระทำสืบต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านานจนกลายเป็นประเพณีไปในที่สุดโดยที่ทางฝ่ายศาลก็ได้สนใจที่จะยุติหรือยับยั้งวิธีปฏิบัติดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตามกลับสนับสนุนให้ความเห็นชอบการใช้ดุลพินิจของอัยการเสียอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาต่างๆ ของศาลรัฐบาลกลางและศาลของมลรัฐซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “บทบัญญัติดังกล่าว (บทบัญญัติที่บังคับให้อัยการต้องฟ้องคดี) ไม่ถือว่ามี ความหมายเป็นการห้ามการใช้ดุลพินิจของอัยการและอำนาจของอัยการในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องปรึกษาหารือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ นั้นเป็นอำนาจที่ถาวร” ศาลของรัฐบาลกลางสหรัฐไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของอัยการของสหรัฐ “ศาลไม่อาจบังคับให้อัยการสหรัฐฟ้องคดีใดๆ ได้ ไม่ว่าอัยการจะมีเหตุผลในการไม่ฟ้องนั้นหรือไม่ก็ตาม” เป็นที่เห็นกันอย่างแน่ชัดว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอัยการนั้น อัยการมีดุลพินิจอย่างมากมายที่จะฟ้องคดีใดๆ อัยการไม่มีหน้าที่ที่จะต้องฟ้องคดีทุกคดีที่มีผู้เสนอขึ้นมาถึงแม้ว่าจะเป็นหน้าที่โดยตรงของอัยการที่จะต้องฟ้องผู้กระทำความผิด แต่อัยการก็ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในอันที่จะใช้อำนาจเพื่อส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้วยเพราะฉะนั้นอัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีในทุกกรณีที่มีการละเมิดต่อกฎหมาย”³⁰

มีคดีที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้วางแนวทางไว้ตามกฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1871 ไว้ในคดี **IMBLER vs. PACHTMAN, DISTRICT ATTORNEY** No.74-5435, March, 1976 ซึ่งเป็นคดีที่มีการฟ้องกล่าวหาว่าการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและฟ้องคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกาเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) จึงได้ทำการพิจารณาและพิพากษาคดีโดยได้วางแนวทางในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกา คือ

²⁹ เฟ็งอ้าง.

³⁰ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, “แนวคิดในการสืบสวนคดีอาญาของตำรวจสหรัฐฯ เปรียบเทียบกับของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http : http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=jurisprudence&date=09-05-2005&group=23&gblog=3](http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=jurisprudence&date=09-05-2005&group=23&gblog=3)

1.1 สร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity)³¹

สำหรับการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ โดยการให้ความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไขนี้ เป็นการให้ความคุ้มครองอัยการให้ใช้ดุลพินิจในทางตุลาการ อันเป็นความคุ้มครองเด็ดขาดที่บุคคลใดก็ไม่อาจฟ้องให้รับผิดชอบทั้งทางแพ่ง หรือทางอาญาได้

1.2 สร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีเงื่อนไข (Qualified Immunity)³²

สำหรับการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ โดยการให้ความคุ้มกันแบบมีเงื่อนไขนี้ เป็นการให้ความคุ้มครองอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งการคุ้มครองอัยการในลักษณะนี้จะไม่แตกต่างจากการคุ้มครองเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปโดยรอบคอบ สุจริต และปราศจากอคติ โดยศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้สร้างหลักประกันในความเป็นอิสระ โดยการสร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) แก่อัยการสหรัฐอเมริกา จึงทำให้อัยการสหรัฐอเมริกาเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งและดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐให้เป็นไปโดยอิสระปราศจากความเกรงกลัวต่ออำนาจและอิทธิพลอื่นใด รวมทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเที่ยงธรรมอีกด้วย นอกจากนี้ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกายังคงยืนยันหลักการใช้ดุลพินิจกว้างขวาง (Broad discretion) ของอัยการไว้ในคำพิพากษาคดี *Wayte v. United States* (1985) ว่าแม้จะปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำการที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดก็ตาม หากแต่การตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหานั้นหรือไม่ หรือจะดำเนินคดีตามข้อหาความผิดใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของอัยการอย่างสิ้นเชิง³³ จากคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาข้างต้นแสดงได้ว่าอัยการในสหรัฐอเมริกามีอำนาจดุลพินิจที่กว้างขวางและค่อนข้างเด็ดขาด โดยสามารถยุติการฟ้องคดีผู้ต้องหาได้ตามที่เห็นควร สามารถต่อรองข้อหาและคำรับสารภาพของผู้ต้องหาโดยให้ผู้ต้องหารับสารภาพในข้อหาใดข้อหาหนึ่งเพื่อแลกกับการไม่ฟ้องข้อหาบางข้อหา ทั้งนี้ มีคำพิพากษาในคดี *United States v. Pollard* วางหลักว่า “การกระทำใดที่ถูกกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของอัยการและได้กระทำไปโดยสุจริตสามารถนำไปใช้เสนอต่อรองการรับสารภาพได้” นอกจากนี้ อัยการยังมีอำนาจตามกฎหมายบังคับให้ผู้ต้องสงสัยให้การได้เพียงแต่ไม่อาจนำคำให้การนั้นมาเป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดีได้³⁴

³¹ วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”, หน้า 234 – 236.

³² เพิ่งอ้าง.

³³ John N. Ferdico, “Criminal Procedure For the Criminal Justice Professional” 8 th ed, Wadsworth; United States, 2002, p.45.

³⁴ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, “แนวคิดในการสืบสวนคดีอาญาของตำรวจสหรัฐฯ เปรียบเทียบกับของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=jurisprudence&date=09-05-2005&group=23&gblog=3>

ในประเทศสหรัฐอเมริกาอัยการผูกขาดอำนาจในการดำเนินคดีอาญาไว้เป็นเหตุให้ บทบาทอำนาจของอัยการขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวาง แม้ว่าศาลมลรัฐส่วนใหญ่จะอนุญาต ให้ทนายความเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีกล่าวโดยเฉพาะในกรณี Joan Little Murder คือ กรณีที่ผู้ต้องหา กล่าวอ้างการว่า การฆาตกรรมผู้คุมนักโทษได้กระทำไปเพื่อปกป้องตนจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ ญาติของผู้คุมนักโทษที่ถึงแก่ความตายอาจจ้างทนายความเข้าดำเนินการฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บน ข้อต่อสู้ปฏิเสธถึงการล่วงละเมิดทางเพศเช่นนั้น อย่างไรก็ตามมีศาลในอีกหลายรัฐห้ามทนาย ความดำเนินคดีอาญาแทนอัยการ และผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีอาจใช้ดุลพินิจตามควรเข้าแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ของทนายความนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำที่มิชอบเกิดขึ้น ขณะเดียวกันทนายความจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำหน้าที่ต่อหน้าคณะลูกขุนโดยมีการให้เหตุผลว่า “เนื่องจากอคติและความไม่เป็นกลางของทนายความนั้น” ดังนั้น แม้ว่าจะมีการอนุญาตให้ ทนายความเข้าดำเนินคดีอาญาได้ก็ตามแต่อำนาจและบทบาทของทนายความในสหรัฐอเมริกา ก็มีน้อยกว่าอัยการ ประกอบกับทางปฏิบัติแล้วทนายความที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาเช่นนี้มีอยู่น้อย มากในสหรัฐอเมริกานับแต่เมื่ออัยการทำหน้าที่เกือบผูกขาดในคดีอาญาที่มีอัตราโทษร้ายแรง อย่างไรก็ตามมลรัฐถึงครึ่งประเทศไม่จำกัดว่าอัยการต้องเข้ามามีส่วนร่วมในคดีลหุโทษ โดยทั่วไปนักวิชาการ ทั้งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดามีความเห็นว่าควรตัดทนายความออกไปและแนวนอ้มก็มีเช่นนั้น สำหรับคดีที่ผิดต่อกฎหมายรัฐบาลกลาง (Federal Crime) อนุญาตให้ทนายความเป็นผู้ดำเนินคดีได้ แต่ก็เกิดประโยชน์ การพิจารณาฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีแก่ผู้ต้องหาเป็นอำนาจสำคัญของอัยการ การหามาตรการควบคุมการกระทำที่มิชอบในเรื่องนี้ยังคงเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันและเป็นปัญหา ที่ควบคุมได้ยากแม้ว่าจะใช้กระบวนการตรวจสอบจากภายนอกก็ตาม จากการศึกษาโดย F.W. Miller พบว่า ทั้งนี้มีเพียงข้อจำกัดภายนอกบางประการเท่านั้นที่มีผลต่อการตัดสินใจของอัยการ สหรัฐอเมริกา³⁵ การเลือกดำเนินคดีในข้อหาความผิดใด การจะดำเนินคดีหรือการยุติการดำเนินคดี เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจซึ่งไม่อาจตรวจสอบได้ โดยกล่าวว่า “ไม่เป็นสาระสำคัญที่จะจำกัด การใช้ดุลพินิจของอัยการโดยการให้องค์กรอื่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจนั้นแทน” นั่นทำให้อเมริกันชนทำได้ เพียงให้ความไว้วางใจต่อการตัดสินใจของอัยการตราบเท่าที่อัยการไม่ได้ประพฤติมิชอบในการปฏิบัติ หน้าที่หรือมิได้ทุจริต³⁶ แต่อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจของอัยการสหรัฐจะถูกตรวจสอบเมื่อมีการ กล่าวหาว่าการใช้ดุลพินิจดำเนินคดีโดยเลือกปฏิบัติ (Selective Prosecution) หรือใช้ดุลพินิจ ดำเนินคดีเพื่อล้างแค้น (Vindictive Prosecution)³⁷

³⁵ John N. Ferdico, Criminal Procedure For the Criminal Justice Professional, p.63.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

1. การใช้ดุลพินิจดำเนินคดีโดยเลือกปฏิบัติ (Selective Prosecution) คือการกระทำที่ละเมิดหลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (Equal Protection)³⁸ ดังเช่นคดี United States v. Batchelder หลักความเท่าเทียมกัน (Equal Protection) เป็นส่วนหนึ่งของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Due Process) ซึ่งถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องไม่อยู่บนพื้นฐานที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่การแบ่งแยกตามเชื้อชาติ ศาสนา และการแบ่งแยกตามอำเภอใจอื่น ศาลเองก็จำกัดบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจด้วยการเป็นอย่างไรโดยศาลจะเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจด้วยการเมื่อมีฝ่ายผู้คัดค้านสามารถนำเสนอหลักฐานที่แจ้งอัยการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ โดยอาศัยเชื้อชาติ ผิวพรรณ และแนวคิดทางศาสนาเป็นหลักในการดำเนินคดี กล่าวคือ ผู้โต้แย้งคัดค้านต้องอ้างว่าสิทธิของตนที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้หลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและหลักความชอบด้วยกระบวนการ Due Process ทั้งฝ่ายผู้คัดค้านต้องมีภาระการพิสูจน์ต่อศาลโดยมีหน้าที่ต้องนำเสนอหลักฐานต่อศาลว่าอัยการปฏิบัติโดยละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมาเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ³⁹

2. การใช้ดุลพินิจดำเนินคดีเพื่อล้างแค้น (Vindictive Prosecution) ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อหลักความชอบด้วยกระบวนการ (Due Process) การใช้ดุลพินิจดำเนินคดีเพื่อล้างแค้นเกิดขึ้นเมื่ออัยการเพิ่มกระทงความผิดหรือความอจฉกรรจ์ของข้อกล่าวหาเพื่อมุ่งเอาโทษแก่จำเลยซึ่งเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ดังเช่น คดี Blackledge v. Perry, (1974) ซึ่งมีการดำเนินคดีอาชญากรรมในมูลคดีเดียวกับคดีลหุโทษที่จำเลยใช้สิทธิอุทธรณ์โทษ ในคดีนี้ศาลมีคำพิพากษาว่าหลักพื้นฐานแท้จริงของกฎการดำเนินคดีเพื่อล้างแค้นคือ ความกลัวว่าการดำเนินคดีเพื่อล้างแค้นนั้นจะทำให้จำเลยเกรงกลัวที่จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือคัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้นในโทษที่ตนได้รับสำหรับความผิดแรกที่ถูกดำเนินคดี ในขณะที่คดี United States v. Goodwin, (1982) ศาลยอมรับถึงความแตกต่างระหว่างข้อกล่าวหาว่ามีการดำเนินคดีเพื่อล้างแค้นก่อนการพิจารณาคดีกับการดำเนินคดีเพื่อล้างแค้นระหว่างหรือภายหลังการพิจารณาคดี อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจของอัยการสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านปฏิบัติการและด้านวิธีการนั้นจะต้องสามารถตอบคำถามต่อรัฐสภาและประชาชนที่เลือกอัยการมาทำหน้าที่และสื่อมวลชนได้⁴⁰

2. การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหราชอาณาจักร

การคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในประเทศ สหราชอาณาจักร เกิดโดยการสร้างหลักกฎหมายคอมมอนลอว์จากคำพิพากษาของศาล โดยการให้ความคุ้มครองกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในทำนองเดียวกับการให้ความคุ้มครองผู้พิพากษา โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ความคุ้มครองทางกระบวนการยุติธรรมขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยความคุ้มครองดุลพินิจการตัดสินใจของผู้พิพากษา และดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีโดยมีเนื้อหาของคำวินิจฉัยดังนี้ “Civil liability for

³⁸ Ibid.

³⁹ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, อ้างแล้ว.

⁴⁰ Gerald D. Robin, Introduction to the Criminal Justice System, Harper & Row, Publisher, (New York ; 1980), p.216.

individual prosecutors cannot be limited to plainly prosecutorial functions. This means that a prosecutor's actions during trial are protected. Those prosecutors have absolute immunity from liability for their official actions during trial⁴¹” จะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับนานาชาติ จะเห็นได้จากการที่ที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ที่จัดขึ้น ณ กรุง Havana ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ. 1990 ได้กำหนดมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่า ด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของอัยการ ดังมีใจความปรากฏในข้อ 4 ว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพ โดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม” ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญในด้านการบริหารกระบวนการยุติธรรมทุกประเทศ รวมทั้งประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศภาคีของ องค์การสหประชาชาติ จึงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านกฎหมายโดยอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิด ทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม การบริหารงานบุคคล และการจัด องค์การในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴² นอกจากนี้ ตามมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพ และคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 6 และข้อแนะนำว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป ข้อ 11 ก็ระบุแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไว้เช่นกัน⁴³

3. การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่น

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการจะเป็นการสร้าง ความมั่นใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งและดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ ซึ่งการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการที่เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับนานาชาติ จะเห็นได้จากการที่ที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ที่จัดขึ้น ณ กรุง Havana ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ.1990 ได้กำหนดมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของอัยการ ดังมีใจความปรากฏในข้อ 4 ว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่

⁴¹ (Online). Available : <http://www.westerncircuit.org.uk/Documents/CPS/SOCPA%20ss7175%20local%20guidance.pdf,1/03/2553>.

⁴² (Online). Available <http://www.comepee.com/artPPindepend.html,25/02/2553>, 2565.

⁴³ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, “ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ”. หน้า 214.

ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควรและปลอดจากความรังเกียจทางแพ่ง อาญา หรือความรังเกียจอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม” ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญในด้านการบริหารกระบวนการยุติธรรมทุกประเทศ รวมทั้งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศภาคีขององค์การสหประชาชาติ จึงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านกฎหมายโดยอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรังเกียจ ทางแพ่ง อาญา หรือความรังเกียจอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม การบริหารงานบุคคล และการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴⁴ นอกจากนี้ ตามมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 6 และข้อแนะนำว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป ข้อ 11 ก็ระบุแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไว้เช่นกัน⁴⁵

4. การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศส

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการจะเป็นการสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งและดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ ดังนั้น การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการดังกล่าวนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับนานาชาติ จะเห็นได้จากการที่ที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ที่จัดขึ้น ณ กรุง Havana ประเทศคิวบา เมื่อปี ค .ศ.1990 ได้กำหนดมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของอัยการ ดังมีใจความปรากฏในข้อ 4 ว่า "รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรังเกียจ ทางแพ่ง อาญา หรือความรังเกียจอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญในด้านการบริหารกระบวนการยุติธรรมทุกประเทศ รวมทั้งประเทศฝรั่งเศส จึงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในทุกด้าน ทั้งในด้านกฎหมายโดยอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพ โดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรังเกียจ ทางแพ่ง อาญา หรือความรังเกียจอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม การบริหารงานบุคคล และการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴⁶ นอกจากนี้ ตามมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและ

⁴⁴ (Online). Available <http://www.comepee.com/artPPindepend.html,25/02/2553>, 2565.

⁴⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, “ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ”, หน้า 214.

⁴⁶ (Online). Available <http://www.comepee.com/artPPindepend.html,25/02/2553>, 2565.

หน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 6 และข้อแนะนำว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป ข้อ 11 ได้ระบุแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไว้เช่นกัน⁴⁷

5. การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมัน

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการจะเป็นการสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งและดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการดังกล่าวนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับนานาชาติ จะเห็นได้จากการที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ที่จัดขึ้น ณ กรุง Havana ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ.1990 ได้กำหนดมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของอัยการดังมีใจความปรากฏในข้อ 4 ว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิด ทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม” ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญในด้านการบริหารกระบวนการยุติธรรมทุกประเทศ รวมทั้งประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศภาคีขององค์การสหประชาชาติ จึงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านกฎหมายโดยอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควรและปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม การบริหารงานบุคคล และการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴⁸ นอกจากนี้ ตามมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 6 และข้อแนะนำว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป ข้อ 11 ได้ระบุแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไว้เช่นกัน⁴⁹ และจากหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา

⁴⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ, หน้า 214.

⁴⁸ (Online). Available <http://www.comepee.com/artPPindepend.html,25/02/2553>, 2565.

⁴⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ, หน้า 214. โดยหนังสือนี้ระบุอีกว่า ประมวลจริยธรรมของอัยการ สำนักงานอัยการสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ข้อ 5. ประมวลจริยธรรมของอัยการ สำนักงานอัยการสาธารณรัฐฮังการี ข้อ 6.1, ประมวลจริยธรรมของอัยการสำหรับผู้พิพากษาอัยการสหพันธรัฐบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ข้อ 1, ประมวลแนวปฏิบัติของอัยการ สำนักงานอัยการสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ข้อ 2 และข้อกำหนดและแนวปฏิบัติสำหรับอัยการ สาธารณรัฐโคโซโว ข้อ 2 ก .3 (ก) ได้กำหนดแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ โดยอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจาก

ของอัยการต่างประเทศ ผู้วิจัยจะได้ทำการวิจัยเปรียบเทียบกับหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

หลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

จากการที่ประเทศไทยใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ หากแต่ทางปฏิบัติแล้วพนักงานอัยการไทยส่วนใหญ่มักใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย เหตุที่อัยการถึงจะใช้ดุลพินิจของตนส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดความมั่นใจในผลของการใช้ดุลพินิจโดยเกรงข้อครหาในทางอาญา อีกทั้งอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้เสียหาย อัยการไทยจึงสั่งคดีโดยใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายเป็นสำคัญทำให้ผลร้ายเกิดแก่ผู้ต้องหาที่ต้องไปพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือหามาตรการลดหย่อนโทษในชั้นศาล ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

จากคำกล่าวที่ว่า “เมื่อมีกฎหมายย่อมต้องมีดุลพินิจอยู่เคียงคู่” ซึ่งหมายความว่า การบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดเพียงอย่างเดียวก็จะไม่เกิดความเป็นธรรม เพราะไม่สามารถยืดหยุ่นในการให้ความยุติธรรมเป็นรายกรณีเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมได้ จึงควรให้มีดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานอย่างอิสระในการบังคับใช้กฎหมาย หากแต่ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจจะเกิดได้การใช้ดุลพินิจนั้นต้องปราศจากการแทรกแซงทั้งด้านเนื้อหา คือ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และด้านส่วนตัว กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง เนื่องจากหน้าที่ของอัยการในด้านการอำนวยความยุติธรรมจักต้องประສາทความยุติธรรมแก่ผู้มีบรรดคติ ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหา ผู้เสียหายรวมถึงประชาชน และสังคมส่วนรวม โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเที่ยงธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย การประສาทความยุติธรรมจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่ออัยการมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอิทธิพลอันมิชอบครอบงำไม่ว่าจากองค์กรหรือบุคคลใดก็ตาม⁵⁰ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการดังกล่าวได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 โดยมีวัตถุประสงค์ให้องค์กรอัยการ

การข่มขู่ ขัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดชอบ ทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นๆ เช่นกัน

⁵⁰ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. “ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee-upload/-20080206085205_compare.pdf.

เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและนักการเมือง ทั้งประสงค์ให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีความอิสระและเป็นกลางตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ คือความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้น แต่ในปัจจุบันยังมีการฟ้องร้องกล่าวหาอัยการในความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินคดีและปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม นั่นคือ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม โดยเฉพาะเป็นการกระทำที่มุ่งกลั่นแกล้งให้เจ้าพนักงานไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติหรือด้วยหวังผลทางคดีของตนถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในด้านส่วนตัวของอัยการ เฉกเช่นเดียวกับการฟ้องร้องกล่าวหาตุลาการอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นในฐานะตุลาการเนื่องจากผู้พิพากษาต้องถูกระงับกระเทือนไม่มีกำลังใจทำงาน เช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าการคุ้มครองดุลพินิจมีที่มาจากแนวคิดเรื่องการคุ้มครองความเป็นอิสระทั้งเป็นกระบวนการหนึ่งในการธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินคดีนั่นเอง

2. ปัญหาและอุปสรรคอันเป็นที่มาของหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีของอัยการไทย

ปัญหาและอุปสรรคของการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเราอาจพบเห็นได้ทั่วไป เช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กระทำการบางอย่าง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไม่อาจถูกบัญญัติมาเพื่อใช้กับทุกสถานการณ์ได้ รวมถึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาเหตุและปัจจัยอื่นๆประกอบเป็นกรณีไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละกรณี เช่นเดียวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินคดีของอัยการซึ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยอัยการเป็นองค์กรซึ่งกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้อัยการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา และในเรื่องอื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้อัยการต้องใช้ดุลพินิจ เช่น การดำเนินการแก้ต่างและว่าต่างคดีแพ่งให้แก่หน่วยงานของรัฐ การดำเนินคดีริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดตกเป็นของรัฐ (กฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน) การดำเนินคดีริบทรัพย์สินของผู้ร้ายผิดปกติ อัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจของตนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญาของอัยการ ซึ่งการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในแต่ละคดีนั้นนอกจากการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดแล้วยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมหลายประการ อาทิเช่น อายุ เพศ พหุติแห่งการกระทำความผิด เป็นต้น หากแต่ในปัจจุบันปรากฏว่าอัยการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาน้อยลงโดยจะพิจารณาเพียงแค่ว่าคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากเมื่ออัยการใช้ดุลพินิจดำเนินคดีไปแล้วจักต้องรับผิดชอบจากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นส่วนตัวรวมถึงปัญหาอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้ดุลพินิจต่างๆ ทำให้ผลร้ายทั้งปวงคงตกอยู่ที่ประชาชนที่ไม่ได้การอำนวยการความยุติธรรมในชั้นอัยการนั่นเอง

3. หลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยในปัจจุบัน

การดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีความผูกพันกับการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน การบังคับใช้กฎหมายการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขเรียบร้อยให้แก่สังคม การที่อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างมีความสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาตลอดจนคุ้มครองสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะผู้ต้องหาหากอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องทั้งที่คดีควรจะต้องสั่งฟ้องมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการถูกลงโทษตามกฎหมายอันจะเกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมของรัฐ และมีผลให้ผู้เสียหายเกิดความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในที่สุดก็จะเกิดความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐและมีผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในทางตรงกันข้ามหากผู้ต้องหาถูกอัยการสั่งฟ้องทั้งที่เขาเป็นผู้บริสุทธิ์ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรงต่อผู้ต้องหา เพราะต้องตกเป็นจำเลยและต้องถูกขังในระหว่างพิจารณาคดีของศาลซึ่งต้องใช้เวลาานหลายปีกว่าคดีจะถึงที่สุดอันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจต้องออกจากงานเสียชื่อเสียง และแม้ที่สุดศาลจะพิพากษายกฟ้องซึ่งมีผลทางกฎหมายว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์แต่บุคคลนั้นได้รับความสูญเสียจากการถูกดำเนินคดีอาญาไปแล้ว แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนชดเชยความเสียหายแต่ก็ไม่สามารถเยียวยาบรรเทาความเสียหายแก่ผู้นั้นและครอบครัวได้ดังเดิม ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาของอัยการไม่ว่าการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตลอดจนการอุทธรณ์ฎีกาจึงมีความสำคัญอย่างสูงต่อผู้เสียหายต่อผู้ต้องหาต่อรัฐและสังคม ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จึงบัญญัติให้หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไว้เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยความเที่ยงธรรม ไม่ถูกแทรกแซงกดดัน ช่มชู้ ขัดขวางหรือคุกคามทั้งจากฝ่ายการเมืองหรือจากฝ่ายใด เช่น ฝ่ายผู้เสียหายฝ่ายผู้ต้องหา รวมทั้งการกดดันจากกระแสสังคมด้วย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1 การคุ้มครองดุลยพินิจของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

นักวิชาการกฎหมายเห็นความสำคัญขององค์กรอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีการเสนอให้มีการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกำหนดหลักการในรัฐธรรมนูญให้ "องค์กรอัยการและอัยการ" มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยสั่งคดี และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระโดยมีโครงสร้างและมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ตามหลักกระบวนการยุติธรรมสากลที่ปรากฏอยู่ในนานาอารยประเทศ และเคยมีการเสนอต่อคณะกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่ไม่สำเร็จ ต่อมาจึงมีการนำเสนออีกครั้งในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากหลายๆ ฝ่าย ยังผลให้มีบทบัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลยพินิจในการ

ดำเนินคดีอาญาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ⁵¹ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติรับรองความอิสระขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีโดยเน้นให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปเพื่อความเที่ยงธรรม ทั้งกำหนดให้ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนทำนองเดียวกับผู้พิพากษาแยกต่างจากระบบของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ รวมทั้งการกำหนดข้อห้ามเป็นวินัยของพนักงานอัยการมิให้ไปประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกิจการบางอย่างไว้ทำนองเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ เพื่อควบคุมอัยการให้ปลอดพ้นจากอิทธิพลภายนอกด้วย⁵² และจากการตรวจสอบรายงานการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏการกล่าวถึงความหมายของความเป็นอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่มีการประชาสัมพันธ์ถึงข้อเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเวลานั้นอยู่ในระหว่างการทำประชามติโดยกล่าวถึง มาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเป็นอิสระ มิใช่เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ต้องให้ความยุติธรรมอย่างเป็นกลางและต้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้มีความอิสระและเป็นกลางตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการต่อไป รวมทั้ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าอัยการซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเช่นเดิม ตลอดจนได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและหลักประกันความเป็นกลางของอัยการ โดยอัยการอาจดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐได้เฉพาะการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น⁵³ ประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคห้าซึ่งบัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ฉะนั้น อิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความหมาย 2 นัย กล่าวคือ นัยแรกเป็นอิสระของหน่วยงานองค์กรอัยการ คือ สำนักงานอัยการสูงสุด ที่มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา และนัยที่สองเป็นอิสระของอัยการโดยอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและ

⁵¹ คัมภีร์ แก้วเจริญ, “องค์กรอัยการอิสระ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.comepee.com/artPPindepend.html>, 2551.

⁵² เรื่องเดียวกัน.

⁵³ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, “เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ... กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee-upload/-20080206085205_compare.pdf.

การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ⁵⁴ และจากความหมายนัยที่สองนี้เห็นได้ว่า การสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญกล่าวคือต้องเป็นไปโดย “เที่ยงธรรม” ซึ่งท่านจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อดีตอัยการสูงสุดได้ให้นิยามว่าเป็น ความยุติธรรมตามกฎหมายและเป็นธรรม หลักความเที่ยงธรรมนี้สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นที่จะให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมของอัยการทุกประเทศ กล่าวคือการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมเป็นเจตนารมณ์หรืออุดมคติ (spirit) ของการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมนั้นเป็น “วิถีทาง” (means) เพื่อบรรลุสู่เจตนารมณ์หรืออุดมคติดังกล่าวต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามพยานหลักฐานและตามกฎหมายดำรงในความยุติธรรมโดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่ออำนาจอิทธิพลหรือการกดดันใดๆ เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และค่านึงสิทธิมนุษยชนโดยหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทุกกรณีและปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย จะต้องให้ความใส่ใจอย่างละเอียดรอบคอบต่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคดีโดยไม่คำนึงว่าตนจะได้รับผลกระทบในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษจากผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด⁵⁵

อย่างไรก็ดีการที่อัยการจะสามารถดำเนินคดีและปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรมอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยที่จำเป็นต่าง ๆ ประกอบด้วย กล่าวคือ องค์การอัยการต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและมีงบประมาณที่พอเพียงมาส่งเสริมสนับสนุนให้อัยการสามารถดำรงตนในทางที่รักษาเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพของตนไว้อย่างเหมาะสม ดังนั้น มาตรา 255 วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า จึงบัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด และให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ขณะเดียวกันการพัฒนาระบบงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 ก็ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนด้วยว่าอัยการจะใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาชีพเพื่อให้อัยการยุติธรรมและความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงรวมทั้งการดำเนินงานของอัยการทุกขั้นตอนต้องกระทำอย่างโปร่งใสมีระบบการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดทั้งจากองค์กรภายในองค์กรภายนอกและโดยสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของทั้งผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั่นเอง

⁵⁴ อนุชาติ คงมาลัย, “อิสระองค์กรตามรัฐธรรมนูญ : อิสระศาล : อิสระอัยการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ago.go.th/article/anuchat_200351.pdf.

⁵⁵ “แค่ “ยุติธรรม” ยังไม่พอ สั่งคดีต้อง “เที่ยงธรรม””, *คม ชัด ลึก*, (26 มกราคม 2553), : 12.

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 25๕๐ ถูกยกเลิก ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 25๖๐ มีผลบังคับใช้ ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงยังคงกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 248 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมดังกล่าว องค์กรอัยการและอัยการจึงยังคงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการในการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่กฎหมายลำดับรอง อันได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ยังไม่ได้ให้หลักประกันและความคุ้มครองอัยการในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไว้เพียงพอ ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนของปัญหาในการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ต่อไป

3.2 ปัญหาในการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงโดย และได้มีการตรากฎหมายได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 กำหนดให้องค์กรอัยการประกอบด้วย กอ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคลโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล ส่วนมาตรา 10 กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ กอ. และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด สำหรับการดำเนินคดีนั้น มาตรา 21 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ กอ. ด้วย

แต่การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตาม มาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้น ยังไม่เพียงพอในการ คุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการ ในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เหมาะสม เพื่อให้อัยการสามารถ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีภาวะวิสัย (Objective) ด้วยความเป็นกลาง โปร่งใสตรวจสอบได้ และสามารถ ปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบจนได้ข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ครบถ้วน อันจะทำให้อัยการมีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใดและความเป็นอิสระในทาง ส่วนตัวและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือจะถูกกลั่น แกล้งหรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่งในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวย ความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมาย เกิดความเป็นธรรมตามหลัก The Rule of Law ต่อไป

สรุป

ผู้วิจัยได้ศึกษาระบบอัยการของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นชาติแรกที่มีการแยกโครงสร้าง องค์กรอัยการออกจากฝ่ายตุลาการเพื่อแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องออกจาก การพิจารณาพิพากษาคดี อัยการฝรั่งเศสเป็นข้าราชการตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษาโดยสามารถ สับเปลี่ยนหน้าที่ระหว่างอัยการและผู้พิพากษาได้ โดยมีสถานะและระบบอัตราเงินเดือนเท่ากัน เมื่อทำหน้าที่อัยการเรียกว่า “ตุลาการฝ่ายอัยการ” อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถทำงานอย่างเป็นอิสระ อย่างยิ่ง ในประเทศฝรั่งเศส อัยการมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา และมีชื่อเรียกอีก อย่างหนึ่งว่า “ตุลาการยืน” (magistrat du parquet) เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ต้องยื่นแถลงสิ่งที่ ตนต้องการพูด ขณะที่ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง” (magistrat du siège) และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่อัยการและผู้พิพากษาฝรั่งเศสสามารถ โอนสับเปลี่ยนสายงานจากอัยการมาเป็นผู้พิพากษาหรือจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการได้ นอกจากนี้ อัยการเป็นผู้มีอำนาจทั้งการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญา ทั้งนี้ อัยการฝรั่งเศสอาจสอบสวน ด้วยตนเองหรือมอบให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทนก็ได้ ยกเว้นในคดีอาญา ที่มีความสำคัญและเป็นคดีความผิดร้ายแรง เช่น คดีการก่อการร้าย เป็นต้น อัยการฝรั่งเศสจะเข้าไป สอบสวนคดีด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้น ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสรวมทั้งใน ประเทศอื่นๆ เช่น เยอรมนี เบลเยียม ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ที่เป็นระบบสากล อำนาจในการสอบสวน และฟ้องร้องคดีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นกระบวนการเดียวกัน จึงไม่ได้มีการแบ่งแยก การสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีเหมือนระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย และจากการ วิจัยได้ทราบถึงหลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา ของอัยการขององค์การสหประชาชาติ สมาคมอัยการระหว่างประเทศ สหภาพยุโรป ประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศและทำการศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้ทราบ หลักประกันความเป็นอิสระและการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ โดยการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการตามแนวทางของสหประชาชาติ

เกิดจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 7 ที่ได้รับรองหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและอัยการ ทั้งนี้ โดยแนวทางซึ่งที่ประชุมสหประชาชาติสร้างขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิกในการดำเนินการตามภารกิจของการรักษาและส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งรัฐบาลพึงเคารพและให้ความสำคัญภายใต้กรอบแห่งการปฏิบัติของประเทศ ดังนั้น ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของสหประชาชาติพึงยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัด สำหรับการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่งอาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม ซึ่งต่อมาสมาคมอัยการระหว่างประเทศ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศ ได้นำแนวทางของสหประชาชาติไปอนุวัติออกกฎหมายของตนให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้วางแนวทางไว้ตามกฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1871 ในคดี *IMBLER vs. PACHTMAN DISTRICT ATTORNEY*, March, 1976 ซึ่งเป็นคดีที่มีการฟ้องกล่าวหาว่าการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและฟ้องคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกาเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) จึงได้ทำการพิจารณาและพิพากษาคดีโดยได้วางแนวทางในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกา โดยการสร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) ซึ่งการให้ความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไขนี้เป็นการให้ความคุ้มครองอัยการให้ใช้ดุลพินิจในทางตุลาการอันเป็นความคุ้มครองเด็ดขาดที่บุคคลใดก็ไม่อาจฟ้องให้รับผิดทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาได้

แต่จากการวิจัยเปรียบเทียบพบว่า ในประเทศไทยแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้น ยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เหมาะสม เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางโปร่งใสตรวจสอบได้ และสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบจนได้ข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ครบถ้วน อันจะทำให้อัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใดและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือจะถูกกลั่นแกล้งหรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่งในภายหลัง จึงจำเป็น

ต้องมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาให้แก่อัยการไทย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะได้ทำการวิจัยโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา ของอัยการไทย

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากแนวทางในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยจะสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชนได้ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคม ที่มุ่งเน้นที่จะสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงโดยการพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานการให้หลักประกันสิทธิของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ซึ่งจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยในปัจจุบัน

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยในปัจจุบัน จะทำให้ทราบแนวทางในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยได้ตรงประเด็นที่เป็นปัญหา ซึ่งสามารถแยกพิจารณาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยในปัจจุบัน ได้ดังนี้

อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม” ซึ่งในประเด็นการ “สั่งคดีโดยเที่ยงธรรมของอัยการ” ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. มีพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณา เพื่อสั่งคดีและการดำเนินคดีเป็นไปโดยสมบูรณ์
2. มีหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อให้การสั่งคดีและการดำเนินคดีเป็นไปโดยเที่ยงธรรม

โดยแยกพิจารณาตามลำดับดังนี้

1. มีพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสั่งคดีและการดำเนินคดีเป็นไปโดยสมบูรณ์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของไทยได้แยกหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาขั้นต้นออกจากกันระหว่างตำรวจและอัยการกล่าวคือ ในประเทศไทยอัยการไม่ได้ร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นเหมือนหลายประเทศ โดยตำรวจจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มแรกเพียงฝ่ายเดียว จนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงจะเสนอความเห็นต่ออัยการ เช่น เห็นควรงดการสอบสวน เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ โดยอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองสำนวนการสอบสวนจากตำรวจ และมีอำนาจสอบสวนโดยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือซักถามพยานเองก็ได้ ตามมาตรา 143 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะแยกหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับอัยการออกจากกัน แต่อำนาจของทั้งพนักงานสอบสวนและอัยการถูกบัญญัติรวมกันในภาค 2 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ตรีบาใดที่อัยการยังไม่ได้มีคำสั่งในคดี เช่น สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ก็ยังถือว่าคดีอยู่ในชั้นสอบสวนเสมอ เพียงแต่อำนาจการสอบสวนของอัยการจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นจากพนักงานสอบสวนแล้วเท่านั้น โดยอัยการจะมีอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบปากคำพยานเองก็ได้ตามมาตรา 143 และการแสวงหาพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนและอัยการใช้ “ระบบไต่สวน” ร่วมกันคือเป็นไปตามมาตรา 131 ที่บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” ดังนั้น ในการพิจารณากลับกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวน อัยการก็จะใช้หลักตามมาตรา 131 ซึ่งเป็นหลักการในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันคือ แสวงหาพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ไม่ว่าจะเป็นพยานที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนไว้พยานของผู้ต้องหาหรือพยานอื่นๆ ที่เห็นสมควร การพิจารณาสั่งคดีในชั้นอัยการจึงไม่ใช่หลักการยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่ผู้ต้องหา เพราะหากเห็นว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์อัยการจะสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 ต่อไป หากทำการสอบสวนทุกชนิดแล้วพยานหลักฐานไม่เพียงพอพิสูจน์ความผิดผู้ต้องหาในศาลอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา แต่หากยังมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจจะกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดในศาลได้ อัยการจะใช้หลักยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่รัฐคือฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดต่อไป¹

¹ กุลพล พลวัน, “อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม”, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.stst.go.th/บทความลงเว็บ/บทความ4.htm, 2556.

แต่ปัญหาสำคัญยิ่งของการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 นั้น มีอยู่หลายประการและเป็นปัญหาเรื้อรังมาช้านานทำให้อัยการมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่เพียงพอ จึงอาจสั่งคดีโดยคลาดเคลื่อนได้โดยง่ายและเกิดผลกระทบโดยตรงแก่สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาจึงจำต้องแก้ไขปัญหานี้มีฉะนั้นจะทำให้เจตนาของรัฐธรรมนูญ มาตรา 248 ไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างไรก็ดี การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการนั้นยังมีใช้ขั้นตอนการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นเพียงขั้นตอนวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานน่าเชื่อหรือไม่ว่าผู้ต้องหากระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอพิสูจน์ความผิดในศาลหรือไม่เท่านั้น ส่วนผู้ต้องหาจะกระทำผิดตามฟ้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งเป็นมาตราสำคัญในการสั่งคดีและดำเนินคดีของอัยการจึงใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เมื่อมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง” แต่กฎหมายมิได้บัญญัติว่าเมื่อเห็นว่าผิดหรือไม่ผิดแต่อย่างใด ซึ่งต่างกับการพิพากษาของศาลที่เป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิดหรือมิได้กระทำผิด” ทำให้คำพิพากษาของศาลมีผลเสร็จเด็ดขาดและทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 (4)² ดังนั้น การมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาของอัยการจึงไม่มีผลเสร็จเด็ดขาดเหมือนคำพิพากษาของศาล การที่อัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไม่มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเหมือนคำพิพากษาศาล หากในโอกาสต่อไปนี้มีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีก็อาจมีการรื้อฟื้นสอบสวนและฟ้องกันใหม่ได้ภายในอายุความตามบทบัญญัติของมาตรา 147 และในกรณีที่อัยการมีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว กระบวนการพิจารณาคดีในศาลไทยเป็นไปตามระบบกล่าวหาซึ่งจะต่างกับในชั้นสอบสวนและในชั้นการสั่งคดีและดำเนินคดีของอัยการที่ใช้ “ระบบไต่สวน” โดยทั้งพนักงานสอบสวนและอัยการจะร่วมกันค้นหาความจริงตามหลักการในมาตรา 131 แต่ในชั้นศาลนั้นใช้ระบบกล่าวหากกล่าวคือ เป็นระบบต่อสู้คดีกันระหว่างโจทก์-จำเลย โดยโจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบพยานก่อนเพื่อให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดจริงตามฟ้อง หากมีข้อสงสัยศาลอาจยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่จำเลยได้ ส่วนจำเลยมีสิทธินำสืบพยานหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของตน และศาลจะวางตนเป็นกลางอย่างเคร่งครัดรับฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้วพิพากษาไปตามรูปคดี³ ดังนั้น การสั่งฟ้องคดี และการดำเนินคดีของอัยการจึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่า หากสั่งฟ้องคดีโดยพยานหลักฐานไม่เพียงพอพิสูจน์ความผิดผู้ต้องหาในศาลแล้วจะมีผลกระทบอย่างสูงต่อทั้งสิทธิและเสรีภาพของจำเลยที่อาจถูกกักขังในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ได้รับความทุกข์ทรมานทั้งกายและใจ รวมทั้งบุคคลในครอบครัวจะได้รับผลกระทบจากการที่หัวหน้าครอบครัวถูกขังเป็นเวลานาน ดังเช่นคดีของ น.ส.เชอรีแอน ดันแคน ที่จำเลยทั้ง 5 ถูกขังระหว่างการพิจารณาคดีถึงประมาณ 10 ปี เมื่อศาลฎีกาพิพากษาว่าทั้งหมดเป็นผู้บริสุทธิ์ ก็ปรากฏว่าจำเลยบางคนได้เสียชีวิตไปแล้วในเรือนจำ บางคนก็กลายเป็นผู้พิการและถูกขังเป็นเวลานานเกินไปเป็นที่สลดใจของคนไทยทั่วประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้กรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอพิสูจน์ความผิดจำเลยนั้น

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

ก็จะทำให้สิทธิหน้าที่อาญา มาฟ้องระงับไปตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) แม้ต่อมาจะมีพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดก็ไม่สามารถฟ้องจำเลย นั้นได้อีก เพราะจะเป็นฟ้องซ้ำต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดรอดพ้นจากการถูกลงโทษ ตามกฎหมาย

อนึ่ง การสังคดีและการดำเนินคดีของอัยการไทยในปัจจุบันได้ใช้หลักการฟ้องตาม ดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหา กระทำผิดและผู้ต้องหายอมรับสารภาพ แต่หากอัยการพิจารณาว่าการฟ้องศาลอาจมีผลกระทบ อย่างยิ่งต่อความมั่นคงหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศชาติ หรือกระทบต่อความรู้สึกในทาง ศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมได้ประโยชน์จากการฟ้องนี้หรือไม่ หากพิจารณา แล้วเห็นว่าผลเสียมีมากกว่าผลดี อัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ซึ่งเรียกกันว่าการสั่งไม่ฟ้อง ตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ดังเช่นกรณีเด็กหนุ่มอายุ 18 ปีกว่า มีหน้าที่ ขายชานาเปาในห้างสรรพสินค้า ได้แอบหยิบชานาเปาให้น้องชาย 1 ลูก ราคา 10 บาท ซึ่งเป็น ความผิดฐานลักทรัพย์นายจ้าง แต่อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่าผู้ต้องหาอายุเพียง 18 ปีกว่า กระทำ ผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ประกอบกับทรัพย์สินมีราคาเพียง 10 บาท หากสั่งฟ้องคดีจะเป็นผลร้ายแก่ชีวิต ในระยะยาวของเขา เพราะแม้ศาลจะพิพากษารอลงอาญาให้เขาก็จะมีทะเบียนประวัติอาชญากรว่า เคยต้องคำพิพากษาถึงจำคุก ฐานลักทรัพย์ ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ปัจจุบันมีอัยการหลายประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฯลฯ และสหประชาชาติก็สนับสนุนให้อัยการทุกประเทศใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจให้มากยิ่งขึ้น เพราะทำให้อัยการสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสภาพการณ์ของหลักกฎหมายเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่จำต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทุกครั้งไปสำหรับประเทศไทย ซึ่งได้รับ แนวความคิดในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจากอังกฤษตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้ใช้หลักการฟ้องนี้มาตั้งแต่ประกาศใช้พระธรรมนูญศาล ยุติธรรม ร.ศ. 127 จนกระทั่งปัจจุบัน⁴

2. มีหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อให้การสังคดีและการดำเนินคดีเป็นไปโดย เทียงธรรม

จากความสำคัญของการสังคดีและการดำเนินคดีของอัยการที่มีต่อผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหาย และกระบวนการยุติธรรมของรัฐดังกล่าวข้างต้น การกำหนดแนวทางมาตรฐานการสังคดี และดำเนินคดีรวมทั้งการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการสังคดีและดำเนินคดีของอัยการจึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องจัดให้มี ทั้งนี้เพื่อให้อัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกึ่งตุลาการได้ อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการซึ่งรวมถึงการใช้ ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินคดีที่มีความเป็นอิสระซึ่งความอิสระในที่นี้ได้แก่ ความเป็นอิสระ ในเนื้อหา คือ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และด้านส่วนตัว คือ ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจาก ความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลังเช่นเดียวกับการที่ศาลใช้ดุลพินิจในการ พิจารณาและพิพากษาคดี หลักความเป็นอิสระและการคุ้มครองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจและ

⁴ เรื่องเดียวกัน.

การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนี้มีใช้เรื่องแปลกใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่นานาชาติให้การรับรองดังปรากฏตามผลการประชุมของที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม (UN Congress on Crime Prevention) ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ. 1990 ได้กำหนดมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการดังมีใจความปรากฏในข้อ 4 ว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ขัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควรและปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่ไม่ชอบธรรม”⁵ และจากการวิจัยพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่ระบุบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาลโดยไม่มีข้อยกเว้น หากแต่ในทางปฏิบัติอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกากลับใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาอย่างกว้างขวาง โดยศาลสหรัฐไม่ว่าเป็นศาลของรัฐบาลกลางหรือศาลมลรัฐได้ให้การรับรองการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเช่นนั้น⁶ และในคดี *Imbler vs. Patchman, March, 1976* ซึ่งเป็นคดีที่มีการฟ้องกล่าวหาว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและฟ้องคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกา เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้วางแนวทางในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการเพื่อเป็นการคุ้มกันการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกา คือ

1. สร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) เป็นการให้ความคุ้มครองอัยการให้ใช้ดุลพินิจในทางตุลาการ อันเป็นความคุ้มครองเด็ดขาดที่บุคคลใดก็ไม่อาจฟ้องให้รับผิดชอบทั้งทางแพ่ง หรือทางอาญาได้⁷

2. สร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีเงื่อนไข (Qualified Immunity) เป็นการให้ความคุ้มครองอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งการคุ้มครองอัยการในลักษณะนี้จะไม่แตกต่างจากการคุ้มครองเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปโดยรอบคอบ สุจริต และปราศจากอคติ และจากคำพิพากษาคดี *Wayte v. United States (1985)* ว่าแม้จะปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำการที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดก็ตาม หากแต่การตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหานั้นหรือไม่หรือจะดำเนินคดีตามข้อหาความผิดใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของอัยการอย่างสิ้นเชิง แสดงได้ว่าอัยการในสหรัฐอเมริกามีอำนาจดุลพินิจที่กว้างขวางและค่อนข้าง

⁵ คัมภีร์ แก้วเจริญ, “องค์กรอัยการอิสระ, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.comepee.com/artPPindepend.html>, 2552.

⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา”, หน้า 160.

⁷ วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”, หน้า 234 – 236.

เด็ดขาด นอกจากนี้ยังการสามารถยุติการฟ้องคดีผู้ต้องหาได้ตามที่เห็นควรและสามารถต่อรองข้อหาและคำรับสารภาพของผู้ต้องหาเพื่อแลกการกับการไม่ฟ้องข้อหาบางข้อหาได้ด้วย⁸

สำหรับประเทศไทยการคุ้มครองดุลพินิจของอัยการเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสิ่งคดีของอัยการ โดยกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระมีโครงสร้างและมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นอันเป็นมาตรการป้องกันมิให้อิทธิพลภายนอกจากองค์กรต่างๆ เข้ามาครอบงำการดำเนินคดีของอัยการซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสากล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน และระบบการเกษียณอายุของพนักงานอัยการมีลักษณะเฉพาะทำนองเดียวกับผู้พิพากษาแยกต่างจากระบบของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ รวมทั้งการกำหนดข้อห้ามเป็นวินัยของพนักงานอัยการมิให้ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือกิจการบางอย่างไว้ทำนองเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ เพื่อคุ้มครองอัยการให้ปลอดจากอิทธิพลภายนอกด้วย และจากการศึกษาวิจัยพบว่า มาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเป็นอิสระมิใช่เป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่ต้องให้ความยุติธรรมอย่างเป็นกลางและต้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย อีกทั้งการบัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ความเป็นอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความหมาย 2 นัย คือ นัยแรก ความเป็นอิสระของหน่วยงานอัยการ คือ สำนักงานอัยการสูงสุด โดยให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา และนัยที่สอง ความเป็นอิสระของอัยการในการพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ ซึ่งแม้ผู้บังคับบัญชาหรืออัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่าอัยการเจ้าของสำนวนก็อาจใช้อำนาจก้าวล่วงดุลพินิจในการสิ่งคดีหรือปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเจ้าของสำนวนได้ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิก หลักการขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการยังคงได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 เช่นเดียวกัน และจากการศึกษาวิจัยพบว่าเมื่อนำมาเทียบเคียงกับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาซึ่งมีการให้ความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการตุลาการ (กต.) ถึงกรณีที่คณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจเรียกผู้พิพากษาศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไต่สวนจากการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอันเนื่องจากการใช้ดุลพินิจออกหมายจับว่า เมื่อผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 197 บัญญัติรับรองแล้ว ผู้พิพากษา จึงมี

⁸ John N. Ferdico, *Criminal Procedure For the Criminal Justice Professional*, 8th ed. ,(Wadsworth : United States,2002), p.45.

เอกสิทธิ์และได้รับความคุ้มครองเมื่อทำหน้าที่⁹ ผู้พิพากษาไม่เพียงถูกฟ้องหรือถูกกล่าวหาในการกระทำหรือการชี้ขาดในอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาด หากมีการฟ้องผู้พิพากษาอ้างว่าตัดสินลำเอียง หรือเหตุอื่นโดยปราศจากการทุจริตศาลจะไม่รับฟ้องซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นที่จะคุ้มครองและการเรียกผู้พิพากษาไปไต่สวนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าเป็นโทษอย่างหนึ่งเท่ากับผู้พิพากษาต้องถูกกระทบกระเทือนไม่มีกำลังใจทำงาน¹⁰ จึงทำให้มองได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีนัยแฝงว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มครองแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่จากการถูกฟ้องร้องหรือการกล่าวหาที่ปราศจากมูลทุจริต ซึ่งการฟ้องร้องหรือการกล่าวหาอัยการอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำวินิจฉัยและการปฏิบัติหน้าที่นั้นนับเป็นโทษอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดของอัยการเฉกเช่นเดียวกับที่กระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังความเห็นกรรมการตุลาการข้างต้น

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน และเพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ประเทศจึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาวที่จะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศในทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการของประเทศได้รับการพัฒนายกระดับไปสู่การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่ม และพัฒนาโลกที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่ที่สร้างและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ เพื่อยกระดับฐานรายได้ของประชาชนในภาพรวมและกระจายผลประโยชน์ไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม คนไทยได้รับการพัฒนา

⁹ มติชนออนไลน์, “บันทึกרון คณะกรรมการศาลยุติธรรม วิพากษ์ ป.ป.ช. ”, (ออนไลน์), 5 มีนาคม 2553.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ให้เป็นคนดีเก่ง มีวินัย คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม และมีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์สามารถ “รู้ รับ ปรับใช้” เทคโนโลยีใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐาน ระบบสวัสดิการ และกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยจะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนา ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับ สมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐต่อไป

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การรักษา ผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมถึง การพัฒนาองค์กรและบุคลากร และเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์การในกระบวนการ ยุติธรรม (Process of Judgments) จึงต้องมีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อประเทศชาติอย่างมีอรรถประโยชน์ที่แท้จริง ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนจึงต้องมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระ ในการดำเนินคดีอาญาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) อีกทั้งต้องมีการปฏิบัติตามตามแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 - 2566 ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และวิสัยทัศน์ประเทศไทย ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)¹¹ กำหนดไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีคตินิพนธ์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติและประชาชน จากภัยคุกคามทุกรูปแบบ มีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ประเทศ สังคมมีความปรองดองและสามัคคี ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานมีรายได้ที่มั่นคง มีที่อยู่อาศัยและมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยประชาชนในชาติมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน โดยทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แบ่งนโยบาย ทิศทาง และกระบวนการในการดำเนินการเป็น 6 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นความมั่นคง ความสามารถในการแข่งขัน พัฒนาศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม การสร้างคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม เพื่อหาทางแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในทุกมิติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้ง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อมุ่งพัฒนาและเป็นการสร้างการพึ่งพาตนเอง และ การจัดการตนเองของคนในชุมชนเพื่อสร้าง สังคมคุณภาพในที่สุด ทั้งนี้ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาค

¹¹ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

ในสังคมได้มุ่งเน้นที่จะสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง โดยการพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพและมีมาตรฐาน การให้หลักประกันสิทธิของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาค และเท่าเทียม การกำหนดกรอบเวลา และขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นธรรมและเสมอภาค ตลอดจนปรับปรุงระบบโทษปรับเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสและระบบการช่วยเหลือผู้พ้นโทษในการกลับสู่สังคม นอกจากนี้ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ เพื่อปรับเปลี่ยนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่จกต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเพื่อประโยชน์ประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมต้องมีประสิทธิภาพเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม ทั้งนี้ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐได้มุ่งเน้นให้ภาครัฐ มีความโปร่งใส ปลอดภัยจากการทุจริต และประพฤติมิชอบโดยกฎหมายที่บัญญัติ โดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ ต้องมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางสังคม และมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นเพื่อใช้แก้ปัญหาอย่างตรงจุด โดยมีความสอดคล้องกับข้อบังคับสากล หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม อีกทั้งกระบวนการบังคับใช้กฎหมายต้องมีประสิทธิภาพเท่าเทียม โดยมุ่งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่เลือกปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้ง มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ และระบบนิติวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการกระทำผิด และหากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย โดยจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีลงโทษอย่างถูกต้องและรวดเร็ว โดยเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคเป็นกลาง โปร่งใส และตรวจสอบได้ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีจริยธรรมเป็นมืออาชีพ มีความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ จะต้องสร้างกระบวนการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร โดยจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะตามหลักนิติธรรม รวมทั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะต้องสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างกัน มีการบูรณาการ และเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมระหว่างกันด้วย โดยทุกหน่วยงานจะต้องมีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และสามารถป้องกัน และปราบปรามผู้กระทำผิดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยอย่างยั่งยืนนั่นเอง ดังนั้น ตามที่รัฐบาลได้ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 ถึง พ.ศ. 2580 ซึ่งเป็นแนวทางที่จะสร้างชาติให้ "มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐที่ต้องสนับสนุนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว รวมถึงแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 - 2566 ได้นำมาถ่ายทอดลงสู่นโยบายการบริหารงานด้วย สำหรับความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้

ประชาชนยอมรับในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม จึงต้องสร้างความศรัทธา ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ ให้กับประชาชน สังคมโดยทั่วไป และประเทศชาติ ซึ่งเรื่องดังกล่าวไม่สามารถสร้างโดยลำพังได้เพียงจากการสร้างภาพลักษณ์เท่านั้น แต่จะต้องสร้างจากการทำงานที่มีประสิทธิภาพของข้าราชการทั้งที่เป็นอัยการ พนักงานอัยการ และผู้ปฏิบัติงานทุกคนในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยการปฏิบัติงานจะต้องนำเทคโนโลยี นวัตกรรม สมัยใหม่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ประชาชนและสังคมได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง ต้องทำงานให้สมกับเป็นข้าราชการที่ดีและสิ่งที่สำคัญ คือ คุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถ ของบุคลากรในองค์กรภายใต้คุณภาพชีวิตที่ดี จากสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 - 2566¹² ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำร่วมกับคณะที่ปรึกษาจากสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ โดยแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อสามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนแม่บทบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และแผนปฏิรูปองค์การสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2562 - 2566 รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการบูรณาการของหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม ตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของสำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็นองค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชน และสังคมสำหรับนโยบายการบริหารงานของท่านนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด ที่จะใช้เป็นนโยบายหลักในการบริหารงาน ประกอบด้วยภารกิจ 4 ด้าน คือ “ยกระดับ-ปรับเปลี่ยน-วางรากฐาน-สานต่ออนาคต”¹³ โดยท่านนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด กล่าวถึงความสำคัญตอนหนึ่งว่า การบริหารงาน ที่ได้แถลงในวันนี้ เป็นการนำองค์กรอัยการในฐานะหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปอย่างมีทิศทางโดยมีแนวคิด "ปรับฐานราก เปลี่ยนทันโลกสู่สังคมยุติธรรมที่ดีขึ้น "Better Justice" เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธา ความไว้วางใจให้กับประชาชน สังคม และประเทศชาติ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถสร้างโดยลำพังได้เพียงจากการสร้างภาพลักษณ์เท่านั้น แต่จะต้องสร้างจากการทำงานที่มีประสิทธิภาพของข้าราชการทั้งที่เป็นพนักงานอัยการ พนักงานอัยการ และผู้ปฏิบัติงานทุกคนในสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้ประชาชนและสังคมได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง และสิ่งที่สำคัญ คือ คุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของบุคลากรในองค์กรภายใต้คุณภาพชีวิตที่ดีจากสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับนโยบายการบริหารงานของนางสาวนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด ที่จะใช้เป็นนโยบายหลัก 4 ด้าน คือ “ยกระดับ-ปรับเปลี่ยน-วางรากฐาน-สานต่ออนาคต” ดังนี้

¹² แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566

¹³ คำแถลงนโยบาย ของนางสาวนารี อัยการสูงสุดเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2565 เวลา 10.30 น. นางสาวนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด คนที่ 17 ได้แถลงนโยบายการบริหารงานหลังได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ณ ห้องประชุม 120 ปี สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคาร A) ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

1. ยกกระตือรือร้นการอำนวยความสะดวกของรัฐ รักษาผลประโยชน์ของรัฐ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย บนพื้นฐานของความร่วมมือและเทคโนโลยี อาทิ การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่ง่าย สะดวกรวดเร็ว ทุกที่ทุกเวลา ผ่านเทคโนโลยีที่รองรับโดยสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี (Application) ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อบริการประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวกและรวดเร็วขึ้น รวมถึงการสร้างกระบวนการเชิงรุกในการส่งเสริมให้ประชาชนรู้เท่าทันความเป็นไปของสังคมในมิติด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทั้งในระหว่างหน่วยงานรัฐที่อยู่ในกระบวนการทางกฎหมาย และสร้างเครือข่ายภาคประชาชน รวมถึงการยกระดับการรักษาระบบและพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนด้วยความเป็นมืออาชีพและรวดเร็ว

2. ปรับเปลี่ยนและพัฒนางานขององค์กรอัยการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และความหลากหลายทางสังคม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับทุกฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นที่พึ่งทางกฎหมายลำดับแรกให้แก่ประชาชนที่ประสบปัญหาตลอดขั้นตอน และลดระยะเวลาในการดำเนินการ บนพื้นฐานประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญรวมถึงจัดให้มีอุปกรณ์เพื่อรองรับการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงานในทุกระดับชั้นเพื่อตอบสนองการสื่อสารกับทั้งภาครัฐและเอกชน

3. วางรากฐานเพื่อสร้างระบบและกลไกในการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับทุกคน วางระบบนิเวศองค์กร (eco-system) ที่เหมาะสมกับการทำงาน และสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะทางวิชาชีพ อาทิ การวางรากฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการทำงานและสามารถบูรณาการเชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นระบบโดยสนับสนุนการพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีที่สำคัญ เพื่อเป็นการวางรากฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อประโยชน์หรือโอกาสในการเชื่อมต่อกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาความพร้อมของบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกและสังคม รวมถึงวางรากฐานระบบนิเวศที่ส่งเสริมการทำงานของบุคลากรในสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งในรูปแบบของปัจจัยในการทำงานและสวัสดิการที่มั่นคง

4. สานต่ออนาคตโดยสร้างกลไก เครื่องมือ และแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐานการบริหารอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งต่อองค์ความรู้ที่จะนำสำนักงานอัยการสูงสุดสู่การเป็นองค์กรของนักกฎหมายเพื่อสังคมและสร้างความยุติธรรมที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน (Better Justice) อาทิ ผลักดันให้มีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกและการทำงานของพนักงานอัยการเพื่อสร้างประสิทธิผลของความยุติธรรม พร้อมทั้งส่งเสริมและผลักดันระบบการสอบสวนคดีอาญาที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งจากแผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 - 2566 และนโยบายการบริหารงานของท่าน นารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด ประกอบกับการการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปเป็นข้อเสนอแนะในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาแก่อัยการเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ต่อไป

การสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน ในประเด็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการ ดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

การสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย รวมทั้งสอบถามถึงทางปฏิบัติของการดำเนินคดีดังกล่าวจากอัยการ จำนวน 10 ท่าน โดยมีสาระสำคัญจากการสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

1. บทสัมภาษณ์ท่านภาคภูมิ มีบุตร อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงาน คณะกรรมการอัยการ นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ 65

ข้อ 1. ท่านคิดว่าในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 1 ผมเห็นว่าในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการนั้น มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ 2560 และตาม พรบ. องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระนั้นจะมีมากแค่ไหนหรือคุ้มครองเพียงใดนั้น ผมเห็นว่าแม้กฎหมายจะยังไม่ระบุให้ชัดว่าคุ้มครองในเรื่องอะไร แต่หากความเป็นอิสระในการทำงานหรือในการพิจารณาสำนวนสั่งคดีนั้นมีความสุจริตและเป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ 2560 ก็ได้รับความคุ้มครอง และเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนแล้ว ส่วนที่ว่าองค์กรอัยการหรืออัยการอาจถูกกลั่นแกล้งถูกฟ้องเป็นคดีได้นั้น ผมมองว่าถึงแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองก็จะเหมือนเหรียญสองด้านก็ถูกฟ้องได้อยู่ดีหากความเป็นอิสระนั้นไม่สุจริตและไม่มีความเที่ยงธรรมในการทำงาน

ข้อ 2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 2 ข้อนี้ผมขอตอบเป็น 2 เรื่องแยกกัน คือ ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา และการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทย ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาในประเด็นนี้ ผมเห็นว่าในเรื่องนี้กฎหมายก็ให้ความคุ้มครองอยู่แล้วตามที่ผมได้ตอบคำถามไปแล้วในข้อ 1 ในการพิจารณาสำนวนสั่งคดีนั้นหากมีความสุจริตและเป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ 2560 ก็ได้รับความคุ้มครองและเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนแล้ว กรณีการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเรื่องนี้ กฎหมายยังไม่ชัดเจนว่านอกจากดุลพินิจที่ได้รับความคุ้มครองแล้ว ส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่อัยการในปัจจุบันที่มีความรับผิดชอบที่มากขึ้นตามกฎหมาย อาทิ เช่น การสอบสวนหรือเข้าร่วมการสอบสวนหรืออื่นๆ ตามกฎหมายว่าจะได้รับความคุ้มครองอย่างไรหรือเพียงใด ผมจึงมองว่าประเด็นในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นกฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้อัยการไทยปฏิบัติหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้

ข้อ 3. ท่านคิดว่า การที่อัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 ไม่มีประเด็นตอบ เพราะตอบในข้อ 1 ไปแล้ว

ข้อ 4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่าง การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย อย่างเป็นรูปธรรม

ตอบข้อ 4 ส่วนในคำถามให้ ผมวางรูปแบบ หรือแนวทาง หรือยกตัวอย่าง การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย นั้น ผมเห็นว่าในเรื่องนี้ ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนสั่งคดีนั้น หากมีความสุจริตและเป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ 2560 ก็ได้รับความคุ้มครองและเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนแล้ว แต่หากจะให้สร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาทั้งระบบ ไม่ใช่เฉพาะในเรื่องดุลพินิจในเรื่องคดีอาญาอย่างเดียวนั้น ผมมีแนวทางคือต้องมีกฎหมายคุ้มครองทั้งระบบในการดำเนินคดีอาญา อย่างเช่นกฎหมายละเมิดอำนาจศาลเห็นว่าโดยในการสั่ง หรือพิจารณาสำนวนในคดีอาญาของพนักงานอัยการให้สุจริตและเที่ยงธรรม เปิดเผย ชัดเจน ต้องได้รับความคุ้มครองเช่นการเปิดเผยคำพิพากษาของศาลด้วย

ข้อ 5. ท่านคิดว่า หากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย ตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 5 หากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาตามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันได้มากขึ้น

2. บทสัมภาษณ์ท่าน พ.ต.ท. สัญญา เย็นใส อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ข้อ 1 ท่านคิดว่า ในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ตอบข้อ 1 ก่อนที่ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่เป็นอัยการข้าพเจ้าเคยมีประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนมาเป็นระยะเวลาถึง 18 ปี ซึ่งเป็นงานในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น ก็พอที่จะทำให้มองเห็นความสำคัญของหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ได้เคยเป็นพนักงานสอบสวน จะเห็นเลยว่าหลักประกันความเป็นอิสระมีน้อยมาก แม้จะปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ยังมีความกังวลห่วงหวุ่นในผลที่จะตามมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญของท่านธรรมาภิบาลในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย อย่างที่สังคมรับทราบกัน แต่เมื่อมาปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ จึงเห็นความแตกต่างในหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่อย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสองหน่วยงาน และเห็นว่าหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการมีมากกว่าหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนอย่างมากทีเดียว

ในส่วนของพนักงานอัยการนั้นในความเห็นส่วนตัวเห็นว่าถ้าดูเฉพาะตัวกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเห็นว่ามีหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการอยู่พอสมควร อย่างเช่นบทบัญญัติในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ซึ่งบัญญัติว่าพนักงานในการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งถ้าดูผิวเผินเหมือนกับว่ามีหลักประกันความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ แต่ในความเป็นจริงแล้วในเห็นว่ายังไม่เพียงพอเพราะโดยหลักทั่วไปเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกส่วนไม่ว่าหน่วยงานใดหากปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของตนแล้วถ้าได้กระทำโดยสุจริตถูกต้องแล้วก็ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน แต่ในส่วนพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน การทำหน้าที่ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน น่าจะมีความคุ้มครองความเป็นอิสระมากกว่าเจ้าหน้าที่อื่นๆ จึงควรมีบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างการคุ้มครองที่เป็นรูปธรรมอย่างเช่นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มีบทบัญญัติของกฎหมายหลายประการที่บัญญัติถึงหลักการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างเช่น กำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงโดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้หรือกรณีหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นกรณีที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นและยังมีกฎหมายบางฉบับคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่าในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งทางอาญาและทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นรูปธรรมย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นในการทำงาน ซึ่งในความเห็นแม้พนักงานอัยการจะมีหลักประกันความเป็นอิสระตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่เห็นว่ายังเป็นลักษณะเป็นนามธรรม ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนจึงเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างเพียงพอ ควรที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งหากพนักงานอัยการได้รับประกันความเป็นอิสระมากขึ้น ยิ่งจะทำให้การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนมีมากขึ้นตามไปด้วยย่อมเป็นผลดีอย่างยิ่ง

2. ทานคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ตอบข้อ 2 ประเด็นการคุ้มครองดุลพินิจ ซึ่งย่อมมีผลเกี่ยวข้องกับหลักประกันความเป็นอิสระอยู่ด้วยในตัว เห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ทั้งมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศโดยรวม และในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นอย่างที่ทราบกันว่าเป็นการใช้หลักดุลพินิจ ซึ่งจะต้องอาศัยทั้งกฎหมายและระเบียบและปัจจัยอื่นๆอีกหลายประการมาประกอบ ซึ่งต่างกับการพิจารณาคดีของศาลที่ใช้หลักกฎหมาย ตามพจนานุกรมความหมายของดุลินิจก็คือการวินิจฉัยที่เห็นสมควร จึงเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจนั้นในบางครั้งหรือในบางกรณีอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ ไม่อาจมีบรรทัดฐานที่แน่นอนได้ เมื่อพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในอำนาจหน้าที่

ดังกล่าวอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้จึงย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องมีการคุ้มครองดุลพินิจเพื่อให้เกิดความมั่นใจและไม่หวั่นไหวว่าหากใช้ดุลพินิจไปแล้ว จะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบันมีบทบัญญัติของมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรในการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับดุลพินิจโดยบัญญัติว่า ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครอง จะเห็นได้ว่าดุลพินิจที่จะได้รับความคุ้มครองคือการแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ เลยมีประเด็นคำถามว่าเหตุผลอันสมควรประกอบนั้นควรจะมีแค่ไหนอย่างไรถึงจะได้รับความคุ้มครอง ดูบทกฎหมายแล้วเหมือนกับได้รับความคุ้มครองเพียงพอ แต่เห็นว่าเป็นลักษณะของบทบัญญัติอย่างกว้างๆ ลักษณะเป็นนามธรรมยังไม่มีชัดเจนแน่นอนและเป็นรูปธรรม จึงเห็นว่ยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการได้เพียงพอที่จะผลักดันให้พนักงานอัยการกล้าที่จะใช้ดุลพินิจได้อย่างแท้จริง

3. ทานคิดว่ากรณีที่อัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 แน่แน่นอนครับโดยหลักการแล้ว ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระทั้งกระบวนการโดยเฉพาะพนักงานอัยการซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจที่จะออกคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง รวมทั้งออกคำสั่งในชั้นอุทธรณ์ ชั้นฎีกาด้วย การไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญานั้นย่อมมีผลกระทบเป็นอย่างมากต่อกระบวนการยุติธรรม และจะเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะจะเกิดการแทรกแซงทั้งจากภายในและจากภายนอกได้โดยง่าย พนักงานอัยการจะเกิดความหวั่นไหวไม่กล้าใช้อำนาจไปในทางที่ถูกต้อง ไม่ยึดหลักการในการใช้อำนาจหน้าที่ที่จะทำงานในลักษณะให้ตนเองอยู่รอดปลอดภัยมากกว่าที่จะยึดความถูกต้อง ทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่เป็นธรรมทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในองค์กรและจะไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมด้วย

4. ให้ท้าวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยอย่างเปนรูปธรรม

ตอบข้อ 4 การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการควรจะเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนเพื่อไม่ให้กระทบความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาโดยเฉพาะหลักการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการซึ่งใช้หลักดุลพินิจดังกล่าวแล้ว ซึ่งหลักดุลพินิจย่อมมีขอบเขตที่กว้างกว่าหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นฉะนั้นหากไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระที่ชัดเจนเพียงพอก็ย่อมมีผลกระทบในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าว ส่วนรูปแบบหรือแนวทางที่เป็นรูปธรรมเห็นว่เพื่อให้พนักงานอัยการมีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นการคุ้มครองดุลพินิจด้วย จึงควรมีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ประชาชนนำเหตุจากการใช้ดุลพินิจจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการฟ้องต่อศาลโดยตรงอย่างเช่นปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นมีหลักการและเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว เพราะดุลพินิจอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ

ในหลักการดังกล่าวซึ่งในบางกรณีเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ แต่เมื่อมีความเห็นที่แตกต่างซึ่งอาจทำให้ไม่เห็นด้วยหรือเห็นต่างกัน จึงอาจนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลด้วยเหตุผลแค่เพียงความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้นหรือบางกรณีเพื่อถกเถียงกัน เพราะประชาชนสามารถใช้สิทธิ์ฟ้องศาลได้โดยง่ายเนื่องจากกฎหมายเปิดช่องไว้ แม้ปัจจุบันศาลอาญาทุจริตจะใช้ระบบไต่สวนก็ตาม หรือแม้ในที่สุดจะได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาดีจากศาลก็ตามแต่ก็ย่อมมีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจและความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ซึ่งยังเห็นว่าพนักงานอัยการใช้หลักดุลพินิจในการทำงาน แต่เมื่อถูกฟ้องต่อศาลซึ่งใช้หลักกฎหมายมาตัดสิน จึงไม่แน่ใจว่าจะชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ เพราะหลักการมีส่วนที่แตกต่างกัน จึงขอเสนอรูปแบบหรือแนวทางกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระโดยการมีกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ประชาชนนำคดีจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไปยื่นฟ้องต่อศาลได้โดยตรง ควรมีการตรวจสอบดุลพินิจชั้นหนึ่งในรูปคณะกรรมการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อให้ผู้มีประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจและหลักการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการทำการตรวจสอบพิจารณาดุลพินิจของพนักงานเสียก่อนว่าเป็นไปตามหลักดุลพินิจในการดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่หรือไม่อย่างไร เพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ประชาชนนำคดีไปฟ้องต่อศาลในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบก็จะไม่อนุญาตให้ฟ้องและหากพิจารณาเห็นว่าการใช้ดุลพินิจอาจเป็นความผิดทางวินัยก็ให้ดำเนินการตามระเบียบในส่วนของทางวินัยต่อไป และหากมีการอนุญาตให้ฟ้องก็ยังมีกระบวนการชั้นศาลที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตามขั้นตอนของกฎหมายกันต่อไป แต่แน่นอนครับเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องเป็นที่น่าเชื่อถือและเชื่อมั่นทั้งตัวบุคคลและที่มาเพื่อเป็นหลักประกันว่า จะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและให้ความเป็นธรรมทั้งพนักงานอัยการและประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงควรประกอบด้วยบุคคลที่เป็นทั้งพนักงานอัยการ อดีตพนักงานอัยการ อาจารย์ทางด้านกฎหมายจากสถาบันการศึกษา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากพนักงานอัยการ และเพื่อให้มีตัวแทนจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยควรเป็นตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนด้วยและอาจมีบุคคลจากฝ่ายอื่นๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมาช่วยกันตรวจสอบกรณีดังกล่าว

5. ท่านคิดว่าหากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 5 แน่นอนครับถ้าสร้างหลักประกันความเป็นอิสระที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนก็จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นไม่หวั่นไหวและไม่กังวลต่อการทำหน้าที่มากยิ่งขึ้น เพราะหลายกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีโดยไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายและระเบียบอย่างแท้จริง เพราะยังมีความกังวลในปัญหาที่จะตามมาจากการใช้ดุลพินิจ หากมีคณะกรรมการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเชื่อว่าพนักงานอัยการจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความเป็นธรรมหากใช้อำนาจไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามหลักการใช้ดุลพินิจ และจะไม่ถูกฟ้องร้องเพื่อถกเถียงกัน หรือการถูกฟ้องร้องจากความคิดเห็นที่เป็นเพียงเหตุผลแค่ไม่เห็นด้วยจากการใช้ดุลพินิจเท่านั้น เพราะในหลายกรณีที่พนักงานอัยการถูกฟ้องต่อศาล แม้ในที่สุดจะต่อสู้คดีจนศาลยกฟ้องก็ตามแต่ย่อมได้รับ

ความเดือดร้อนย่อมกระทบต่อความรู้สึกและบั่นทอนต่อสภาพจิตใจของพนักงานอัยการทั้งคนที่ถูกฟ้องและส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ของพนักงานท่านอื่นๆด้วย ซึ่งการสร้างหลักประกันดังกล่าวแล้วจะเป็นการสร้างกระบวนการเพื่อป้องกันอคติ 4 โดยเฉพาะภาคติการเกิดความลำเอียงเพราะกลัว

3. บทสัมภาษณ์ท่านรินฤทัย ชัชวาลย์วงศ์ ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด (ท่านอิทธิพร แก้วทิพย์)

1. ปัจจุบัน หลักประกันความอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ตอบข้อ 1 หลักเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 บัญญัติว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง” เหตุที่ต้องมีการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดเข้ามาก้าวก่ายงานขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ และจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวแยกองค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญโดยไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารหรือ เพื่อไม่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงหรือมีอำนาจเหนือองค์กรอัยการและพนักงานอัยการเพื่อคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอำนวยความสะดวกโดยองค์กรที่มีความเป็นกลาง

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการที่ฝ่ายอื่นใดจะเข้าไปแทรกแซงการพิจารณาสั่งคดีไม่ได้ แต่ความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีสั่งคดีขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการนั้นต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น หากองค์กรอัยการและพนักงานอัยการไม่ได้พิจารณาพิพากษาคดีไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามบทบัญญัติของกฎหมายถือได้ว่าเป็นการพิจารณาคดีตามอำเภอใจ ดังนั้น หากการพิจารณาสั่งคดีขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการเป็นไปโดยชอบธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจที่อยู่ภายใต้กฎหมายแล้วย่อมได้รับการคุ้มครอง อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและคุ้มครองการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการด้วย และองค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารทำให้ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารในการพิจารณาสั่งคดีซึ่งเพียงพอในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนแล้ว

2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 2 ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ตามมาตรา 21 ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

และมาตรา 22 “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 อันเป็นการคุ้มครองและควบคุม การใช้อำนาจขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการให้การพิจารณาสั่งคดีของอัยการให้อยู่ภายใต้ กฎหมายหรือกรอบของกฎหมายโดยต้องแสดงเหตุผลประกอบดุลพินิจดังกล่าว โดยมีให้มีการใช้ อำนาจพิจารณาสั่งคดีตามอำเภอใจโดยปราศจากเหตุผลหรือกฎหมาย อันเป็นหลักประกัน ความยุติธรรมของประชาชนอีกทางหนึ่ง

3. ท่านคิดว่าการที่อัยการไทยไม่มีสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดี อาญาและการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และ 22 ดังกล่าวข้างต้นเป็นการรับรองหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติ หน้าที่แล้ว ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี และการดำเนินคดีต่างๆ หากอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง จากกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว

4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่าง การสร้างหลักประกันความเป็น อิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย อย่างเป็นรูปธรรม

ตอบข้อ 4 หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอาญาล้ามลงในแนว ระบายแล้วนั้น องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่หากมองถึงความเป็นอิสระ ในทางส่วนตัว กล่าวคือ ในการทำหน้าที่พนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะต้องกระทำ ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้าย หรือถูกกลั่นแกล้งภายหลัง และความเป็นอิสระในทาง ส่วนตัวนี้ ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ความเป็นอิสระในเนื้อหาของพนักงานอัยการ โดยองค์กร อัยการการปฏิบัติหน้าที่มีผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น บางครั้งการดำเนินคดีหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ ภายใต้อการแทรกแซงในแนวตั้งภายในองค์กร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการโยกย้ายได้ ดังนั้นหลักประกันในการอิสระในทางส่วนตัวต้องลดการทรงแซงการส่งผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ ที่ชอบด้วยกฎหมายและลดการแทรกแซง และสร้างขั้นตอนที่จะรับประกันไม่โดนกลั่นแกล้งไม่ว่าทาง ใดทางหนึ่ง

5. ท่านคิดว่าหากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของ อัยการไทยตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำอัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวย ความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

ตอบ 5 หากสามารถสร้างหลักประกันมิได้ถูกการแทรกแซงเกิดขึ้นภายใน องค์กร จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยสุจริต และเที่ยงธรรมมากขึ้น เนื่องจากการพิจารณาสั่งคดีหรือการดำเนินคดีจะปราศจากความกลัวว่าจะโดนกลั่นแกล้งหรือ โดนการกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลทำให้ประชาชนจะได้รับความยุติธรรม ภายใต้อกรอบของกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

4. บทสัมภาษณ์ท่านธนาธิป นวรัตนวรกุล อัยการประจำ สำนักงานการ

สอบสวน

1. ท่านคิดว่าในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ตอบข้อ 1 .หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมได้รับการบัญญัติรับรองไว้มาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญฯ 2560 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครองการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ ให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสองหรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปไม่ได้” ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายบัญญัติรับรองมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญฯ 2560 คือ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัจจุบันได้มีกฎหมายบัญญัติถึงหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการไว้ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งองค์กรอัยการมีอิสระในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ อย่างไรก็ตามสำหรับอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่นั้น กฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการกำหนดโดยภาพรวม โดยมีได้บัญญัติถึงมาตรการว่าหากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกแทรกแซงหรือก้าวกว้างอันทำให้ไม่เป็นอิสระ จะมีวิธีการจัดการอย่างไรหรือจะเกิดผลอย่างไรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางปฏิบัติแล้วพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกแทรกแซงหรือก้าวกว้างจากอำนาจทางการเมืองอยู่มาก

2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่

ตอบข้อ 2 ในเรื่องนี้ มีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งหาก

พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุชัดว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองนั้น ได้รับความคุ้มครองอย่างไร เพียงใด

3. ท่านคิดว่าการที่อัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 การที่ไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา และการปฏิบัติหน้าที่ย่อมทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดี เนื่องจากอาจถูกแทรกแซงหรือถูกกดดันจากอำนาจใดๆ หรือฝ่ายต่าง ๆ เช่น อำนาจทางการเมือง แรงกดดันของสังคมหรือแม้แต่ผู้บังคับบัญชาของตนเอง ซึ่งเป็นอันตรายต่อกระบวนการยุติธรรมและเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่าง การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยอย่างเป็นรูปธรรม

ตอบข้อ 4 บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการเพิ่มเติมหรือออกระเบียบที่กำหนดโดยละเอียดชัดเจนให้มีการคุ้มครองพนักงานอัยการให้สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปราศจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคามหรือแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สมควร เช่น อำนาจทางการเมืองและกำหนดมาตรการว่าหากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกแทรกแซงหรือก้าวก้าวอันทำให้ไม่เป็นอิสระจะมีมาตรการหรือจะเกิดผลอย่างไร รวมทั้ง คุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ว่าหากการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วจะปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่งหรือความรับผิดอื่นๆ

5. ท่านคิดว่าหากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 5 .เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงานอัยการที่จะปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจ และกระตือรือร้นที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องกังวลว่าจะถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกหรือถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือทางแพ่งหรือความรับผิดอื่นๆ ในอนาคต ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วเป็นธรรมและประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

5. บทสัมภาษณ์ท่านภูมิกิจ กวีพันธ์ อัยการประจำกอง สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาเสพติด 1

1. ท่านคิดว่าในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 1 ปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่โดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการกล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2560 มาตรา 248 พนักงาน

อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงและไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และพระราชบัญญัติต้องคุ้มครองอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองสำหรับหลักการดังกล่าวเป็นการให้อิสระในการพิจารณาและมีคำสั่งในทางคดีใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ และหลักการดังกล่าวเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนแล้ว กล่าวคือแม้การดำเนินงานของพนักงานจะเป็นอิสระตามกฎหมายแต่กระบวนการก็ได้เปิดให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้าร่วมให้เหตุผลประกอบดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างเต็มที่ เช่น การให้ข้อเท็จจริงโดยสมัครใจ (มิใช่จากคำสั่งพนักงานอัยการ) หรือการร้องขอความเป็นธรรม การส่งหนังสือชี้แจงต่างๆ เหล่านี้กฎหมายบัญญัติให้มีการกลั่นกรองเป็นลำดับขั้นและค่อนข้างเปิดเผยต่อประชาชนเนื่องด้วยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารกำกับไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าวจึงสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี

2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 2. ในส่วนการคุ้มครองดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญานั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 22 บัญญัติหลักการคุ้มครองดุลยพินิจไว้ว่าดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้ต้องเปิดเผยคำสั่งและความเห็นของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเหตุให้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการไม่ได้รับความคุ้มครอง แม้จะมีการใช้ดุลยพินิจโดยชอบทั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเคยมีคำวินิจฉัยให้ “เปิดรายชื่อ” ของพนักงานอัยการผู้มีคำสั่งทางคดี โดยระบุเหตุผลว่าการเปิดเผยรายชื่อดังกล่าวไม่เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรแต่ประการใดและลายมือชื่อมิใช่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลอันจะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามนัย มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประเด็นนี้ทำให้พนักงานอัยการเกิดความไม่ปลอดภัยเป็นอย่างมากและหากเป็นการสั่งคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนหรือคดีของผู้มีอิทธิพลในวงสังคม พนักงานอัยการย่อมไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างแน่นอนทั้งๆ ที่การสั่งคดีหรือการดำเนินงานของพนักงานอัยการมีระบบการกลั่นกรองอย่างเข้มงวด แต่ยังมีกรกดันให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากเกินไปจนสมควรเรื่องดังกล่าวย่อมกระทบดุลยพินิจและการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยตรง การคุ้มครองดุลยพินิจของพนักงานอัยการจึงยังไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

3. ท่านคิดว่ากรณีที่อัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 ปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับอัยการไทยในกรณีดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ

3.1 การไม่มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในคดีอาญา ทำให้เกิดการกดดันต่อพนักงานอัยการในการสั่งคดีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นประเด็นสำคัญในสังคม เพราะในบางกรณีการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายอย่างเที่ยงตรง อาจทำให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ถูกใจผู้คนในสังคม ซึ่งจะทำให้พนักงานอัยการมีการถูกกดดันในการใช้ดุลยพินิจอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เช่น การสั่งคดีการเมืองหรือคดีของคนมีชื่อเสียงหรือเป็นที่สนใจ ดังเช่นเป็นข่าวในปัจจุบัน

3.2 พนักงานอัยการถูกฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม การไม่มีหลักประกันอิสระในการดำเนินคดีและไม่คุ้มครองความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งโดยชอบธรรมทำให้พนักงานอัยการหลายท่านถูกฟ้องคดีอาญา แม้ว่าจะมีการแก้ต่างคดีจนพ้นข้อครหาของสังคมในแทบทุกคดี แต่ทำให้พนักงานอัยการเสียสิทธิในหน้าที่การงาน เสียกำลังใจ ถูกกดดันอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นความเสียหายที่ไม่ควรเกิดขึ้นเพราะปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแต่กลับไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองเท่าที่ควร

3.3 พนักงานอัยการถูกหน่วยงานอื่นตรวจสอบและดำเนินการทางวินัยโดยไม่ชอบ การไม่คุ้มครองดุลยพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการหลายกรณีมีผลให้หน่วยงานอื่น เช่น คณะกรรมการ ปชต.ตั้งเรื่องสอบสวนการใช้ดุลยพินิจ .ของพนักงานอัยการ ทั้งที่ส่วนใหญ่ก็สรุปได้ว่าไม่มีมูล แต่ทำให้พนักงานอัยการได้รับความเสียหายต้องเสียเวลาปฏิบัติราชการไปชี้แจงเป็นระยะเวลาานาน ส่งผลกระทบต่อชีวิตและการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ทั้งเมื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ก็ไม่มียกโทษแก่ผู้ร้องเรียนแต่อย่างใดส่งผลให้มีการร้องเรียนพนักงานอัยการโดยมิชอบในหลายกรณี

4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่าง การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย อย่างเป็นรูปธรรม

ตอบข้อ 4 ในที่นี้ผมขอเสนอแนวทาง คือ ต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งคุ้มครองความอิสระในการสั่งคดีไม่ให้มีการร้องเรียนพนักงานอัยการหรือฟ้องร้องคดีกับพนักงานอัยการโดยใช้เหตุและต้องประสานความเข้าใจกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมิให้ก้าวล่วงถึงชีวิตส่วนตัวของพนักงานอัยการ โดยปกติการมีความเห็นพนักงานอัยการย่อมกระทำในฐานะตำแหน่งในทางราชการ แต่การใช้ดุลยพินิจเกินขอบเขตของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่บังคับให้เปิดเผยชื่อของพนักงานอัยการ ทำให้พนักงานอัยการถูกโจมตีจากกระแสสังคมและเป็นอันตรายต่อชีวิตและคนในครอบครัวของพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก

5. ท่านคิดว่าหากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 5 หากมีการคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ให้ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ย่อมทำให้พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจได้อย่างถูกต้องเป็นกลางสอดคล้องกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง เพราะการใช้ดุลยพินิจในทางอรรถคดีมีการตรวจสอบในตัวอยู่แล้ว ทั้งในองค์กรและศาลยุติธรรม ทั้งทำให้พนักงานอัยการสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกกดดันจากกระแสสังคมหรืออิทธิพลใด ๆ

6. บทสัมภาษณ์ท่านดุษฎีภักดิ์ ไชยธรรม อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดกระบี่

1. ท่านคิดว่าในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 1 มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 โดยบัญญัติให้ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ ให้มีความเป็นอิสระและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ และในการพิจารณาสั่งคดีไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่ออัยการได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ จึงต้องพึ่งพานักการเมืองในสภา นักการเมืองในสภาก็อาจขอให้อัยการช่วยเหลือทางคดีเพื่อแลกเปลี่ยนกับงบการอนุมัติงบประมาณให้องค์กรอัยการ ซึ่งเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติงานของอัยการในทางปฏิบัติและเป็นการแทรกแซงทางอ้อมที่ไม่มีกลไกตรวจสอบได้ ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการมีมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาแต่ยังมีการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอก เช่น กรณีที่คณะกรรมการอัยการได้มีคำสั่งแต่งตั้ง นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม เป็นผู้ตรวจการอัยการ แต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือตอบกลับไปยังอัยการสูงสุด (อสส.) ว่าขอให้ยืนยันความเหมาะสมในการแต่งตั้งนายปรเมศวร์ ต่อมา นายวงศ์สกุล กิตติพรหมวงศ์ อสส. ในขณะนั้น ได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวให้ ก.อ. พิจารณาอีกครั้ง กระทั่งในการประชุม ก.อ. เมื่อวันที่ 25 ส.ค. 2564 ที่ผ่านมา ก.อ. มีมติไม่รับพิจารณายืนยันความไม่เหมาะสมเนื่องจากเคยมีมติไปแล้ว และเป็นอำนาจของ อสส. ในการทำเรื่องเสนอกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯอีกครั้ง เมื่อวันที่ 1 ก.ย.2564 ร้อยโท ไชยา เปรมประเสริฐ รองอัยการสูงสุด รักษาราชการแทน อสส. ได้ลงนามในหนังสือ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อยืนยันมติเห็นควรนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการอัยการ หากองค์กรอัยการมีอิสระอย่างแท้จริง อีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่นักกฤษฎีมนตรีแต่งตั้งให้นายวิชา มหาคุณ เป็นประธานกรรมการสอบสวนนายเนตร นาคสุข อดีตรองอัยการสูงสุด กรณีสั่งไม่ฟ้องคดีนายบอส อยู่วิทยา แท้จริงแล้วควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการอัยการนายกรัฐมนตรียังไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาสอบสวนพนักงานอัยการ ซึ่งสองกรณีดังกล่าวสะท้อนว่าอัยการยังไม่มีอิสระในการบริหารงานองค์กร

2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 2 มีอยู่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 แต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนเนื่องจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการไม่ได้บัญญัติคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีไว้อย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญมาตรา 248 ก็บัญญัติให้การพิจารณาสั่งคดีไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ยังไม่มีความคุ้มกันมิให้ต้องรับผิดชอบในทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยแต่อย่างใด

3. ท่านคิดว่าการที่อัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดีอย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 พนักงานอัยการไม่มีอิสระและยังมีความหวาดกลัววิตกกังวลต่อผลในการสั่งคดีของตน แม้จะสั่งคดีโดยปราศจากอคติและเป็นไปตามพยานหลักฐานในสำนวน ยิ่งกังวลว่าตนอาจถูกผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายร้องเรียนหรือแจ้งความดำเนินคดี และอาจถูกสื่อมวลชนเสนอข่าวคดีของตนจนถูกหรือคดีมาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของตนในอดีตที่ผ่านมา เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 3509/2549 ซึ่งผู้พิพากษาเป็นผู้เสียหายในคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องมาแจ้งความดำเนินคดีกับอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ มาตรา 200 ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาว่าอัยการมีความผิดตามมาตราดังกล่าวโดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้ “การวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของอัยการมิใช่เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแต่เป็นเพียงการวินิจฉัยมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของอัยการที่วินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาคือมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ศาลวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีของจำเลยที่มีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัท ส. และ ป. ทั้งที่หนังสือพิมพ์ ซึ่งบริษัท ส. เป็นเจ้าของและ ป. เป็นบรรณาธิการลงข้อความ เป็นความเท็จและก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ในกรณีนี้เป็นการใช้ดุลพินิจที่มีได้อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผลแต่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ จึงเกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย และในฐานะที่จำเลยเป็นข้าราชการอัยการชั้นสูง จำเลยย่อมทราบดีถึงเกณฑ์วินิจฉัยมูลความผิดของอัยการ การใช้ดุลพินิจผิดกฎหมายในกรณีนี้จำเลยเห็นได้อยู่ในตัวแล้วว่าเป็นการมิชอบและยังเห็นได้อีกว่าจำเลยเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหาย อีกทั้งเพื่อจะช่วยบริษัท ส. และ ป. มิให้ต้องโทษจากการกระทำความผิดของตนอีกด้วย จำเลยจึงมีความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 วรรคหนึ่ง” กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นมิให้การสั่งคดีเป็นการกระทำทางปกครอง แต่มิได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งถึงความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางแพ่งและทางวินัยของอัยการ เพียงการถูกกลั่นแกล้ง ร้องเรียนและถูกคณะกรรมการอัยการตั้งกรรมการสอบวินัยก็มีผลต่อการถูกแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง

อัยการจึงใช้ดุลยพินิจสั่งฟ้องคดีแม่พยานหลักฐานในคดีจะอ่อนเนื่องจากมีความหวาดกลัวเพราะคำสั่งไม่ฟ้องคดีย่อมถูกเพ่งเล็งและตรวจสอบมากกว่าการสั่งฟ้องคดีผลเสียจึงตกแก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์

4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยอย่างเป็นรูปธรรม

ตอบข้อ 4 ในประเทศสหรัฐอเมริกาศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้วางหลักความคุ้มกันของพนักงานอัยการมาอย่างยาวนาน และได้ให้เหตุผลที่น่าสนใจยิ่งในคดี Van de Kamp v. Goldstein, 555 U.S. 335 (2009) ซึ่งมีข้อความว่า ความคุ้มกันของอัยการเป็น “นโยบายการถ่วงดุลความชั่วร้าย... การปล่อยให้อัยการทุจริตประพฤติมิชอบยิ่งจะดีเสียกว่าปล่อยให้อัยการผู้ที่ยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ต้องหวาดกลัวการตอบโต้ตลอดเวลา” เมื่อจะต้องเลือกข้างระหว่างอัยการเลวกับอาชญากร ศาลฎีกาประเทศสหรัฐเลือกที่จะเข้าข้างอัยการเลวเสียยิ่งจะดีกว่า ดังนั้นจึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 โดยเสนอหลักการว่าให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 248 โดยแก้ไขให้อัยการไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง และทางวินัยหากใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีด้วยความสุจริต ปราศจากอคติประมวลกฎหมายอาญาก็มีบทบัญญัติลงโทษพนักงานอัยการในมาตรา 200 ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ส่วนที่เป็นความคุ้มกันของพนักงานอัยการยังไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติไว้ชัดแจ้งจึงสมควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ให้มีความชัดเจน

5. ท่านคิดว่าหากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย ตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

ตอบข้อ 5 อัยการจะใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีได้โดยปราศจากความกังวล ความหวาดกลัวอันส่งผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติโดยภาพรวม การสั่งฟ้องไปแบบง่ายๆ เพื่อให้ผู้ต้องหาไปพิสูจน์ความผิดที่ศาลอันเป็นการริดรอดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

7. บทสัมภาษณ์ท่านนรภัทร คำวงษ์ อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดสุรินทร์

1. ท่านคิดว่าในปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอยู่หรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 1 เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงและไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” พระราชบัญญัติองค์กรอัยการแลพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และมาตรา 22 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” นั้นข้าพเจ้ามีความคิดเห็นที่ว่าประการแรกต้องพิจารณาจากตัวบทที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก่อนเป็นสำคัญซึ่งมีความชัดเจนในถ้อยคำที่บัญญัติไว้ว่าพนักงาน

อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งประเด็นนี้ย่อมเป็นหลักประกันในชั้นแรก ได้ว่าการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ถึงแม้ว่าอาจจะเป็นการบัญญัติไว้เป็นลักษณะภาพรวม ๆ มิได้เจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะหากจะยกตัวอย่างเปรียบเทียบ เช่นในเรื่องเอกสิทธิ์คุ้มกันของสมาชิกสภาที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนมากกว่า แต่ทั้งนี้ หลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ข้าพเจ้าเห็นว่ามีสำคัญและชัดเจนมากคือข้อความที่บัญญัติไว้ว่า “ไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งมีความสำคัญมาก และเป็นการตัดการตีความหรือการพิจารณาว่าคำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่และสามารถทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจมีคำสั่งในการพิจารณาคดีที่อาจจะกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะเหตุที่ว่าไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะไปกระทบสิทธิของผู้ใด และจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และมาตรา 22 ซึ่งเป็นการบัญญัติอันเป็นหลักประกันที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง เท่ากับพนักงานอัยการมีหลักประกันถึงสองชั้นในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ที่จะได้รับความคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ ดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่นั้น จักต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การตรวจสอบความสุจริตและเที่ยงธรรมของพนักงานอัยการจะตรวจสอบได้อย่างไร จึงได้มีมาตรา 22 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งเหตุผลประกอบอันสมควรนี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าเป็นหัวใจหลักในการใช้พิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเลยทีเดียวเพราะทุกเหตุผลประกอบจักต้องบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลักฐานยืนยันได้ถึงดุลพินิจในการสั่งคดีได้ อันสืบเห็นได้ถึงเจตนาอันแท้จริงในการพิจารณาสั่งคดีได้เช่นเดียวกัน และการพิจารณาสั่งคดีที่สุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครอง ข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่าหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการนั้นมีอยู่และมีอยู่อย่างเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนแล้ว ขอเพียงพนักงานอัยการมีความเชื่อมั่นในความยุติธรรมเชื่อมั่นในดุลพินิจและเหตุผลของตนเองและเชื่อมั่นในความสุจริตและเที่ยงธรรม

2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยหรือไม่ หากมีอยู่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไร

ตอบข้อ 2 ข้าพเจ้ามีความคิดเห็นว่าปัจจุบันมีกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยอยู่อย่างเพียงพอแล้ว แต่ถ้าจะเปรียบเทียบกับนานาประเทศอื่น ๆ นั้น คงจะมาดูแลบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างเดียวยังไม่ได้ คงต้องดูที่กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบว่ามีต้นน้ำ กลางน้ำปลายน้ำอย่างไรหากจะเปรียบเทียบแค่อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการแต่ละประเทศก็มีอำนาจหน้าที่ และการให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกันอย่างแน่นอนแล้วแต่บริบทของแต่ละประเทศ แต่สำหรับอัยการไทยนั้นแล้วข้าพเจ้ามีความเห็นว่าจากการได้เข้ามาสัมผัส และได้มาปฏิบัติหน้าที่พนักงานอัยการ ได้มีโอกาสได้รับฟังเรื่องราวจากอัยการรุ่นพี่ทำให้ทราบได้ว่าแต่ก่อนนั้นในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี อาจจะไม่มีเหตุผลประกอบที่ชัดเจน และเพียงพอ

ที่จะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของผู้สังคดีได้ ดังนั้น เมื่อกาลเวลาผันเปลี่ยนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปพนักงานอัยการจึงต้องมีรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับ ยุคสมัย แต่ก็แน่นอนว่าพนักงานอัยการบางท่านยังมีความต้องการที่จะให้มีกฎหมายมารองรับ คຸ່ມครองคຸ່ลพินิจและอิสระในการสังคดีให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ข้าพเจ้าคิดเห็นว่าการสังคดีปัจจุบัน จะมีเหตุผล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายประกอบ อย่างชัดเจนและเพียงพอแล้วและยิ่งเมื่อเป็นการปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมด้วยแล้ว เพียงกฎหมายที่บัญญัติไว้ในระดับรัฐธรรมนูญและ ในระดับพระราชบัญญัติก็เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนแล้ว

3. ท่านคิดว่าการที่อัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการ ดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดี อย่างไรบ้าง

ตอบข้อ 3 ข้าพเจ้ามีความคิดเห็นว่าการอัยการไทยไม่มีการสร้างหลักประกัน ความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่เลยนั้นความยุติธรรมของประเทศไทย คงเป็นแค่คำกล่าวที่ไม่สามารถเกิดขึ้นมาให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่แท้ เพราะอัยการไทยถือเป็นเสา หลักแห่งกระบวนการยุติธรรมที่รับสำนวนมาจากพนักงานสอบสวน และมาใช้ดุลพินิจวิเคราะห์ กลับกรองตัวบทกฎหมายในการพิจารณาสังคดี ซึ่งหากความไม่มีอิสระจะด้วยสาเหตุอื่นใดก็ตามย่อม ทำให้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมไม่เป็นกลางสามารถเกิดขึ้นได้ หากเป็นเช่นนั้น ความไม่ ยุติธรรมจะเกิดขึ้น ถึงแม้จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างเต็มความสามารถแล้ว ก็ตาม เพราะความยุติธรรมมิใช่การสั่งงานตามสายการบังคับบัญชาที่จะสั่งให้ทำเช่นนั้น เช่นนี้ หรือเป็นการทำตามระเบียบขั้นตอนแต่อย่างใด และจะล่าช้าไม่ได้ การไม่มีอิสระอาจเกิดความล่าช้า ในการปฏิบัติงานได้ดังมีคำที่ว่าความล่าช้าก็คือความอยุติธรรมอย่างหนึ่ง ดังนั้น ดุลพินิจและความ เป็นอิสระในการดำเนินคดีจึงสำคัญยิ่ง

4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็น อิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยอย่างเป็นรูปธรรม

ตอบข้อ 4 ตามความคิดเห็นของข้าพเจ้าโดยไม่เปรียบเทียบกับรูปแบบการ ทำงานของพนักงานอัยการประเทศอื่นข้าพเจ้ามีความเห็นว่าการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระใน การดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยนั้น ขึ้นอยู่กับองค์กรอัยการเป็นสำคัญที่จะขับเคลื่อนเป้าหมายนี้ ให้มั่นคงและยั่งยืน ดังเช่นในปัจจุบันก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้วถือเป็นนิมิตหมาย อันดียิ่งสำหรับองค์กรอัยการไทย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้จะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในระดับ พระราชบัญญัติไว้แล้วก็ตาม องค์กรอัยการควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติ หนังสือเวียน หรือสิ่งอื่น ใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นปัจจุบัน ไม่อ้อมอ้อมหรือหนังสือเวียน มาผูกมัดจำกัดการทำงานขององค์กรตนเอง รวมถึงทำให้องค์กรอัยการมีความแตกต่างจากหน่วยงาน ราชการอื่น ๆ ให้เป็นองค์กรอิสระโดยแท้จริงโดยข้าพเจ้าเห็นว่าองค์กรอัยการหากต้องการความเป็น อิสระอย่างแท้จริง เรื่องงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ ต้องพยายามสร้างหรือหารายได้เพื่อมาปรับปรุงหรือ จัดสรรสวัสดิการให้แก่บุคลากรในองค์กร โดยลดเงินจากงบประมาณรัฐบาลให้เหลือน้อยที่สุด

5. ท่านคิดว่าหากมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย ตามรูปแบบที่ท่านตอบคำถามข้อ 4 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เพิ่มจากปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

ตอบข้อ 5 ดังเช่นที่ข้าพเจ้ามีความเห็นว่างบประมาณนั้นสำคัญที่สุดหากองค์กรอัยการสามารถจัดสรรงบประมาณที่มาจากรายได้ของตนเอง ลดเงินงบประมาณจากรัฐบาล จะทำให้องค์การอัยการมีความแข็งแกร่ง จัดการตนเองได้เมื่อองค์กรอัยการแข็งแกร่งจากภายใน บุคลากรในองค์กรมีความเข้มแข็ง มีความสุข เป็นพื้นฐานอยู่แล้วว่าย่อมจะเกิดผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่เพราะอัยการไทยไม่ใช่เฉพาะตัวอัยการเท่านั้นที่จะขับเคลื่อนความยุติธรรม แต่รวมถึงองค์กรอัยการทั้งองค์กร ซึ่งรวมถึงพนักงานธุรการ ลูกจ้าง ฯลฯ ที่ต้องขับเคลื่อนไปด้วยกันและข้าพเจ้ามีความเห็นว่าสวัสดิการความเป็นอยู่ รวมถึงค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผลย่อมมีผลต่อดุลพินิจการสั่งคดีอย่างเป็นธรรมโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายสักกี่ฉบับ จะตราไว้สักกี่มาตรา หากบุคคลที่เป็นผู้กระทำไม่สามารถจะอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้ตัวบทกฎหมายก็เป็นเพียงแค่ตัวหนังสือที่บัญญัติไว้บนกฎหมายเท่านั้น หลักประกันความเป็นอิสระก็เป็นเพียงภาพลวงตาที่ทำให้ประชาชนทั่วไปภายนอกอ่านแล้วเห็นว่าความยุติธรรมนั้นมีจริงเท่านั้นเอง

8. บทสัมภาษณ์ ท่านชัชณะ อัมพันธ์ อธิบดีอัยการภาค 3

นายนิติ ชำนาญชำนันท์ : การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ และมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ ขอเรียนสอบถามในฐานะที่ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญว่าการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ และมาตรการในการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีคดีของอัยการ ซึ่งผมเห็นว่าการมาตรการการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีคดีของอัยการเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้อัยการทำงานโดยความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะไม่ถูกกลั่นแกล้งในการฟ้องคดี ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา มีอัยการหลายท่านที่ทำหน้าที่โดยสุจริตบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่ได้หวังผลประโยชน์ใดแล้วถูกกลั่นแกล้งมีการถูกฟ้องคดี ทำให้มีหลายท่านเกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน ผมขออนุญาตเรียนสอบถามว่าท่านมีความเห็นอย่างไรบ้างครับ

นายชัชณะ อัมพันธ์ : ประเด็นนี้ถ้าให้ตอบสั้นๆ ว่าควรจะมีกฎหมายคุ้มครองอย่างชัดเจนคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของอัยการ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบให้เห็นว่าอัยการมีอิสระในการพิจารณาคดีเพราะฉะนั้นอัยการมีอิสระในการพิจารณาคดีดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต้องมีกฎหมายที่คุ้มครองอัยการด้วย อัยการจึงสามารถใช้ดุลพินิจได้เป็นอิสระได้อย่างแท้จริง

นายนิติ ชำนาญชำนันท์ : ประเด็นที่ว่าคุ้มครองนั้น ควรจะคุ้มครองถึงขนาดไหน เพราะว่าจะมีบางหน่วยงาน เช่น กรมราชทัณฑ์คุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง ในขณะที่อัยการตาม พรบ. องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติว่า ดุลพินิจของอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งใช้แสดงผลอันสมควรย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งแปลว่า การสั่งคดีโดยสุจริตและยุติธรรมย่อมได้รับการคุ้มครองคือเขียนไว้ลอยคุ้มครองจากอะไร ตรงไหน คุ้มครองเรื่องอะไร ไม่ชัด ประเด็นนี้ท่านมีความเห็นอย่างไร

นายชัชชนะ อัมพันแสง : ผมว่าน่าจะเขียนให้ชัดเลยว่าคุ้มครองจากการถูกฟ้องไม่ว่าทางแพ่ง อาญา ทางปกครองในทุกๆ ด้าน ทั้งนี้ อัยการจะสามารถใช้ดุลพินิจอิสระในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ประเด็นที่ว่าสุจริต เทียงธรรม สิ่งที่ดีโดยถูกต้อง ท่านว่าควรเป็นมุมมองของใครที่จะเป็นผู้วินิจฉัย ควรเป็นมุมมองของศาลมองว่าอัยการสุจริตหรือคนภายนอก หรือผู้เสียหายในฐานะที่อัยการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ การมองถึงรูปคดีท่านว่าจำเป็นจะต้องให้หน่วยงานอื่นมาตัดสินใหม่ว่าอัยการสิ่งที่ดีเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ หรือว่าเป็นกระบวนการที่ตรวจสอบภายในเองครับท่าน

นายชัชชนะ อัมพันแสง : ผมว่าเรื่องนี้สำนักงานอัยการสูงสุดควรตรวจสอบภายในเอง เพราะอัยการย่อมเข้าใจว่าสุจริต เทียงธรรม และถูกต้องควรมีขอบเขตอยู่ตรงไหน ถ้าให้หน่วยงานอื่นเข้ามาพิจารณาตรงนี้ มาตรฐานของอื่นกับของอัยการอาจจะต่างกัน และอคติของบุคคลภายนอกก็อาจจะเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งอาจจะไม่เข้าใจงานของอัยการด้วยซ้ำไป บุคคลพวกนั้นไม่ควรมาตัดสินในเรื่องการใช้ดุลพินิจของอัยการว่าสุจริตเทียงธรรมและถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้ ทั้งนั้นควรจะเน้นไปตัวบุคคลคนนั้นด้วยในความคิดของเขาที่เขาใช้ดุลพินิจตรงนั้น ถ้าเขาใช้โดยสุจริตโดยบริสุทธิ์แล้ว แม้จะไม่ตรงกับคนอื่นไม่ได้หมายความว่าผิดหรือว่าไม่ได้รับความคุ้มครอง ประเด็นสำคัญคืออย่าปรากฏว่ามีการทุจริตในดุลพินิจตัวนั้น กรณีนี้อาจพิจารณาโดยเทียบเคียงตัวอย่างกับศาลฎีกาก็ได้ กลับไปกลับมาตลอดเวลา วันนี้ถูก พรุ่งนี้ก็ไม่ใช่ มะรืนนี้ก็ไม่ใช่แล้ว ยิ่งกลับมาอีก แม้กระทั่งศาลปกครองเจอเอาหลักการเอาไว้โดยศาลปกครองมาต่อมาเติมมีการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ อัน เพราะฉะนั้นในความเห็นของข้อกฎหมายก็ตีการฟังข้อเท็จจริงอะไรต่างๆ ก็ดี ตรงนี้จะไม่มีการฟ้องร้องอย่างแท้จริง ถูกไหมครับ จะเพิ่มเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราวไปแต่ละอัน เพราะฉะนั้นตรงนี้จะนำใครมาวิพากษ์ วันนี้ที่เราไม่เห็นด้วยกับเขาที่เขาพูดไปคือเขาทำไปมันไม่ใช่สิ่งที่ผิดหรือเปล่า แม้กระทั่งสังคมอันนี้ไม่ถูกเราจะเอากระแสสังคมมาตัดสินมันก็ไม่ใช่มันมีหลายอย่างที่เราไม่ได้ทำตามกระแสสังคม เราทำตามกฎหมาย เราทำตามข้อเท็จจริงที่เราเห็น และเราก็วิเคราะห์ข้อเท็จจริงโดยตัวของเราเองได้ ในเมื่อถ้าเราจะให้อิสระในการพิจารณาคดีเราต้องให้อิสระในการคิดของเขาด้วย เราต้องคุ้มครองเขา ไข่ใหม่ครับ ถ้าฉะนั้นเราจะทำอะไรต้องคอยดูว่าคนอื่นว่าเขาคิดยังไง ไข่ใหม่ครับ เมื่อคนอื่นคิดยังไงเราก็คอยทำตามเขาอย่างนี้ คำว่าอิสระในการพิจารณามันก็ไม่มี มันมีไม่ได้เพราะว่าเราไม่อิสระทางนี้จะว่ายังไงส่งไปแล้วศาลจะเห็นด้วยไหม ถ้าศาลไม่เห็นด้วยมันใช่ แล้วศาลที่คิดมันถูกหรือเปล่า เราจะต้องเห็นด้วยกับศาลทุกเรื่องหรือที่ศาลว่ามาจะต้องถูกหมด เวลาศาลตัดสินอัยการยังแย้ง ยังอุทธรณ์ฎีกากันตลอดเวลาว่าไม่ใช่ เวลาศาลตัดสินผิดๆ ยังคุ้มครองได้ ศาลชั้นต้นตัดสินมา อัยการบอกว่าไม่ใช่จึงอุทธรณ์และฎีกาไป ซึ่งในหลายกรณีเป็นจำนวนมากที่อัยการชนะคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกา ปรากฏว่าศาลชั้นต้นไม่เป็นไร ทั้งๆที่เขาตัดสินไม่ตรงกันแล้ว ทำไมศาลถึงได้รับการคุ้มครอง ทำไมศาลไม่ผิด ทำไมไม่ถูกฟ้องเรื่องละเมิด ทำไมไม่ถูกฟ้องว่าปฏิบัติหน้าที่มีขอบ ในเมื่อศาลสูงไม่เห็นด้วยกับศาลชั้นต้น เป็นต้น

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : สำหรับประเด็นที่ท่านกรุณาอธิบายข้างต้นในทางวิชาการถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ครับ

นายชัชวาลย์ อัมพันแสง : อัยการมีดุลพินิจที่จะใช้ดุลพินิจของเรา การสั่งไม่ฟ้องของอัยการต้องมีตรงนี้ก็คือ การตัดสินอย่างหนึ่ง เพราะการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวน ซึ่งผมคิดว่าเรื่องนี้ท่านอนุชา อุดมพงษ์ อดีตอัยการจังหวัดบุรีรัมย์ อัยการจังหวัดนครราชสีมา ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งรองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน เนื่องจากท่านมีประสบการณ์มากมายไปว่าความไปเจออะไรมาเยอะแยะ การสั่งคดีการใช้พิจารณาดุลพินิจทั้งหลาย ท่านอนุชาก็ผ่านการดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดใหญ่ๆ มา มีการตัดสินใจสั่งคดีมากมายและมีท่านอัยการอีกท่านหนึ่งคือท่านธนพล จุฑะเทมี รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญาเสพติดที่ท่านถูกฟ้อง ต้องไปถามท่านข้อเท็จจริงท่านว่าเป็นอย่างไรเพื่อเราจะได้วิเคราะห์ว่าการที่ท่านใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีแล้วท่านถูกฟ้องเป็นคดีอาญาสมควรแค่ไหนอย่างไร

นายนิรุต ชำนาญชานันท์ : ท่านว่าหากมีการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เพื่อที่จะเสนอรัฐบาล รัฐสภา เพื่อพิจารณาแก้ไขกฎหมายต่อไป ท่านเห็นว่ามีแนวโน้มความจำเป็นในการจัดทำไหมครับ

นายชัชวาลย์ อัมพันแสง : ประการแรกที่ต้องจัดการเรื่องให้ลงตัวก่อน ก่อนที่อัยการจะขอแก้ไขกฎหมายต้องถูกฝึกตัวนี้ให้แน่นพอสมควรว่ามีที่ไปที่มาหรือหลักการอย่างไรบ้าง ต้องมีการเปรียบเทียบกับส่วนอื่นๆ ที่ได้รับการคุ้มครองกัน รวมทั้งต่างประเทศด้วย ว่าในต่างประเทศคุ้มครองการใช้ดุลพินิจของอัยการในลักษณะไหนเท่าที่ผมเคยทราบ ว่าท่านอาจารย์ ดร. กิตติพงษ์. กิตติยารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม ท่านเคยทำงานวิจัยว่าอัยการอังกฤษ อัยการเยอรมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัยการอเมริกาจะมีระบบการคุ้มครองดุลพินิจในการสั่งคดีอัยการเป็นอย่างดี ดังนั้น ดุลพินิจในการฟ้องคดีของอัยการจะไม่มีใครตรวจสอบเลยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารในการส่งคนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมผมเห็นด้วยว่าน่าจะเป็นอย่างนั้น เราอยากกลัวว่าพวกเราจะไม่ได้เราถือว่าคนที่เราคัดเข้ามาแล้ว หนึ่งเป็นคนดี มีฝีมือ เป็นคนที่ไม่ทุจริต เพราะฉะนั้นการสั่งของเขาทุกอย่างเราต้องเชื่อว่าเขาสั่งด้วยความเห็นที่บริสุทธิ์และสุจริต ซึ่งความเห็นเหล่านี้สมควรอย่างยิ่งที่จะได้รับความคุ้มครองคนไหนที่ไม่ดีหรือทุจริตเป็นเรื่องที่เราต้องว่าเป็นรายๆ ไป ไม่ใช่จะไปตีชุมนุมหมดทุกคนอย่างนั้น

นายนิรุต ชำนาญชานันท์ : ถ้ามีการวิเคราะห์ในเรื่องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการและมาตรการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีของอัยการอย่างที่ท่านกรุณาให้คำแนะนำท่านคิดว่าการทำงานของอัยการจะทำให้ดีขึ้นและสังคมได้รับประโยชน์โดยปลอดจากอาชญากรรมนั้นท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

นายชัชวาลย์ อัมพันแสง : อัยการน่าจะให้ความเป็นธรรมได้มากขึ้น โดยที่ไม่ต้องไปกลัวโน่น กลัวนี้ไม่ต้องไปกลัวซ้าย กลัวขวา ความคิดเห็นที่สุจริตและแท้จริงของอัยการก็จะออกมาได้สั่งไปแล้วถูกฟ้องจะว่าไง ผลของการสั่งคดีของอัยการเป็นอย่างไร การสั่งคดีของอัยการจะไม่อยู่ภายใต้ความหวาดกลัว ความหวาดระแวงว่าการสั่งคดีของอัยการสั่งไปแล้วจะเกิดผลอะไรกับตัวเรา การให้ความเที่ยงธรรมบางครั้งอาจผิดเพี้ยนไปได้ ในเมื่อถ้าเราต้องมามองตัวเองว่าเราจะรอดไหมเราจะมีปัญหาหรือเปล่า ถ้าเรามอง ถ้ามองว่าเราดำเนินคดีไปอย่างหนึ่งอัยการเราต้องเดือดร้อนเพราะหากไม่ใช่ดุลพินิจอิสระของอัยการแล้ว เป็นการสั่งคดีภายใต้ความกดดันอื่นๆ ดังนั้น ท่านคิดว่าสังคมและประชาชนจะได้ความเป็นธรรมจากอัยการไหม

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ต้องกราบขอบคุณท่านมากที่กรุณาให้คำแนะนำข้อที่เป็นประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์และปรับใช้ข้อมูลของท่านให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

9. บทสัมภาษณ์ ท่านอนุชา อุดมพงษ์ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ท่านเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของอัยการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน การทำงานควรจะมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาให้กับอัยการหรือไม่ อย่างไร

นายอนุชา อุดมพงษ์ : อันดับแรกขอแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะก่อนสถานะของอัยการมีจริยธรรมและมีจรรยาบรรณในระดับหนึ่งโดยเป็นในระดับที่จรรยาบรรณในระดับที่สูงการที่อัยการดำเนินการอย่างไรไปก็เป็นดำเนินการตามจรรยาบรรณที่ได้รับที่ได้ให้ไว้โดยก่อนรับตำแหน่งอัยการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพราะฉะนั้นการกระทำของพนักงานอัยการภายใต้เงื่อนไขภายใต้คำถวายสัตย์ปฏิญาณเป็นเครื่องบ่งชี้แล้วว่าอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมสุจริตอย่างแน่นอน ดังนั้น การให้ความคุ้มครองอัยการเพื่อมิให้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถกระทำได้และควรที่จะกระทำอย่างยิ่ง สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธินอกเหนือจากสิทธิอื่น ๆ ในข้าราชการพลเรือนอื่นๆ ในส่วนตัวของผมเห็นว่าสมควรอย่างยิ่ง

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ท่านกรุณาให้ความเห็นว่าควรมีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีให้แก่อัยการหรือไม่ แล้วเหตุที่ไม่มีการคุ้มครองดังกล่าวได้สร้างความลำบากยุ่งยากในการดำเนินความยุติธรรมกับประชาชนมากหรือน้อยอย่างไร

นายอนุชา อุดมพงษ์ : ของเดิมตั้งแต่ผมรับราชการมาจะไม่มีการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีให้แก่อัยการกล่าวคืออัยการไม่มีหลักประกันอะไรตรงนี้เลย และเคยมีอัยการหลายท่านเคยถูกฟ้องคดีอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีอัยการท่านใดเลยที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อาจจะมีศาลชั้นต้น แต่ศาลอุทธรณ์ฎีกาก็จะพิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้องอัยการทั้งสิ้น คืออาจจะมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ พิพากษาลงบ้างแต่ศาลฎีกาเท่าที่ผมทราบยกฟ้องหมดทุกคดี มันเป็นดุลพินิจเป็นอำนาจอิสระโดยแท้จริง แม้จะไม่เขียนไว้ก็ตาม ในการดำเนินคดีอัยการสั่งคดีเพียงแค่ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานพอฟ้องไหมไม่ใช่เราตัดสินคดี ถ้าตัดสินคดีพิพากษาคดีนั้นเป็นอำนาจของผู้พิพากษาเป็นอำนาจของศาล อัยการเพียงแต่รู้ว่าคดีนั้นพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนมา มีพยานหลักฐานครบถ้วนพอฟ้องไหม เพราะหลักประกันของเราแค่ชั้นพอฟ้อง ถ้ามีฉะนั้นแล้วการที่คณะที่จะฟ้องพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนถูกดำเนินคดี อัยการทำไมถึงแก้ต่างคดีให้พนักงานสอบสวน ทั้งนี้เพราะเป็นดุลพินิจที่มีกฎหมายให้อำนาจตาม ป. วิอาญา เป็นดุลพินิจในการทำความเห็นทางสำนวนเป็นดุลพินิจของอัยการที่ทำความเห็นสั่งฟ้องคดี ผมยังเชื่อว่าแม้ไม่มีกฎหมายเขียนไว้ก็เป็นอำนาจอิสระโดยแท้จริงในการสั่งดำเนินคดีตามกฎหมาย การสั่งคดีของอัยการที่ตอบคำถามแรกไปแล้วว่าเราสั่งคดีมีความยุติธรรมแน่นอน เรามีหลักประกันคือคำถวายสัตย์ปฏิญาณ เรามีจรรยาบรรณสูงกว่าข้าราชการทั่วๆ ไปเทียบเท่าได้กับศาล การรับราชการครั้งแรกต้องถวายสัตย์ปฏิญาณได้ถวายสัตย์มาทุกปีดังที่ได้กราบเรียนครั้งแรกแล้ว ในเรื่องน่าจะมีบทบัญญัติว่าอัยการถูกฟ้องก็ควรจะมีเพื่อป้องกันการไม่ให้เกิดการตีความกันเกิดขึ้น ผมเห็นว่าการเขียนถ้อยคำในนั้นลงไปนั้นต้องเป็นอะไร

ที่แยกยาก พอรัฐบาลยุคหนึ่งมาก็แก้ไขเปลี่ยนรัฐบาลที่ก็แก้ไขที่มีหน้าซ้ำถ้าออกมาเป็นกฎหมายเล็กๆ รัฐมนตรีก็แก้ไขได้ผมยังไม่เห็นด้วยใหญ่เพราะอะไรที่มันเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ ตราบใดที่อัยการซึ่งพิจารณาสำนวนแล้วใช้ดุลยพินิจในสิ่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมตามกฎหมายอยู่แล้ว

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ต้องขอบคุณท่านอนุชาด้วยการวิจารณ์ในข้อหนึ่งตั้งแต่ท่านเคยทราบมาว่าส่วนใหญ่สุดท้ายศาลฎีกาจะยกฟ้องกรณีมีการฟ้องอัยการจากการใช้ดุลยพินิจ ท่านเคยได้ยินกรณีที่ท่านอัยการท่านหนึ่งในขณะที่ท่านเป็นอัยการอยู่ที่สำนักงานคดีอาญาธนบุรี เบื้องต้นมีกรณีบุคคลหนึ่งไปทะเลาะกับประชาชนคนหนึ่งกรณีมีข้อพิพาทข้อขัดแย้งประมาทชนกันปรากฏว่าหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ไปตีหัวข้อข่าวว่ามีบุคคลนั้นมีปัญหาพิพาทกับชาวบ้านและมีการแจ้งความดำเนินคดี ต่างคนต่างแจ้งความดำเนินคดีกันปรากฏว่าผู้ที่ได้แจ้งความดำเนินคดีกับหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ทั้งในฐานะส่วนตัวและเจ้าของในฐานะบรรณาธิการ อัยการพิจารณาสำนวนและมีคำสั่งไม่ฟ้องปรากฏบุคคลนั้นก็มายื่นฟ้องท่านอัยการท่านนั้นในความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่มิชอบสุดท้ายศาลฎีกาพิพากษาลงโทษโดยให้เหตุผลว่าอัยการสั่งคดีโดยมิชอบ

นายอนุชา อุดมพงษ์ : ถ้าเป็นอย่างนั้นจริงมันไม่ใช่เรื่องสั่งโดยขาดความเที่ยงธรรม ประเด็นอยู่ที่ว่ามันเป็นระเบียบของพนักงานอัยการ ที่ว่าคนไหนมีอำนาจสั่ง ชั้นไหนมีอำนาจสั่ง เมื่อการสั่งคดีเป็นการสั่งโดยเที่ยงธรรมแล้ว แต่ว่าการสั่งนั้นเป็นผิดระเบียบมันก็อีกกรณีหนึ่งผิดระเบียบในที่นี้คงไม่ใช่ผิดระเบียบที่เป็นกฎหมายใหญ่ แต่เป็นการผิดระเบียบที่ตามกฎระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดวางไว้สั่งผิดไปจากระเบียบ ผมว่ามันต่างกับสั่งโดยไม่เที่ยงธรรม เนื้อหาในการสั่งสำนวนสั่งถูกต้องโดยความเที่ยงธรรมอยู่แล้ว แค่ว่าคนไหนอัยการท่านไหนมีสิทธิสั่งต่างหาก เป็นผิดระเบียบต่างหากอันนี้ไม่น่าจะผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่อย่างไรก็ตามเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาแล้วก็คงจะแก้ไขอะไรไม่ได้ คำถามนั้นเป็นคำถามเฉพาะเรื่องเฉพาะราวผมขอเดาว่าไม่ออกความเห็น

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ได้ประโยชน์มากในประเด็นที่ว่าหลักประกันคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีแล้วดี หากไม่มีจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีปัญหา ถามว่ามีควรมีในรูปแบบอย่างไร การมีควรมีคุ้มครองได้ขนาดไหน พอมีแล้วกระบวนการตรวจสอบกระบวนการทำงานควรจะต้องมีเพิ่มขึ้นไหมขออนุญาตรเรียนถามครับ

นายอนุชา อุดมพงษ์ : คือโดยรูปการคำถามแรกก่อนควรมีไหม คำตอบคือควรมีที่ไหน กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าไม่ได้ก็ศักดิ์รองลงมา คือพระราชบัญญัติซึ่งควรจะเป็นกฎหมายที่ลำดับสูง อันนั้นคือคำถามว่าควรมีไหม ควรมีที่ไหน ถ้อยคำจะบัญญัติไว้อย่างไร ถ้อยคำบัญญัติผมเชื่อว่าบอกไปตรงนี้ไปถึงชั้นแปรญัตติของสภาผู้แทนจะเปลี่ยนไปเรื่อย แต่อะไรก็แล้วแต่ที่สิ้นแล้วได้ใจความไม่ต้องตีความและต้องไม่มีบทข้อยกเว้นทั้งหลายทั้งปวง เขียนไปเถอะครับ เพราะมีอำนาจอิสระในการสั่งดำเนินคดีถ้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกันว่ายึดวิธีการออกมาว่าใครเป็นคนยกร่างก็ควรจะให้อัยการเป็นผู้ร่างกฎหมายด้วย

นายนิริศ ชำนาญชานันท์ : ถ้ามีควรมีกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้นกว่าปัจจุบันหรือไม่

นายอนุชา อุดมพงษ์ : การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกจากหน่วยงานภายใน จากหน่วยงานภายในมีอยู่แล้วมากพอสมควร ถ้าจากองค์กรภายนอกผมว่าตอนนี้สื่อก็ตรวจสอบ อัยการอยู่ แม้กระทั่งทุกคดีทางด้านผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสั่งสำนวนก็ตรวจสอบ อยู่แล้ว ผมเชื่อว่า การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกไม่น่าจะมีผลดีหรือไม่่าจะมีผลสักเท่าไร เพราะว่าการตรวจสอบภายใน ซึ่งบางท่านไม่ทราบว่าจะมีขนาดไหน อย่างเราตรวจสอบกันเอง เขาก็มองว่าทำกันเองช่วยกันเอง ตรวจสอบของเรามีขั้นตอนปฏิบัติอย่างเช่น การสั่งสำนวนไม่ผ่าน ตามลำดับขั้นก็ผิดระเบียบแล้ว ศาลฎีกาก็เอาตรงนั้นมาตรวจสอบเราอีกที่ว่า การสั่งผิดระเบียบ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา.157 อันนี้เป็นระบบตรวจสอบ เรามีระบบตรวจสอบ ของเราเป็นขั้นเป็นตอนอยู่แล้ว คือเขาไม่เชื่อว่าทางขั้นตอนความผิดทางวินัยของอัยการเหนือกว่า ข้าราชการพลเรือนการตรวจสอบวินัยมัวหมองของเราก็มัวหมอง ของเราส่อไปทางทุจริตก็ลงโทษแล้ว แต่ข้าราชการพลเรือนไม่ลงโทษ เพราะฉะนั้นการตรวจสอบ ผมว่าการตรวจสอบภายในอย่างเดียว ก็พอ

นายนิศ ชำนาญชานันท์ : ขออนุญาตเรียนถามว่าตามพระราชบัญญัติองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 บัญญัติว่าพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณา สั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ข้อต่อไปเห็นว่าถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องศาลไม่เป็นประโยชน์จะมีผลกระทบต่อ ความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติและผลต่อประโยชน์ประเทศให้เสนอสำนวนต่ออัยการสูงสุด และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ และมาตรา 22 กำหนดให้ดุลพินิจของอัยการในการ พิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง ประเด็นนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายครั้งแรกว่าการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมได้รับการคุ้มครอง ท่านเห็นว่าพอเพียงไหม ในการที่จะคุ้มครองที่จะสั่งดำเนินคดีของอัยการ หรือควรจะต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมแก้ไขเพราะในชั้นหลักการตามที่มีการสำรวจตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะ เป็น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดไว้เลยว่าการพิจารณาการทำงานของเรา ซึ่งทำไว้ในกรอบในหน้าที่ควรจะมีการปฏิบัติเพิ่มเติมได้รับการคุ้มครองไม่ให้ฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญา ท่านถือว่าพอหรือไม่พอ

นายอนุชา อุดมพงษ์ : ไม่พออย่างแน่นอนเพราะถ้อยคำหายไปเยอะเลย อะไร จากใคร อะไรยังไง ไม่รู้อะไรเลย เพราะกฎหมายออกมาให้ตีความยังเป็นอำนาจของศาลพิจารณา พิพากษาอยู่ดี อันนี้ผมว่าควรแก้ไข มาตรา 22 การสั่งคดีโดยเที่ยงธรรมมานั่งตีความอีกว่ายุติธรรม อย่างเป็นการเที่ยงธรรมใครเป็นคนวัดความเที่ยงธรรม ถ้าเขียนว่าสั่งคดีของพนักงานอัยการ ได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีหรือฟ้องคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง เขียนมาสั้นๆ อย่างนี้ แล้วคุณมาตรวจสอบให้องค์กรภายนอกมาตรวจสอบ ให้มีคณะกรรมการมาตรวจสอบ 3-4 คน คณะกรรมการที่ว่ามาจากไหน อัยการคัดเลือกมาใหม่ องค์กรไหนคัดเลือกมา คนที่มาตรวจสอบ จะมีใหม่จะได้เรื่องใหม่ ความเห็นของผมไม่ควรมีการตรวจสอบเพราะอัยการมีการตรวจสอบอยู่แล้ว โดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งมีองค์ประกอบบุคคลจากคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และจากการเลือกตั้ง ของอัยการทั่วประเทศซึ่งผมเห็นว่าการตรวจสอบของอัยการค่อนข้างดีอยู่แล้วครับ

นายนิศ ชำนาญชานันท์ : คำถามสุดท้ายท่านคิดว่าถ้ามีการแก้ไขกฎหมายตามแนวคิดที่ท่านพูดมา ผลของการทำงานของอัยการจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือเท่าเดิมหรือน้อยลงไปอีก

นายอนุชา อุดมพงษ์ : เริ่มแรกเราต้องปลูกจิตสำนึกผู้ที่เป็นอัยการ เริ่มต้นอัยการผู้ช่วยให้มีจิตสำนึกให้มีจรรยาบรรณที่มีมาตรฐานสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไปและต้องพยายามให้เห็นว่าองค์กรของเรามีความสำคัญขนาดไหน เป็นองค์กรอิสระที่มีศักดิ์ศรีที่เหนือกว่าข้าราชการอื่นๆ เราจะควรดำรงตนอย่างไรจะมีจรรยาบรรณที่สูงกว่ามาตรฐานของข้าราชการคนอื่นอย่างไร เมื่อมีตรรกะแล้วมีรากฐานที่มั่นคงแล้ว เราต้องพยายามรักษารากฐานตรงนั้นเอาไว้ พยายามรักษาลำต้นมันเอาไว้ ท้ายที่สุดคือต้องรักษาอดมันเอาไว้การต่อยอดที่ดีที่สุดยิ่งดี ท่านถามว่าผลจะเป็นอย่างไรผมบอกว่าผลมันขึ้นอยู่กับการรักษาของคนทุกรุ่น ไม่ใช่รุ่นนี้ไม่ใช่รุ่นก่อนนี้ ต้องเป็นคนทุกรุ่น รุ่นอนาคตและในปัจจุบันด้วย ส่วนรุ่นในอดีตเขาทำมาอย่างไรแล้วก็เป็นการวางรากฐานส่วนหนึ่งคุณจะได้เพิ่มความเข้มแข็งของรากฐานลงไปผมว่าผลที่ออกมามันไม่ต้องตรวจสอบเลยไปแล้วชื่นชม แต่ท่านก็เห็นทุกวงการพูดแต่เรื่องจริงๆ มีทั้งคนดีและไม่ดี คนไม่ดีเยียวยาได้ไหม ถ้าเยียวยาไม่ได้ไม่สมควรอยู่องค์กรนี้ควรต้องออกไปซึ่งเรากระทำอย่างนั้นมาตลอด อันไหนเยียวยาเราก็ให้อยู่ให้เริ่มต้นใหม่ได้ เราก็มีบทลงโทษของเราบทลงโทษไม่ใช่บทลงโทษที่เป็นผลจริงๆ บทลงโทษคือการให้เขาไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ลดปริมาณคดีลงไปลดความสำคัญของเขาลงไป ในบรรดาอัยการเขาจะมองกันเองว่าคนนี้มีบทลงโทษอยู่เขาถึงเป็นอย่างนี้การไม่อยู่ตามคิวที่ควรจะเป็นตามระบบอาวุโสที่ควรได้รับ การปูนบำเหน็จเขาก็น้อยลงไปไม่ใช่บทลงโทษที่เป็นทางวินัยจริงๆ แต่ว่าการกระทำอะไรก็จะช้าลงการได้รับตำแหน่งใหม่ก็จะช้าลงในขณะที่รุ่นเดียวกันเขาไปถึงไหนกันแล้ว การแข่งกันเป็น 10 คน 20 คน มีผลเสียหายกับเขา ยิ่งเขาเสียหายมากขึ้นยิ่งถูกแข่งไปหลายคน 100 คน ยิ่งมีผลเสียหายกับเขามากขึ้นอย่างท่านถามว่าผลจะเป็นอย่างไรจะต้องตอบได้เลยว่าผลอยู่ที่คนรุ่นนี้และรุ่นอนาคต วางรากฐานที่ดีนั้นก็คือ สถาบันพัฒนาข้าราชการอัยการจะต้องเป็นคนหัวสมัยใหม่ มีความคิดริเริ่มมีจรรยาบรรณ ทุกวันนี้ท่านมองจรรยาบรรณของเรา ท่านรู้ว่าจรรยาบรรณของเรามีก็ข้อใหม่ อัยการทุกคนจะรู้ไหม ท่านทำงานไป 4-5 ปี ท่านจะสัมผัสจรรยาบรรณใหม่ เพราะหลักการทำงานของท่านเอาหลักจรรยาบรรณเป็นที่ตั้งเอาหลักกฎหมายเป็นที่รองผมว่าสถาบันอัยการเยี่ยมมากครับ

นายนิศ ชำนาญชานันท์ : ประเด็นที่ว่าถ้ามีกระบวนการคุ้มครองจะทำให้การทำงานมีความมั่นใจมากขึ้นหรืออย่างไร ขอประเด็นชัดๆ หน่อยครับ

นายอนุชา อุดมพงษ์ : ก็อย่างที่บอกการคุ้มครองมีอยู่ในตัวของมันแหละ ถ้าคุณมีอะไรมาคุ้มครองแน่นอนในแง่มุมมองจิตใจ ถ้าคุณหยิบยื่นตรงนี้มาเป็นโล่ห์ คุณเห็นโล่ ไม่ชัดเจนครับ แต่โล่นั้นเป็นโล่ที่ใส่ที่ป้องกันอะไรก็ได้แต่คุณกลับอยากต้องการโล่ที่ทึบ แต่คุณกลับมองด้านนอกไม่ชัดเจนเองผมเปรียบเสมือนอย่างนั้น การเอาโล่มาบังตัวคุณเองคุณอาจจะมองอะไรไม่ชัดเพราะโล่ทึบ ถ้าคุณมีโล่ใสคุณสามารถมองเห็นคนภายนอกความหมายของผมก็คือจะคุ้มครองหรือไม่ เพราะถ้าคุ้มครองเหมือนดาบสองคมถ้าคุณคุ้มครองคนดี แต่ถ้าคุ้มครองคนไม่ดีคนที่เป็นส่วนเสียขององค์กรมันก็จะกลายเป็นโล่ทึบเพราะกฎหมายเขียนคุ้มครองหมด ป้องกันจากการฟ้องแพ่ง

ห้องอาญา ห้องศาลปกครอง ถ้าจะให้ผมฟันธงผมบอกว่าไม่มีโลโก้เป็นโลโก้สีแดงกว่ากล่าวคือคุ้มครองเฉพาะอัยการที่ใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีอาญาหรือปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเท่านั้น

นายนริศ ชำนาญชานันท์ : ประสบการณ์ที่ท่านทำงานทางด้านคดีอาญามาถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับสูง เป็นบุคลากรที่มีคุณค่าของสำนักงานอัยการสูงสุด ท่านเคยตรวจสอบว่าระบบต่างประเทศมีระบบการคุ้มครองดุลพินิจการทำงานของอัยการอย่างไร

นายอนุชา อุดมพงษ์ : ถ้าเทียบกันในประเทศ อเมริกาก็เป็นระบบตรวจสอบอีกรูปแบบหนึ่งคืออัยการเขาไม่ได้สอบมา เขาผ่านการเลือกตั้งมา ผ่านการแต่งตั้งมาอยู่ตามวาระของผู้แต่งตั้ง ซึ่งเป็นการเมืองเกือบทั้งนั้นเลยระบบตรวจสอบไม่ค่อยตรวจสอบกันเท่าไร เพราะรู้แล้วว่า กำหนดการคนนี้ก็อยู่ 4 ปีก็ไป อยู่ 6 ปี ก็ไปก็ไม่ต้องตรวจสอบกัน มาเทียบกับญี่ปุ่น พอญี่ปุ่นทราบว่ายามีอัยการอยู่ 2,000-3,000 คน เขาก็ตกใจว่าทำไมเรามีอัยการเยอะ ในขณะที่เขามีแค่หลักร้อยคนเท่านั้นเองในปี 2550 การทำคดีของเขาไม่ถูกตรวจสอบอะไรทั้งสิ้น ผมก็มองว่าหลักการการทำงานของญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีวินัยอยู่แล้ว และญี่ปุ่นเป็นต้นฉบับของการตรวจสอบเป็นประเทศแม่ที่มีการตรวจสอบกัน ถ้ามว่าต่างประเทศมีการตรวจสอบใหม่ ประเทศคิวิลแทบจะไม่มีมีการตรวจสอบการสั่งคดีของอัยการ เขาดูผลคำพิพากษาเป็นสำคัญว่าพิพากษาออกมาเป็นอย่างไร ในของประเทศเราก็เช่นกัน พนักงานสอบสวนเริ่มต้นมายังไง กระบวนการเป็นยังไง อัยการเป็นเพียงแค่เอาสำนวนมาตรวจสอบว่าครบถ้วนพอส่งไหม และนำพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนสอบสวนมานำเสนอต่อศาลเพื่อชี้มูลความผิดไม่พอฟังลงโทษได้ศาลก็ไม่ลงโทษ ในแง่การตรวจสอบผมมองว่าในต่างประเทศเขาไม่ค่อยมีการตรวจสอบ ผมให้ข้อคิดไว้อย่างหนึ่งอำนาจของอัยการยังน้อย ประเทศที่พัฒนาแล้วเขายังสามารถฟ้องรัฐบาลได้ แต่ของไทยไม่มีกฎหมายอำนาจไปฟ้องรัฐบาลได้ไปฟ้องฝ่ายเดียวกันไม่ได้แม้ฝ่ายนั้นกระทำความผิด

นายนริศ ชำนาญชานันท์ : ต้องกราบขอบคุณท่านมากที่กรุณาให้คำแนะนำข้อที่เป็นประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์และปรับใช้ข้อมูลของท่านให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

10. บทสัมภาษณ์ ท่านธนพล จูฑะเตมีย์ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาชญาคดี

นายนริศ ชำนาญชานันท์ : ขอทราบความเห็นเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการและการคุ้มครองดุลพินิจการดำเนินคดีของอัยการควรมีหรือไม่ และหากมีควรจะมีมาตรการคุ้มครองอย่างไร

นายธนพล จูฑะเตมีย์ : การคุ้มครองอัยการในการดำเนินคดีไม่ควรมี เพราะหากอัยการผู้สั่งสำนวนคดีสั่งสำนวนและดำเนินคดีโดยประมาทเลินเล่อ ไม่เอาใจใส่ หรือทุจริต จะเกิดความเสียหายแก่สำนักงานอัยการและไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย

นายนริศ ชำนาญชานันท์ : มาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีของอัยการควรมีหรือไม่ อย่างไร

นายธนพล จูฑะเตมีย์การคุ้มครองพนักงานอัยการในการถูกฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ : จำเป็นเพื่อป้องกันการแก่งแย่งฟ้องคดี แต่ก็ไม่ใช่การห้ามไม่ให้พนักงานอัยการเด็ดขาด ควรให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

นอกจากนี้ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ควรเป็นการดำเนินคดีโดยภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐเป็นผู้เสียหายไม่ใช่เอกชนหรือราษฎรมีสืบทอดฟ้องคดีเองซึ่งต้องทำการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาต่อไป

นายนิติ ชำนาญชานันท์ : ต้องกราบขอขอบคุณท่านมากที่กรุณาให้คำแนะนำข้อที่เป็นประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์และปรับใช้ข้อมูลของท่านให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

การสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย รวมทั้งสอบถามถึงทางปฏิบัติของการดำเนินคดีดังกล่าวจากอัยการ จำนวน 10 ท่าน ดังกล่าว มีประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้มาก ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ผลการศึกษาวินิจฉัยในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไทยต่อไป

การวิเคราะห์ผลการศึกษาวินิจฉัยเรื่องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไทย

การวิเคราะห์ผลการศึกษาวินิจฉัยเรื่องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบหลักการในต่างประเทศ ประกอบกับหลักการในประเทศไทย โดยใช้แนวคิดตามหลักกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานไทยที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ประกอบกับการนำบทสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหาทางปฏิบัติในการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานของท่านนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด และแผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 – 2566 และเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ดังต่อไปนี้

1. การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไทยให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากจะต้องสร้างมาตรการในความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในด้านงบประมาณ บุคลากรและการบริหารงานบุคคล การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และการบริหารงานภายในองค์กรที่เป็นอิสระ อัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ยังต้องได้รับหลักประกันในการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายตุลาการและอิทธิพลอื่นใดโดยอัยการต้องได้รับความคุ้มกัน (Immunity for Prosecutor) ในการใช้ดุลยพินิจ

ต่างๆ ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้วยการสร้างความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการรองรับอย่างเป็นสากล¹⁴ ดังต่อไปนี้

1.1 การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการตามแนวทางกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ

กติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสหประชาชาตินั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดย ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม และการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 7 ที่ได้รับรองหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของอัยการ ซึ่งต่อมาที่ประชุมสหประชาชาติได้มีการยืนยันเห็นชอบโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 40/32 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 และมติที่ 40/146 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1985 โดยที่มติที่ 7 ซึ่งมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ชอบธรรม

กติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ที่ได้จัดประชุมสามัญที่นครออตตาวา ประเทศแคนาดา ในปี ค.ศ. 1997 โดยได้เห็นชอบวัตถุประสงค์ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 2.3 เพื่อสนับสนุนและสร้างเสริมมาตรฐานและหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า มีความจำเป็นให้การดำเนินคดีอาญาของอัยการเป็นไปโดยถูกต้องสมควรและอิสระ จึงได้มีการจัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานของอัยการขึ้น เรียกชื่อว่า “มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ” ซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นชอบและรับรอง เมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ ตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศนั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นตามวัตถุประสงค์แห่งธรรมนูญของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ที่มุ่งส่งเสริมการดำเนินคดีอาญาของอัยการมีความถูกต้องชอบธรรม เป็นกลาง มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้เป็นไปตามมติที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ. 1990 ที่มีการรับรองแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการไว้ ทั้งนี้เนื่องจากสาธารณชนต้องการความเชื่อมั่นในความถูกต้องเที่ยงตรงของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยที่อัยการถือเป็นบุคลากรที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของอัยการเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญ การใช้ดุลพินิจจึงต้องกระทำโดยเปิดกว้างและเอาใจใส่ในสิทธิของบุคคลตามครรลองคลองธรรม ปราศจากอคติ และต้องไม่ทำให้ผู้เสียหายเดือดร้อนซ้ำซ้อน จึงต้องสร้าง “มาตรการให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพโดยปลอดจากการถูกคุกคามข่มขู่ การชัดขวาง การรังควาน การแทรกแซงโดยไม่สมควร

¹⁴ นริศ ชำนาญชานันท์, “การพัฒนาการสั่งคดีของอัยการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 180 – 182.

นอกจากนี้ยังได้รับการคุ้มครองที่สำคัญคือ ต้องไม่มีการแสดงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยไม่ชอบธรรมว่าจะให้อัยการต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ”

นอกจากนี้ตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสหภาพยุโรป โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปมีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อบรรลุถึงความเป็นเอกภาพร่วมกันแห่งสหภาพยุโรป ควรสร้างเสริมประสิทธิภาพระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา โดยการคุ้มครองหลักนิติธรรม และปกป้องคุ้มครองกระบวนการยุติธรรม เพื่อจะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนในที่สุด ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งสหภาพยุโรป มาตรา 15 ทั้งนี้ โดยสหภาพยุโรปตระหนักว่า อัยการมีบทบาทสำคัญทั้งในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ดังนั้น หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความแน่นอนเพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบหรือการกดดันว่าจะให้รับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งแนวทางของสหประชาชาติ สมาคมอัยการระหว่างประเทศ และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปของสหภาพยุโรป ได้สร้างมาตรการในการประกันความเป็นอิสระจากการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการขึ้นซึ่งจะส่งผลทำให้อัยการสั่งคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม เนื่องจากไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใดๆ ที่จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา โดยมีมาตรการให้อัยการปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบที่ไม่ชอบธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากในประเทศที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้เอง จะทำให้ประชาชนที่เป็นคู่กรณีในคดี หากเกิดความไม่พอใจในการปฏิบัติงานของอัยการ สามารถฟ้องอัยการเป็นคดีความต่อศาลได้ง่ายเกินไปซึ่งจะทำให้อัยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพและส่งผลทำให้อัยการไม่สามารถดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรมนั่นเอง¹⁵

1.2 วิเคราะห์แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทย จากหลักกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้

ในปัจจุบันกฎหมายไทยให้ความคุ้มครองอัยการในการปฏิบัติหน้าที่อำนาจความยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น โดยความรับผิดชอบในทางแพ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความคุ้มครองอัยการจากความรับผิดทางอาญานั้นไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะแต่ในส่วนเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติตามหน้าที่กลับมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

¹⁵ เพิ่งอ้าง.

(1) พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่
 ไม่มีความรับผิดชอบหากปฏิบัติหน้าที่โดยชอบและไม่จงใจให้เกิดความเสียหายขึ้น¹⁶

(2) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำ
 ที่ใช้อำนาจโดยสุจริตและตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญา¹⁷

(3) พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าว
 บางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องรับผิดชอบใน
 ความเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้¹⁸

(4) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 บัญญัติให้เจ้าพนักงาน
 จราจรมีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่นิ่งฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ และไม่ต้องรับผิดชอบ
 ต่อความเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่จะเกิดจากความจงใจหรือความประมาท
 เลินเล่อ¹⁹

(5) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
 (ฉบับที่ 10) พุทธศักราช 2527 บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง
 และขนย้ายสิ่งของออกจากสิ่งปลูกสร้างที่มีการรื้อถอน และเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง²⁰

¹⁶ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ถ้าเกิดความ
 เสียหายขึ้นแก่ภาพยนตร์ท่านว่าเจ้าหน้าที่หรือรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่มีความรับ
 ผิด เว้นแต่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของเจ้าหน้าที่จะได้จงใจทำให้การเสียหายนั้นเกิดขึ้น”

¹⁷ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 21 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงาน
 เรือนจำที่ใช้อำนาจที่ไว้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริตและตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือ
 อาญาในผลแห่งการกระทำของตน”

¹⁸ พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกใน
 ภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 บัญญัติว่า “กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องรับผิดชอบในการ
 เสียหายใดๆอันเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

¹⁹ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 มาตรา 59 บัญญัติว่า “เจ้า
 พนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่นิ่งฝ่าฝืนต่อ
 พระราชบัญญัตินี้ และไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่
 ความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ”

²⁰ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 10)
 พ.ศ. 2527 มาตรา 296 เบญจ บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง
 และขนย้ายสิ่งของออกจากสิ่งปลูกสร้างที่มีการรื้อถอน และเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่จะเกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

(6) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พุทธศักราช 2542 บัญญัติให้ เจ้าหน้าที่ทหารเรือซึ่งปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง²¹

(7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้²²

(8) พระราชกำหนดบรรหารสินทรัพย์ไทย พุทธศักราช 2544 บัญญัติให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน เมื่อได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพ เว้นแต่เป็นกรณีฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทุจริต หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง²³

(9) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 บัญญัติให้การแจ้งหรือการรายงานตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ากระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา และทางปกครอง²⁴

(10) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น²⁵

²¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2542 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ทหารเรือไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหายหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

²³ พระราชกำหนดบรรหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 28 บัญญัติว่า “กรรมการและพนักงานและลูกจ้าง ซึ่งดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน เมื่อได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพ เว้นแต่เป็นกรณีฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทุจริต หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

²⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การแจ้งหรือการรายงานตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อกระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา หรือทางปกครอง”

²⁵ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 มาตรา 17 บัญญัติว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการ

วิเคราะห์แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทย จะเห็นได้จากการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการตามแนวทางกติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งตามแนวทางของสหประชาชาติตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศและตามแนวทางของสหภาพยุโรป ได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการตามแนวทางกติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ชอบธรรมและมาตรการให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพโดยปลอดจากการถูกคุกคามข่มขู่ การชัดขวาง การรังควาน การแทรกแซงโดยไม่สมควร นอกจากนี้ยังได้รับการคุ้มครองที่สำคัญคือ ต้องไม่มีการแสดงจากฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการโดยไม่ชอบธรรมว่าจะให้อัยการต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะเกิดต่อเมื่อรัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความแน่นอนเพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบหรือการกดดันว่าจะให้รับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ นั้นเอง นอกจากนี้ตามกฎหมายไทยที่ผ่านมาในอดีตจำนวนถึง 10 ฉบับ ก็ได้วางแนวทางในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานไทย “ถ้ากระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง” เช่นเดียวกัน ดังนั้น หากมีการนำหลักการในการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาใช้กับอัยการไทยเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่นอันได้แก่ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 “เจ้าพนักงานเรือนจำ” ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 “เจ้าพนักงานจราจร” ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 “เจ้าพนักงานบังคับคดี” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “เจ้าหน้าที่ทหารเรือ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พุทธศักราช 2542 “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดบรรหารสินทรัพย์ไทย พุทธศักราช 2544 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น ได้อย่างอิสระและด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดรวมทั้งความเกรงกลัวที่จะถูกยื่นฟ้องต่อศาลอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการไทย ทั้งนี้ ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย มีลักษณะพิเศษต่างจากประเทศอื่น ในเรื่องการให้สิทธิราษฎรที่จะดำเนินคดีอาญาได้เอง โดยผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาควบคู่ไปกับอัยการ กอปรกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้กำหนดความผิดของเจ้าพนักงานฐาน “ปฏิบัติหน้าที่

ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น”

โดยมิชอบ" ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 157 นี้ ยังขาดความชัดเจนและก่อปัญหาในการตีความความหมายของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ "โดยมิชอบ" ที่มีลักษณะไม่เป็นรูปธรรม เช่น การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีของผู้พิพากษาหรืออัยการ แต่ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้พิพากษาและตุลาการมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแสดงเจตนารมณ์รับรองความเป็นอิสระในการ "พิจารณาพิพากษาอรรถคดี" ไว้ ในขณะที่อัยการยังไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ที่ผ่านมาในขณะที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระของอัยการใน "การพิจารณาสั่งคดี" จึงปรากฏคดีที่ราษฎรเป็นผู้เสียหายบางรายฟ้องอัยการให้ตกเป็นจำเลยในข้อหา "สั่งฟ้องคดีโดยมิชอบ" โดยกล่าวหาในคำฟ้องว่าอัยการเป็น "เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ" ซึ่งจากตัวอย่างคดีที่อัยการต้องตกเป็นจำเลยเนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้อัยการโดยทั่วไปขาดความมั่นใจและหวาดหวั่นว่า เมื่ออัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยสุจริต ทั้งๆที่ตนมิได้มีเจตนาทุจริตแสวงประโยชน์แก่ตนหรือช่วยเหลือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่อย่างใดแล้ว ยังอาจจะต้องตกเป็น "ผู้ต้องหา" หรือ "จำเลย" ในภายหน้า เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการย่อมจะต้องสร้างความไม่พอใจให้แก่คู่กรณีไม่ฝ่ายหนึ่งก็ฝ่ายใด คือผู้เสียหาย (ในกรณีอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี) หรือจำเลย (ในกรณีอัยการสั่งฟ้องคดี) แล้วแต่กรณี ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวย่อมคิดว่าตนได้รับความเสียหายเนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งฟ้องดังกล่าว จึงอาจไปแจ้งความกล่าวหาหรือฟ้องอัยการฐานปฏิบัติหน้าที่ "โดยมิชอบ" ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมิได้มีผลกระทบต่ออัยการโดยส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อขวัญและการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตของอัยการทุกคนโดยรวม トラบใดที่ประเทศไทยยังมีองค์กรอัยการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของชาติ ก็ย่อมจะส่งผลร้ายในการอำนวยความยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องเพราะเรื่องการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นเป็นปกติธรรมดาที่จะต้องก่อความไม่พอใจแก่คู่กรณีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในทุกคดีอยู่ทุกเมื่อเชียว ทำนองเดียวกับผลของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลซึ่งย่อมสร้างความไม่พอใจแก่คู่ความ คือ ผู้เสียหายหรือจำเลย (แล้วแต่กรณี) ในทุกคดี ความไม่ชัดเจนของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังกล่าว ได้เป็นช่องทางให้เกิดมูลกรณีกล่าวหาหรือฟ้องว่าการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของอัยการทำให้ตนเสียหาย ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมุมมองของตน ทั้งๆ ที่กฎหมายก็ได้กำหนดทางแก้ไขไว้แล้ว กล่าวคือ ฝ่ายผู้เสียหายที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้เองอยู่แล้ว ส่วนจำเลยที่ถูกอัยการฟ้องคดีก็สามารถนำพยานหลักฐานต่างๆ เข้าหักล้างและขอความเป็นธรรมจากศาลได้ หลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าวนี้รวมถึงการให้ความมั่นใจแก่ "อัยการ" ทำนองเดียวกับกับการรับรองให้ "ผู้พิพากษา" และ "ตุลาการ" มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่หวาดหวั่นว่าเมื่อได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตแสวงประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีแล้ว จะต้องตกเป็น "ผู้ต้องหา" หรือ "จำเลย" ในภายหน้า เนื่องจากคำวินิจฉัยโดยการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญานั้น โดยสภาพย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะสร้างความไม่พอใจให้แก่คู่กรณีไม่ฝ่ายหนึ่งก็ฝ่ายใด คือ ผู้เสียหายหรือจำเลยแล้วแต่กรณี เมื่อเขาไม่พอใจก็จะไปแจ้งความกล่าวหาหรือฟ้องคดีอาญาฐานเป็น "เจ้าพนักงาน" ปฏิบัติหน้าที่ "โดยมิชอบ" ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ด้วยเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นในการสร้างหลักประกันให้กับอัยการไทย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา อันเป็นการกระทำในทาง “กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) อัยการต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) เช่นเดียวกับ “เจ้าพนักงานเรือนจำ” ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 “กรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2545 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 โดยเจ้าพนักงานทั้ง 10 ประเภทนี้ ถ้ากระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตจะไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา และทางปกครอง

การสร้างมาตรการในการคุ้มกันอัยการ (Immunity from Prosecutor) ดังเช่นแนวทางกติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งตามแนวทางของสหประชาชาติ ตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ และตามแนวทางของสหภาพยุโรป ได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการตามแนวทางกติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ขัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม และมาตรการให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพโดยปลอดจากการถูกคุกคาม ข่มขู่ การขัดขวาง การรังควาน การแทรกแซงโดยไม่สมควร นอกจากนี้ยังได้รับการคุ้มครองที่สำคัญคือ ต้องไม่มีการแสดงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยไม่ชอบธรรมว่าจะให้อัยการต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้น จะเกิดต่อเมื่อรัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความแน่นอนเพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ หรือ “การกดดันว่าจะให้รับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ” นั้นเอง จึงมีความจำเป็นในการสร้างหลักประกันให้กับอัยการไทย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา อันเป็นการกระทำในทาง “กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) อัยการต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) ตามแนวทางที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้วางหลักการในการเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาไว้ และเป็นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายไทย ทั้ง 7 ประเภทที่กล่าวแล้ว โดยเจ้าพนักงานดังกล่าวถ้ากระทำการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยสุจริต จะไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง จะทำให้อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

สรุป

ผู้วิจัยได้ศึกษาการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยเนื่องจากแนวทางในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยจะสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมที่มุ่งเน้นที่จะสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง โดยการพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพและมีมาตรฐาน การให้หลักประกันสิทธิของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และจากการศึกษาวิจัยพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยในปัจจุบันหลายประการ แต่อย่างไรก็ดีการสั่งฟ้องคดีและการดำเนินคดีของอัยการจึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่า หากมีการสั่งฟ้องคดีโดยพยานหลักฐานไม่เพียงพอพิสูจน์ความผิดผู้ต้องหาในศาลจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลยที่ถูกกักขังในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลที่จะได้รับความทุกข์ทรมานทั้งกายและใจรวมทั้งบุคคลในครอบครัวจะได้รับผลกระทบจากการที่หัวหน้าครอบครัวถูกขังระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นการพิจารณาคดีของศาลเป็นเวลานานดังเช่นคดีของ น.ส.เชอรีแอน ดันแคน เป็นต้น จากความสำคัญของการสั่งคดีและการดำเนินคดีของอัยการที่มีต่อผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหาย และกระบวนการยุติธรรมของรัฐดังกล่าวข้างต้น การกำหนดแนวทางมาตรฐานการสั่งคดีและดำเนินคดีรวมทั้งการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการสั่งคดีและดำเนินคดีของอัยการจึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศจะต้องจัดให้มี ทั้งนี้เพื่อให้อัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกึ่งตุลาการได้ อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการซึ่งรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินคดีที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และด้านส่วนตัว คืออัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลังเช่นเดียวกับการที่ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและพิพากษาคดีซึ่งจะทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้ในชั้นการดำเนินคดีของอัยการและไม่เกิดผลร้ายแก่จำเลยดังเช่น คดีของ น.ส.เชอรีแอน ดันแคน ในสังคมไทยอีก สำหรับหลักความเป็นอิสระและการคุ้มครองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนี้มีใช้เรื่องแปลกใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่นานาชาติให้การรับรองตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการ ข้อ 4 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ฆัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควรและปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่ไม่ชอบธรรม” และจากการวิจัยพบว่าศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการเพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกา แบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) อันเป็นการให้ความคุ้มครองโดยเด็ดขาดแก่อัยการที่ใช้ดุลพินิจกึ่งตุลาการในการ

ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดโดยสุจริตที่บุคคลใดก็ไม่อาจฟ้องให้อัยการรับผิดทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาได้

สำหรับการวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยเรื่องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2591 – 2580) ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน ในประเด็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย นอกจากนี้ตามกฎหมายไทยที่ผ่านมาในอดีตจำนวนถึง 10 ฉบับ ก็ได้วางแนวทางในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานไทย “ถ้ากระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง” เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ หรือ การกดดันว่าจะได้รับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ จึงมีความจำเป็นในการสร้างหลักประกันให้กับอัยการไทย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา อันเป็นการกระทำในทาง “กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) อัยการต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) ตามแนวทางที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้วางหลักการในการเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาไว้ และเป็นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายไทยทั้ง 7 ประเภทที่กล่าวแล้ว โดยเจ้าพนักงานดังกล่าวถ้ากระทำการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยสุจริต จะไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง จะทำให้อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญา และปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมต่อไป อนึ่ง สำหรับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน ข้าพเจ้าจะได้นำไปใช้ประกอบเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากจะสามารถใช้ในการ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ประชาชน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมและด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร จัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นจริง เพราะจะทำให้ผู้เสียหาย และผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และจะส่งผล ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับมีความทันสมัยเป็นสากลและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดี อาญาของอัยการไทยในปัจจุบันหลายประการ แต่อย่างไรก็ดีการส่งเสริมคดีและการดำเนินคดี ในชั้นอัยการ ทุกภาคส่วนต้องตระหนักอยู่เสมอว่าหากมีการส่งเสริมคดีโดยพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พิสูจน์ความผิดผู้ต้องหาในศาล จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลยที่ถูกกักขัง ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลให้ได้รับความทุกข์ทรมานทั้งกายและใจรวมทั้งบุคคลในครอบครัว จะได้รับผลกระทบจากการที่หัวหน้าครอบครัวถูกขังระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นการพิจารณาคดี ของศาลเป็นเวลานานดังเช่นคดีของ น.ส.เชอรีแอน ดันแคน เป็นต้น จากความสำคัญของการส่งเสริม คดีและการดำเนินคดีของอัยการที่มีต่อผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหาย และกระบวนการยุติธรรมของรัฐดังกล่าว ข้างต้น การกำหนดแนวทางมาตรฐานการส่งเสริมคดีและดำเนินคดีรวมทั้งการสร้างหลักประกันความเป็น อิสระในการส่งเสริมคดีและดำเนินคดีของอัยการจึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้อัยการมีความเป็น อิสระในการปฏิบัติหน้าที่อันจะทำให้การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีโดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง ซึ่งจะทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการอำนวยความสะดวก ให้ความยุติธรรมให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้โดยไม่เกิดผลร้ายแก่จำเลยดังเช่น คดีของ น.ส.เชอรีแอน ดันแคน ในสังคมไทยอีก สำหรับหลักความเป็นอิสระและการคุ้มครองความเป็นอิสระในการใช้ ดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนี้มีข้อเสนอแนะใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่นานาชาติ ให้การรับรองตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับ บทบาทของพนักงานอัยการ ข้อ 4 ว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่ยอมรับได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติ หน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ขัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควร และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม” และจากการวิจัย พบว่าศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการเพื่อเป็นการคุ้มครอง การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกาแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) อันเป็นการ

ให้ความคุ้มครองโดยเด็ดขาดแก่อัยการที่ใช้ดุลพินิจกึ่งตุลาการในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำ ความผิดโดยสุจริตที่บุคคลใดก็ไม่อาจฟ้องให้อัยการรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาได้ นอกจากนี้ การคุ้มครองดุลพินิจของอัยการในประเทศสหราชอาณาจักรก็เกิดจากการสร้างหลักกฎหมาย คอมมอนลอว์จากคำพิพากษาของศาลที่ให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในทำนองเดียวกับ การให้ความคุ้มครองผู้พิพากษา โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ความคุ้มครองทางกระบวนการยุติธรรมขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยความคุ้มครองดุลพินิจการตัดสินใจคดีของผู้พิพากษา และดุลพินิจในการดำเนินคดี ของอัยการในคดีโดยมีเนื้อหาของคำวินิจฉัยดังนี้ “Civil liability for individual prosecutors cannot be limited to plainly prosecutorial functions. This means that a prosecutor's actions during trial are protected. Those prosecutors have absolute immunity from liability for their official actions during trial และการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี อาญาของอัยการญี่ปุ่น อัยการฝรั่งเศส และอัยการเยอรมันอีกด้วย สำหรับการสร้างหลักประกันความ เป็นอิสระของอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนอกจากจะต้องสร้างมาตรการในความเป็นอิสระ ขององค์กรอัยการในด้านงบประมาณ บุคลากร และการบริหารงานบุคคล การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และการบริหารงานภายในองค์กรที่เป็นอิสระ อัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้อง ได้รับหลักประกันในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องปลอดจาก การแทรกแซงจากฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายตุลาการและอิทธิพลอื่นใดโดยอัยการต้องได้รับ ความคุ้มครอง (Immunity for Prosecutor) ในการใช้ดุลพินิจต่างๆ ในการดำเนินคดีอาญาและ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยการสร้างความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการ รับรองอย่างเป็นสากล ดังต่อไปนี้

1. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของ อัยการไทยจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดี อาญาเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

จากแผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566 ที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ ของสำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็น “องค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับ ประชาชนและสังคม” รวมทั้งนโยบายการบริหารงานของท่านนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด ซึ่งมีนโยบายหลักในการบริหารงาน คือ “ยกระดับ-ปรับเปลี่ยน-วางรากฐาน-สานต่ออนาคต” ในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือประชาชน ทางกฎหมายเพื่อให้การก่อสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไทยสอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ดังนี้

1.1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งมุ่งเน้นให้มีการพัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติ ต่อประชาชนโดยเสมอภาค องค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริง รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยมีเป้าหมายคือการสร้าง ความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยมีกระบวนการสร้างความ เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง เน้นการสร้างหลักประกันในการเข้าถึง

ความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน การให้หลักประกันสิทธิของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน¹

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญโดยภาครัฐต้องปฏิบัติงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลโดยกฎหมาย ต้องมีความชัดเจนเพียงพอเท่าที่จำเป็นมีความทันสมัยสากลและมีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและมีการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม โดยมีเป้าหมายคือ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับต้องมีความสอดคล้องเหมาะสมและมีเท่าที่จำเป็นมีความทันสมัยเป็นสากลและมีประสิทธิภาพ และมีกระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนที่ตรวจสอบได้ กระบวนการยุติธรรมมีการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ อันจะส่งผลทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อไป²

2. ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน³ สรุปรายชื่อเท็จจริงเป็นตารางเรียงลำดับจากอัยการที่ทำการสัมภาษณ์ที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ดังต่อไปนี้

¹ โปรดดูรายละเอียดในงานวิจัยฉบับที่ 4 หัวข้อ การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

² เฟิ่งอ้าง

³ รายชื่อและรายละเอียดของเนื้อหาการสัมภาษณ์อัยการ จำนวน 10 ท่าน ปรากฏตามงานวิจัยฉบับนี้ ในบทที่ 4 หัวข้อ การสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน ในประเด็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

ตารางที่ 5-1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน

1. ปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการมีอยู่หรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	2. ปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจอัยการในการดำเนินคดีหรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	3. หากอัยการไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีมีอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ	5. หากทำข้อ 4 จะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้กับประชาชนได้ดีเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันหรือไม่
1. มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตอบในข้อ 1. ไว้แล้ว	<ol style="list-style-type: none"> ต้องมีเช่นกฎหมายละเมิดอำนาจศาลคุ้มครองอัยการ การเปิดเผยคำสั่งอัยการต้องได้รับความคุ้มครองเช่นการเปิดเผยคำพิพากษาของศาล 	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น
2. มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	<ol style="list-style-type: none"> ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอัยการ ห้ามประชาชนฟ้องคดีอัยการต่อศาลโดยตรงเว้นแต่คณะกรรมการ ตรวจสอบแล้วอนุญาตให้ฟ้องคดีอัยการได้ 	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น
3. มีกฎหมายคุ้มครองเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการแล้ว	เมื่อมีกฎหมายตามข้อ 1,2 จึงไม่มีอุปสรรคในการดำเนินคดีแต่อย่างใด	1. สร้างมาตรการห้ามการแทรกแซงภายในองค์กร โดยห้ามผู้บังคับบัญชาโยกย้ายและกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5-1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน (ต่อ)

1. ปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการมีอยู่หรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	2. ปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจอัยการในการดำเนินคดีหรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	3. หากอัยการไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีมีอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ	5. หากทำข้อ 4 จะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้กับประชาชนได้ดีเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันหรือไม่
4. มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังขาดวิธีในการจัดการแก้ไข หากพบการแทรกแซงการดำเนินคดี	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอว่าคุ้มครองอย่างไรและเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. มีกฎหมายห้ามอำนาจทางการเมืองแทรกแซงอัยการ 2. หากอัยการถูกแทรกแซงมีมาตรการจัดการอย่างไร 3. ห้ามฟ้องคดีอาญา แพร่ง อัยการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น
5. มีกฎหมายคุ้มครองเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ แต่มี พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ ที่เป็นอุปสรรค	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. ห้ามฟ้องคดีอาญา แพร่ง อัยการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต 2. แก้ พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ ให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญโดยคุ้มครองความอิสระในการดำเนินคดีของอัยการ	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น
6. มีกฎหมายคุ้มครอง แต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. แก้ พรบ. องค์กรอัยการฯ ม. 22 อัยการไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครองและทางวินัย หากใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีด้วยความสุจริต	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5-1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน (ต่อ)

1. ปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ มีอยู่หรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	2. ปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจอัยการในการดำเนินคดีหรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	3. หากอัยการไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีมีอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ	5. หากทำข้อ 4 จะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้กับประชาชนได้ดีเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันหรือไม่
7. มีกฎหมายคุ้มครองเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการแล้ว	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ให้ทันสมัย 2. ไม่ออกกระเปาะหรือหนังสือเวียนมาผูกมัดหรือจำกัดการทำงานขององค์กรและอัยการ 3. หางบประมาณมาจัดสวัสดิการที่ดีให้อัยการและบุคคลากร	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น
8. มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. แก้ พรบ. องค์กรอัยการฯ ม.22 ให้อัยการได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องไม่ว่าทางแพ่งทางอาญา ทางปกครอง และในทุกๆ ด้าน	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น
9. มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. แก้ พรบ. องค์กรอัยการฯ ม.22 ให้อัยการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องไม่ว่าทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง และในทุกๆ ด้าน	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5-1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา จำนวน 10 ท่าน (ต่อ)

1. ปัจจุบันหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการมีอยู่หรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	2. ปัจจุบันมีการคุ้มครองดุลพินิจอัยการในการดำเนินคดีหรือไม่/เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	3. หากอัยการไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีมีอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	4. ให้ท่านวางรูปแบบหรือแนวทางหรือยกตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ	5. หากทำข้อ 4 จะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้กับประชาชนได้ดีเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันหรือไม่
10. มีกฎหมายคุ้มครองแต่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่	กฎหมายคุ้มครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ	มีผลกระทบ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่	1. ความผิดตาม ปอ. ม.157 ต่อเจ้าพนักงานรัฐ ควรเป็นการดำเนินคดีโดยภาครัฐ เนื่องจากรัฐเป็นผู้เสียหายไม่ใช่เอกชนหรือราษฎรมีสติพิพ้องคดีเองต่อศาล ซึ่งต้องทำการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาต่อไป	หากทำตามข้อ 4 อัยการจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้น

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2565

3. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยตามกติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศและตามแนวทางการสร้างมาตรการคุ้มครองของอัยการสหรัฐอเมริกา

กติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสหประชาชาตินั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดย ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม และการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 7 ที่ได้รับรองหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของอัยการ ซึ่งต่อมาที่ประชุมสหประชาชาติได้มีการยืนยันเห็นชอบโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมีมติที่ 40/32 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 และมีมติที่ 40/146 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1985 โดยมีมติที่ 7 ซึ่งมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ขัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ชอบธรรม

กติกาคือความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ที่ได้จัดประชุมสามัญที่นครออตตาวา ประเทศแคนาดา ในปี ค.ศ. 1997 โดยได้เห็นชอบวัตถุประสงค์ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญอัยการระหว่างประเทศ ข้อ 2.3 เพื่อสนับสนุนและสร้างเสริมมาตรฐานและหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า มีความจำเป็นให้การดำเนินคดีอาญาของอัยการเป็นไปโดยถูกต้องสมควรและอิสระ จึงได้มีการจัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานของอัยการขึ้น เรียกชื่อว่า “มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ” ซึ่งสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นชอบและรับรองเมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ ตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศนั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นตามวัตถุประสงค์แห่งธรรมนูญของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ที่มุ่งส่งเสริมการดำเนินคดีอาญาของอัยการมีความถูกต้องชอบธรรม เป็นกลาง มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้เป็นไปตามมติที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ. 1990 ที่มีการรับรองแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการไว้ ทั้งนี้เนื่องจาก สาธารณชนต้องการความเชื่อมั่นในความถูกต้องเที่ยงตรงของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยที่อัยการถือเป็นบุคลากรที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของอัยการเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญ การใช้ดุลพินิจจึงต้องกระทำโดยเปิดกว้างและเอาใจใส่ในสิทธิของบุคคลตามครรลองคลองธรรม ปราศจากอคติ และต้องไม่ทำให้ผู้เสียหายเดือดร้อนซ้ำซ้อน จึงต้องสร้าง “มาตรการให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพ โดยปลอดจากการถูกคุกคามข่มขู่ การขัดขวาง การรังควาน การแทรกแซงโดยไม่สมควร นอกจากนี้ ยังได้รับการคุ้มครองที่สำคัญคือ ต้องไม่มีการแสดงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยไม่ชอบธรรมว่าจะให้อัยการต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ”

นอกจากนี้ตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสหภาพยุโรป โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปมีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อบรรลุถึงความเป็นเอกภาพร่วมกันแห่งสหภาพยุโรป ควรสร้างเสริมประสิทธิภาพระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา โดยการคุ้มครองหลักนิติธรรม และปกป้องคุ้มครองกระบวนการยุติธรรม เพื่อจะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนในที่สุด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งสหภาพยุโรป มาตรา 15 ทั้งนี้ โดยสหภาพยุโรปตระหนักว่าอัยการมีบทบาทสำคัญทั้งในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ดังนั้น หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความแน่นอนเพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบหรือการกดดันว่าจะให้รับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ

จากที่กล่าวมาแล้ว การสร้างมาตรการในการคุ้มกันอัยการ (Immunity for Prosecutor) ดังเช่นแนวทางกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งตามแนวทางของสหประชาชาติ ตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ และตามแนวทางของสหภาพยุโรป ได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการตามแนวทางกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม และมาตรการให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพโดยปลอดจากการถูกคุกคามข่มขู่ การชัดขวาง การรังควาน การแทรกแซงโดยไม่สมควร นอกจากนี้ยังได้รับการคุ้มครองที่สำคัญคือ ต้องไม่มีการแสดงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยไม่ชอบธรรมว่าจะให้อัยการต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้น จะเกิดต่อเมื่อรัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความแน่นอน เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ หรือ “การกดดันว่าจะให้รับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ” นั่นเอง จึงมีความจำเป็นในการสร้างหลักประกันให้กับอัยการไทยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำในทาง “กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) ตามแนวทางที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้วางหลักการไว้ซึ่งจะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพ ส่งผลให้อัยการสามารถดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรมตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

4. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยจากหลักกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้

ในปัจจุบันกฎหมายไทยให้ความคุ้มครองอัยการในการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น โดยความรับผิดในทางแพ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความคุ้มกันอัยการจากความรับผิดทางอาญานั้นไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะแต่ในส่วนเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติตามหน้าที่กลับมีบทบัญญัติให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของ

เจ้าพนักงานอื่นตามกฎหมายไทยที่ผ่านมาในอดีตจำนวนถึง 10 ฉบับ ก็ได้วางแนวทางในการคุ้มครอง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานไทย “ถ้ากระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง” เช่นเดียวกัน ดังนั้น หากมีการนำหลักการในการประกันความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาใช้กับอัยการไทยเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น อันได้แก่ “พนักงาน เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 “เจ้าพนักงานเรือนจำ” ตาม พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติควบคุม และจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 “เจ้าพนักงานจราจร” ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 “เจ้าพนักงานบังคับคดี” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “เจ้าหน้าที่ทหารเรือ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พุทธศักราช 2542 “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดบรรหารสินทรัพย์ไทย พุทธศักราช 2544 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้อย่างอิสระและด้วยความเที่ยงธรรม โดยไม่ตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลใดรวมทั้งความเกรงกลัวที่จะถูกฟ้องคดีต่อศาลอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการในหน้าที่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไทย ทั้งนี้ ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย มีลักษณะพิเศษต่างจากประเทศอื่น ในเรื่อง การให้สิทธิราษฎรที่จะดำเนินคดีอาญาได้เองโดยผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาควบคู่ไปกับอัยการ กอปรกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้กำหนดความผิดของเจ้าพนักงานฐาน "ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ" ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 157 นี้ ยังขาดความชัดเจนและก่อปัญหาในการตีความ ความหมายของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ "โดยมิชอบ" ที่มีลักษณะไม่เป็นรูปธรรม เช่น การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีของผู้พิพากษาหรืออัยการ แต่ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้พิพากษาและตุลาการมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแสดงเจตนารมณ์รับรองความเป็นอิสระในการ "พิจารณาพิพากษาอรรถคดี" ในขณะที่อัยการยังไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ที่ผ่านมาในขณะที่ ยังไม่มีรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระของอัยการใน "ในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่" จึงปรากฏคดีที่ราษฎรเป็นผู้เสียหายบางรายฟ้องอัยการให้ตกเป็นจำเลยในข้อหา "ในการดำเนินคดี และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ" โดยกล่าวหาในคำฟ้องว่าอัยการเป็น "เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดย มิชอบ" ซึ่งจากตัวอย่างคดีที่อัยการต้องตกเป็นจำเลยเนื่องจากการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาส่งผล ทำให้อัยการโดยทั่วไปขาดความมั่นใจและหวาดหวั่นว่าหากอัยการได้ใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมาย ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยสุจริต ทั้งๆ ที่ตนมิได้มีเจตนาทุจริตแสวงประโยชน์แก่ตนหรือช่วยเหลือ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่อย่างใดแล้ว ยังอาจจะต้องตก เป็น "ผู้ต้องหา" หรือ "จำเลย" ในภายหน้า เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการย่อมจะต้องสร้าง ความไม่พอใจให้แก่คู่กรณีไม่ฝ่ายหนึ่งก็ฝ่ายใด คือ ผู้เสียหาย (ในกรณีอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี) หรือจำเลย (ในกรณีอัยการสั่งฟ้องคดี) แล้วแต่กรณี ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวย่อมคิดว่าตนได้รับความเสียหาย เนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งฟ้องดังกล่าว จึงอาจไปแจ้งความกล่าวหาหรือฟ้องอัยการฐานปฏิบัติ

หน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมิได้มีผลกระทบต่ออัยการโดยส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อขวัญและการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตของอัยการทุกคนโดยรวม トラบไคที่ประเทศไทยยังมีองค์กรอัยการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของชาติ ก็ย่อมจะส่งผลร้ายในการอำนวยความสะดวกของกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพราะเรื่องการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้นเป็นปกติธรรมดาที่จะต้องก่อความไม่พอใจแก่คู่กรณีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในทุกคดีอยู่ทุกเมื่อเชื่อกัน ทำนองเดียวกับผลของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ซึ่งย่อมสร้างความไม่พอใจแก่คู่ความ คือ ผู้เสียหายหรือจำเลย (แล้วแต่กรณี) ในทุกคดี ความไม่ชัดเจนของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังกล่าว ได้เป็นช่องทางให้เกิดมูลกรณีกล่าวหาหรือฟ้องว่าการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของอัยการทำให้ตนเสียหาย ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมุมมองของตน ทั้งๆ ที่กฎหมายก็ได้กำหนดทางแก้ไขไว้แล้ว กล่าวคือ ฝ่ายผู้เสียหายที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้เองอยู่แล้ว ส่วนจำเลยที่ถูกอัยการฟ้องคดีก็สามารถนำพยานหลักฐานต่างๆ เข้าห้กล้างและขอความเป็นธรรมจากศาลได้ หลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าวนี้รวมถึงการให้ความมั่นใจแก่ “อัยการ” ทำนองเดียวกับกับการรับรองให้ “ผู้พิพากษา” และ “ตุลาการ” มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่หวาดหวั่นว่าเมื่อได้ใช้ดุลพินิจปรับ บทกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยมิได้มีเจตนาทุจริตแสวงประโยชน์แก่ตนหรือคู่กรณีแล้ว จะต้องตกเป็น “ผู้ต้องหา” หรือ “จำเลย” ในภาย และจากผลที่ได้จากการวิจัยตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นในการสร้างหลักประกันให้กับอัยการไทยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการกระทำในทาง “กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) อัยการต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) เช่นเดียวกับ “เจ้าพนักงานเรือนจำ” ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 โดยเจ้าพนักงานดังกล่าว ถ้ากระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตจะไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาซึ่งจะทำให้อัยการไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดกับประชาชนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและข้อมูลทุติยภูมิโดยการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ระเบียบและคำสั่งภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา ตำรา บทความและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศและตามแนวทางการสร้างมาตรการคุ้มครองของอัยการ

สหรัฐอเมริกาและเกี่ยวกับแนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยจากหลักกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566 และนโยบายการบริหารงานของท่านนารี ตัณฑเสถียร อัยการสูงสุด จากนั้นได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาการวิเคราะห์เปรียบเทียบและทำการสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ ข้อมูลที่ได้และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและมีทักษะในการดำเนินคดีจริงในทางปฏิบัติจำนวน 10 ท่าน เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับโมเดล Lykke's Formula⁴ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ตามทฤษฎีของ พันเอก อาร์เธอร์ ลิกเก้ (Col. Arthur Lykke) นายทหารของกองทัพบกสหรัฐ ได้เขียนบทความขึ้นหนึ่งลงในวารสาร Military Review เมื่อปี 1989 ได้แก่ Strategy = Ends + Ways + Means แปลความหมายได้ว่า ยุทธศาสตร์ = เป้าหมายที่ต้องการบรรลุ Ends – Objectives toward which one strives) รวมกับวิธีการ/สิ่งที่ต้องดำเนินการ/แนวทาง Ways – Courses of Action) และรวมกับเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์/ทรัพยากรที่จำเป็น Instruments by which some ends can be achieved) ซึ่งจากการวิจัยทำให้ได้ข้อเสนอแนะเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมและด้านที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมีผลอย่างเป็นรูปธรรมในส่วนของการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ประเทศชาติและประชาชน⁵ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงและไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และมาตรา 22 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ จึงต้องทำการแก้ไข พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 ดังนี้ “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองโดยไม่ให้บุคคลใดฟ้องคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครองและคดีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเด็ดขาด”

⁴ อภิวุฒิ พิมลแสงสุริยา. “สูตรลับความสำเร็จ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.slingshot.co.th/th/blog/strategy-ends-ways-means>, 2565.

⁵ โปรดดูรายละเอียดในงานวิจัยฉบับที่ 4 หัวข้อ การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

2. หากจะสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาต้องทำการแก้ไขทั้งระบบไม่ใช่เฉพาะในเรื่องการคุ้มครองดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการแต่เพียงอย่างเดียว นั้น เช่น มีกฎหมายคุ้มครองการละเมิดอำนาจอัยการเช่นเดียวกับกฎหมายที่คุ้มครองการละเมิดอำนาจของศาล โดยในการเปิดเผยการสังคดีหรือการพิจารณาสำนวนในคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยสุจริตและเที่ยงธรรมต้องได้รับความคุ้มครองเช่นการเปิดเผยคำพิพากษาของศาลด้วย นอกจากนี้ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระของอัยการในการพิจารณาสังคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากในปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาอนุญาตให้เปิดเผยคำสั่งในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการโดยก้าวล่วงถึงความเป็นส่วนตัวของอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่บังคับให้เปิดเผยชื่อของอัยการซึ่งส่งผลให้อัยการถูกโจมตีจากกระแสสังคมและเป็นอันตรายต่อชีวิตและคนในครอบครัวเป็นอย่างมาก

3. ในปัจจุบันตามกฎหมายไทยประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยง่ายเนื่องจากกฎหมายเปิดช่องไว้ แนวทางกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการสามารถทำได้โดยมีการมีกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ประชาชนนำคดีจากการใช้ดุลพินิจของอัยการไปยื่นฟ้องต่อศาลได้โดยตรง ควรมีการตรวจสอบดุลพินิจขั้นหนึ่งก่อนในรูปคณะกรรมการคุ้มครองดุลพินิจของอัยการ(ประกอบด้วยอัยการ อดีตอัยการ อาจารย์ทางด้านกฎหมายจากสถาบันการศึกษา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากอัยการ และตัวแทนจากประชาชนที่รัฐสภาคัดเลือก) เพื่อให้ผู้มีความรู้และประสบการณ์ทำการตรวจสอบเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนนำคดีไปฟ้องต่อศาลในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบก็จะไม่อนุญาตให้ฟ้อง แต่หากมีการอนุญาตให้ฟ้องก็ยังมีกระบวนการชั้นศาลที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตามขั้นตอนของกฎหมายกันต่อไป หรืออาจกำหนดให้ความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ต่ออัยการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นการดำเนินคดีโดยภาครัฐเท่านั้น เนื่องจากรัฐเป็นผู้เสียหายไม่ใช่เอกชนหรือราษฎรมีสิทธิฟ้องคดีเองต่อศาลซึ่งต้องทำการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาต่อไป

4. ในปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ .ศ.2553 เป็นเพียงกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการโดยภาพรวมโดยมิได้บัญญัติถึงมาตรการว่าหากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกแทรกแซงหรือก้าวล่วงอันทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นอิสระจะมีวิธีจัดการแก้ปัญหาอย่างไร ส่งผลทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินคดี เนื่องจากอาจถูกแทรกแซงหรือถูกกดดันจากอำนาจใดๆ หรือฝ่ายต่างๆ เช่น อำนาจทางการเมืองแรงกดดันของสังคมหรือแม้แต่ผู้บังคับบัญชาของตนเอง ซึ่งเป็นอันตรายต่อกระบวนการยุติธรรมและเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น จึงควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการเพิ่มเติมหรือออกระเบียบที่กำหนดโดยละเอียดชัดเจนให้มีการคุ้มครองอัยการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปราศจากการข่มขู่ ขัดขวาง คุกคามหรือแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก

ที่ไม่สมควร เช่น อำนวยการเมือง เป็นต้น และควรกำหนดมาตรการว่าหากการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการถูกแทรกแซงหรือก้าวก้าวอันทำให้ไม่เป็นอิสระจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างไรด้วย

5. สำหรับส่วนหนึ่งของปัญหาการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา และการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้น ไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุภายในองค์กรอัยการเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจเป็นปัญหาเดียวกับปัญหาขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมองค์กรอื่นของประเทศเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากหากมองถึงความเป็นอิสระในทางส่วนตัว กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานในหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น อัยการและเจ้าพนักงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมจะต้องกระทำได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง โดยความเป็นอิสระในทางส่วนตัวนี้ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ความเป็นอิสระในเนื้อหาของอัยการ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้ในบางครั้งการดำเนินคดีหรือปฏิบัติหน้าที่อาจถูกแทรกแซงภายในองค์กรซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้นหลักประกันในการอิสระในทางส่วนตัวต้องลดการแทรกแซงและการปฏิบัติที่จะส่งผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การสร้างหลักประกันในการอิสระในทางส่วนตัวจึงต้องมีกฎหมายหรือระเบียบภายในห้ามมิให้มีการการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา เช่น การห้ามผู้บังคับบัญชาโยกย้ายและกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรมต่ออัยการผู้ใช้อดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ และควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติ หนังสือเวียน หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้เป็นปัจจุบันโดยไม่ออกระเบียบหรือหนังสือเวียนมาผูกมัดจำกัดการทำงานขององค์กรอัยการและอัยการ รวมถึงทำให้องค์กรอัยการมีความแตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่นๆ ให้เป็นองค์กรอิสระโดยแท้จริงโดย นอกจากนี้องค์กรอัยการหากต้องการความเป็นอิสระอย่างแท้จริงปัญหาเรื่องงบประมาณถือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น จึงต้องพยายามสร้างหรือหารายได้เพื่อมาปรับปรุงหรือจัดสรรสวัสดิการให้แก่บุคลากรในองค์กรโดยลดเงินจากงบประมาณรัฐบาลให้เหลือน้อยที่สุด เพราะหากองค์กรอัยการสามารถจัดสรรงบประมาณที่มาจากรายได้ของตนเอง และลดเงินงบประมาณจากรัฐบาล จะทำให้องค์การอัยการมีความแข็งแกร่งจัดการตนเองได้ เมื่อองค์กรอัยการแข็งแกร่งจากภายใน บุคลากรในองค์กรมีความเข้มแข็ง มีความสุข เป็นพื้นฐานอยู่แล้วว่าย่อมจะเกิดผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของสังคมและเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ประเทศชาติและประชาชนต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2551.

กิตติศักดิ์ วงศ์จิ้น. อิสระในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ. 2550.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบเขตการดุลพินิจของอัยการเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2521.

คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์. 2528.

คณิต ฅ นคร. อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง. ใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. 2526.

ธานินท์ กรัยวิเชียร. การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี. พ.ศ.2511.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์. 2546.

ส. เปรุนาวิน และ ม.อรรถไกรวัลที. ระบบอัยการ. พระนคร : ไทยเชชม. 2498.

สุข เปรุนาวิน. ระบบอัยการในต่างประเทศ. ใน ระบบอัยการ. พระนคร : ไทยเชชม. 2498.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์. 2511.

อุทิศ วีรวัฒน์. อัยการสกัดแลนดและอัยการอังกฤษ. ในระบบอัยการสากล. กรุงเทพ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. 2526.

วารสาร และหนังสือพิมพ์

กุลพล พลวัน. “หลักการชะลอการฟ้อง”, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พฤษภาคม-สิงหาคม 2520. หน้า 17-25.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา”, วารสารนิติศาสตร์ 10, ตุลาคม 2521. หน้า 154-171.

กุลพล พลวัน. “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”, วารสารอัยการ 1 มกราคม 2520. หน้า 1-12.

คณิต ฅ นคร. “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา”, วารสารนิติศาสตร์. กันยายน-พฤศจิกายน 2520. หน้า 137.

คณิต ฅ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, วารสารอัยการ. กันยายน 2525. หน้า 36.

“แค่ “ยุติธรรม” ยังไม่พอสังคมต้อง “เที่ยงธรรม”. คม ชัด ลึก. 26 มกราคม 2553. หน้า 12.
 ชาญชัย แสงวงศ์ และคณะ “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย.”วารสารกฎหมาย
 ปกครอง ธันวาคม 2527 หน้า . 664-673.
 ไชยศ วิพุฒานพพงษ์. “อัยการของเรา” วารสารอัยการ. เมษายน 2525. หน้า 21.
 สหธน รัตน์ไพจิตร. “ทฤษฎีการลงโทษการนิติบัญญัติ” วารสารนิติศาสตร์. ธันวาคม 2524 หน้า 75
 สมใจ เกษรศิริเจริญ. “บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม” วารสารอัยการ. สิงหาคม 2541
 หน้า 37-50.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และเอกสารวิจัย

นริศ ชำนาญชานนท์. “การพัฒนาการสังคมของอัยการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2550”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 2552.
 รัชณี ชัยสุวรรณ. “อัยการกับการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน”. วิทยานิพนธ์
 นิติศาสตร์ มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
 รัชพงษ์ วงษ์ห้าวศึก “ความเป็นอิสระในการบริหารงานศาลยุติธรรมไทย”. วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
 วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่. “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2551.
 สุจินต์ ทิมสุวรรณ. “กรมอัยการกับดำเนินคดีอาญาให้รัฐ”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกัน
 ราชอาณาจักร, 2523.
 สมชาย แก้วนพรัตน์. “โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย”.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
 อารี รุ่งพรทิวรัตน์. “การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย”.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สัมภาษณ์

ชูษณะ อัมพันธ์, อดีตอธิบดีอัยการภาค 3. สัมภาษณ์. 14 มกราคม 2566.
 ดนัยภัทร ไชยธรรม, อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดกระบี่. สัมภาษณ์. 15 มกราคม
 2566.
 ธนพล จุฑาเทมีย์, รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญาเสพติด. สัมภาษณ์. 14 มกราคม 2566.
 ธนาธิป นวรัตน์วรกุล, อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานการสอบสวน. สัมภาษณ์.
 15 มกราคม 2566.
 นรภัทร คำวงศ์, อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์. 15 มกราคม
 2566.

- ภาคภูมิ มีอุตร, อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ 65.
สัมภาษณ์. 16 มกราคม 2566.
- ภูมิกิจ กวีพันธ์, อัยการประจำกอง สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาชญากรรม 1. สัมภาษณ์.
16 มกราคม 2566.
- รินฤทัย ชัชวาลย์วงศ์, ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด (ท่านอธิการ แก้วทิพย์). สัมภาษณ์.
16 มกราคม 2566.
- สัญญา เย็นใส, อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและ
ครอบครัวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์. สัมภาษณ์. 15 มกราคม 2566.
- อนุชา อุดมพงษ์, รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน. สัมภาษณ์. 14 มกราคม 2566.

กฎหมาย ระเบียบ

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2545
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2527
- พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน
พุทธศักราช 2484
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522
- พระราชกำหนดบรรหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มา
ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ
จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือ ความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์
อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “กฎหมายวิธีพิจารณาอาญาชั้นสูง”. เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมาย
ชั้นปริญญาโท : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2535.
- คำแถลงนโยบายของอัยการสูงสุด. วันที่ 12 ตุลาคม 2565. ณ ห้องประชุม 120 ปี สำนักงานอัยการ
สูงสุด.
- จิรวุฒิ เตชะพันธุ์ ชูศักดิ์ และคณะ. “ระบบอัยการอังกฤษ”. กรุงเทพมหานคร : เอกสารการอบรม
นักบริหารงานยุติธรรม หลักสูตร “อัยการจังหวัด” รุ่นที่ 23. พ.ศ. 2546: 1-12.
- สุชาติ ไตรประสิทธิ์. “คำอธิบายการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”. ใน เอกสารการสอน
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- กุลพล พลวัน. “อัยการกับการสังคดีโดยเที่ยงธรรม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.stst.ago.go.th/บทความลงเว็บ/บทความ4.him> 24 มีนาคม 2556.
- คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. “ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://www.parliament.go.th/
parcy/sapa_db/committee-upload/-20080206085205_compare.pdf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee-upload/-20080206085205_compare.pdf), 2565.
- คัมภีร์ แก้วเจริญ. “องค์กรอัยการอิสระ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.comepee.com
/artPPindepend.html](http://www.comepee.com/artPPindepend.html). 2565.
- ชนกฤต วรรณชชากุล. ”บทบาทอัยการฝรั่งเศส ต้นแบบ อัยการโลก“. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก
https://www.Matichon.co.th/article/news_2496349, 2565.
- ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. “แนวคิดในการสืบสวนคดีอาญาของตำรวจ สหรัฐฯเปรียบเทียบกับของไทย”.
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=
jurisprudence&date=09-05-2005&group=23&gblog=3](http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=jurisprudence&date=09-05-2005&group=23&gblog=3), 2565.
- อภิวุฒิ พิมลแสงสุริยา. “สูตรลับความสำเร็จ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.slingshot.
co.th/th/blog/strategy-ends-ways-means.](https://www.slingshot.co.th/th/blog/strategy-ends-ways-means.), 2565.
- อนุชาติ คงมาลัย. “อิสระองค์กรตามรัฐธรรมนูญอิสระอัยการ:อิสระศาล:”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก
http://www.ago.go.th/article/anuchai_200351.pdf. 2565.

ภาษาต่างประเทศ

- Carvell, I.G. *Criminal Law and Procedure*. London: Sweet & Maxwell. 1970.
- CPS Malaysia*. Azmi Bin Ariffin. Deputy Public Prosecutor. State Legal Advisor's Office,
Malaysia. EFFECTIVE ADMINISTRATION OF THE POLICE AND THE PROSECUTION
IN CRIMINAL JUSTICE IN MALAYSIA, 4/11/2552.

- Delmar Karlen. Anglo-American Criminal Justice. Oxford University Press : New York and Oxford. 1967.
- German Code of Criminal Procedure. Translated by Dr. Horst Neiblier, 1965.
- Gerald D. Robin. Introduction to the Criminal Justice System. Harper & Row, Publisher: New York. 1980.
- .Glen.E, Summerst. Private Property without Locher : Toward a talking Jurisprudence Uncorrupted by Substantive Due Process. Pennsylvania : N.P. 1993.
- Guidelines on the Role of Prosecutors, 1990. United Nation.
- Hebert Packer. Two Models of the Criminal Process. United States of America : Stanford University. 1978.
- John H. Langbein. Comparative Criminal Procedure: Germany St.Paul: West Publishing Company. 1977.
- John N. Ferdico. Criminal Procedure For the Criminal Justice Professional. 8 th ed, Wadsworth: United States. 2002.
- Keith J. Eddy. The English Legal System. Londonn: Sweet & Maxwell. 1987.
- Patrick Devlin. The Criminal prosecution in England. London: Oxford University Press. 1960.
- Philip A. Guentert. Roles of Prosecutor and Police: the American/ Federal Model. USA: Resident Legal Advisor U.S. Embassy Bangkok. 2009.
- Recommendation on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System. Rec, 2000, 19 of the Committee of the Council of Europe to Member States.
- Standards of Professional responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors. International Association of Prosecutors, 1999.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ – สกุล : นายนริศ ชำนาญชานันท์
- วัน เดือน ปีเกิด : 19 สิงหาคม 2512
- การศึกษา : โรงเรียนชลราษฎรอำรุง จังหวัดชลบุรี
: นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
: เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
(รุ่นที่ 43 สอบได้ลำดับที่ 9)
: นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติการศึกษาอบรม

- : หลักสูตร ธรรมาภิบาลสำหรับผู้บริหาร สถาบันพระปกเกล้า
- : หลักสูตร การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง กระทรวงยุติธรรม
- : หลักสูตร อัยการจังหวัด และอัยการพิเศษฝ่าย สำนักงานอัยการสูงสุด

ประวัติการทำงานโดยย่อ

- : อัยการผู้ช่วย สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2538 (เมื่ออายุ 25 ปี)
 - : รองอัยการจังหวัดชลบุรี
 - : เลขานุการผู้ตรวจการอัยการ
 - : อัยการจังหวัด สคช. ระยอง และดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดระยองเมื่อปี พ.ศ. 2552-2553
 - : อัยการจังหวัดนางรอง พ.ศ. 2554-2556
 - : อัยการจังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ. 2556-2557
 - : อัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2557-2558
 - : อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ พ.ศ. 2558-2563
 - : อัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 1 พ.ศ. 2563-2565
- ตำแหน่งปัจจุบัน : อัยการพิเศษฝ่าย สำนักงานคณะกรรมการอัยการ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ
ผู้วิจัย นายนริศ ชำนาญพานิช หลักรัฐ วปอ. รุ่นที่ 65
ตำแหน่ง อัยการพิเศษฝ่าย สำนักงานคณะกรรมการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 องค์กรอัยการ มีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ อัยการมีอิสระในการพิจารณา สั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง โดยและ ได้มีการตรากฎหมายได้แก่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 กำหนดให้อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ ตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์ อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ แต่การ ที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 บัญญัติเพียงว่าดุลยพินิจ ของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผล อันสมควรประกอบแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองนั้นยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจ ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจ ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เหมาะสม เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียด รอบคอบจนได้ข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ครบถ้วน อันจะทำให้อัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใดและความเป็นอิสระในทางส่วนตัวและ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือจะถูกกลั่นแกล้งหรือ ถูกฟ้องเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครองในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวย ความยุติธรรมแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิด ความเป็นธรรมตามหลัก The Rule of Law ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่าการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการใน ต่างประเทศเป็นอย่างไร และในปัจจุบันประเทศไทยมีการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดี อาญาหรือไม่อย่างไร

2. ศึกษากระบวนการดำเนินคดีอาญาและระบบการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกาและอัยการไทย โดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ได้แนวทางในการสร้างมาตรการคุ้มครองฯ

3. ศึกษาเพื่อสร้างมาตรการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพพร้อมกับการใช้การวิจัยเชิงพรรณนา ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาและมีทักษะในการดำเนินคดีจริงในทางปฏิบัติ

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ตำรา บทความและเอกสาร ทั้งไทยและต่างประเทศ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระเบียบและคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด คำพิพากษาของศาลยุติธรรม และการสัมภาษณ์อัยการจำนวน 10 ท่าน

3. การนำเสนอข้อมูล

ดำเนินการอภิปรายเพื่อนำเสนอข้อมูลวิจัยโดยในการนำเสนอจะเปิดโอกาสให้ผู้รับฟังได้ซักถามในรายละเอียดของงานวิจัยนี้

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 การวิจัยนี้เป็นการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาและระบบการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการทั้งต่างประเทศและประเทศไทย และเพื่อทราบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันในประเทศไทยเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันเพียงพอหรือเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

1.2 การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อสร้างมาตรการในการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ อัยการที่ดำเนินคดีอาญาโดยคัดเลือกจากอัยการที่มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญอย่างสูงในการดำเนินคดีอาญามาเป็นเวลานานจำนวน 10 ท่าน

ผลการวิจัย

การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทยเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากจะสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาในชั้นอัยการเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมและด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นจริง เพราะจะทำให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และจะส่งผลทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับมีความทันสมัยเป็นสากลและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

สำหรับหลักความเป็นอิสระและการคุ้มครองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนี้มีใช้เรื่องแปลกใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่นานาชาติให้การรับรองตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการโดยปลอดจากการข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซงที่ไม่สมควรและปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นๆ ที่ไม่ชอบธรรม และจากการวิจัยพบว่าการศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการเพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกาแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) อันเป็นการให้ความคุ้มครองโดยเด็ดขาดแก่อัยการที่ใช้ดุลพินิจโดยสุจริตที่บุคคลใดก็ไม่อาจฟ้องให้อัยการรับผิดทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาได้นอกจากนี้การคุ้มครองดุลพินิจของอัยการในประเทศสหราชอาณาจักรก็เกิดโดยการสร้างหลักกฎหมายคอมมอนลอว์จากคำพิพากษาของศาลที่ให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในทำนองเดียวกับการให้ความคุ้มครองผู้พิพากษาโดยผลการวิจัยในสาระสำคัญมีดังต่อไปนี้

1. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไทยจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

จากแผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566 ที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของสำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็น “องค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคม” รวมทั้งนโยบายการบริหารงานของท่านนารี ตันตเสถียร อัยการสูงสุด ซึ่งมีนโยบายหลักในการบริหารงาน คือ “ยกระดับ-ปรับเปลี่ยน-วางรากฐาน-สานต่ออนาคต” เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีของอัยการไทยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังนี้

1.1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งมุ่งเน้นให้มีการพัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค โดยมีเป้าหมายคือการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และการให้หลักประกันสิทธิของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญโดยภาครัฐต้องปฏิบัติงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลโดยกฎหมาย ต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จำเป็นมีความทันสมัยสากลและมีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและมีการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

2. ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกอัยการที่มีประสบการณ์สูงในการดำเนินคดีอาญา
สรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

2.1 ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ปัจจุบันยังมีกฎหมายคุ้มครองไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีที่มีการแทรกแซงการดำเนินคดี

2.2 ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองชัดเจนเพียงพอมีการคุ้มครองดุลพินิจอัยการในการดำเนินคดีหรือในการปฏิบัติหน้าที่

2.3 ทุกท่านมีความเห็นว่า หากอัยการไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระ มีผลกระทบและเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่

2.4 รูปแบบ แนวทางหรือตัวอย่างการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ

2.4.1 ต้องมีเช่นกฎหมายละเมิดอำนาจศาลคุ้มครองอัยการ

2.4.2 การเปิดเผยคำสั่งอัยการต้องได้รับความคุ้มครองเช่นการเปิดเผยคำพิพากษาของศาล

2.4.3 ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอัยการฯ ขึ้น

2.4.4 ห้ามประชาชนฟ้องคดีอัยการต่อศาลโดยตรงเว้นแต่คณะกรรมการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอัยการฯ ตรวจสอบแล้วอนุญาตให้ฟ้องอัยการได้

2.4.5 สร้างมาตรการห้ามการแทรกแซงภายในองค์กร โดยห้ามผู้บังคับบัญชาโยกย้ายและกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม

2.4.6 มีกฎหมายห้ามอำนาจทางการเมืองแทรกแซงอัยการ

2.4.7 หากอัยการถูกแทรกแซงจะมีมาตรการจัดการอย่างไร

2.4.8 ห้ามฟ้องคดีอาญาอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

2.4.9 ห้ามฟ้องคดีแพ่งอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

2.4.10 แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ ให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญโดยคุ้มครองความอิสระในการดำเนินคดีของอัยการ

2.4.11 แก้ว พระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา 22 อัยการได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดในทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครองและทางวินัย หากใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีด้วยความสุจริต

2.4.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ให้ทันสมัย

2.4.13 ไม่ออกระเบียบหรือหนังสือเวียนผูกมัดหรือจำกัดการทำงานขององค์กรและอัยการ

2.4.14 ทางงบประมาณมาจัดสวัสดิการที่ดีให้อัยการและบุคลากร

2.4.15 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ต่อเจ้าพนักงานรัฐควรเป็นการดำเนินคดีโดยภาครัฐเนื่องจากรัฐเป็นผู้เสียหายไม่ใช่เอกชน โดยการห้ามราษฎรฟ้องคดีเจ้าพนักงานเองต่อศาลซึ่งต้องทำการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาต่อไป

3. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศและตามแนวทางการสร้างมาตรการคุ้มครองของอัยการสหรัฐอเมริกา

กติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสหประชาชาติได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยที่ประชุมสหประชาชาติมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการส่งคดีอาญาของอัยการให้ปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม

กติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสมาคมอัยการระหว่างประเทศได้จัดทำ “มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ” เพื่อให้การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการส่งคดีอาญาของอัยการเพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปลอดจากการถูกคุกคามข่มขู่ การชัดขวาง การรังควาน การแทรกแซงโดยไม่สมควร นอกจากนี้ยังได้รับการคุ้มครองที่สำคัญคือ ต้องไม่มีการแสดงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยไม่ชอบธรรมให้อัยการต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ

นอกจากนี้ตามกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางของสหภาพยุโรป โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปมีความเห็นร่วมกันถึงหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบหรือการกดดันว่าจะให้รับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางอื่นๆ

จากที่กล่าวมาแล้ว การสร้างมาตรการในการคุ้มครองกันตามแนวทางของนานาอารยประเทศมีหลักการในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการส่งคดีอาญาของอัยการให้ปลอดจากการถูกข่มขู่ ชัดขวาง คุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้อัยการสามารถดำเนินคดีอาญาและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม

4. แนวทางการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยจากหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจ

ในปัจจุบันกฎหมายไทยให้ความคุ้มครองอัยการในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น โดยความรับผิดชอบในทางแพ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ส่วนความคุ้มกันอัยการจากความรับผิดทางอาญานั้นไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะ แต่ในส่วนเจ้าพนักงานอื่นที่ปฏิบัติกรตามหน้าที่กลับมีบทบัญญัติให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ถึง 10 ฉบับ โดยเจ้าพนักงานอื่นหากกระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ดังนั้น หากมีการนำหลักการในการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาใช้กับอัยการไทยเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น อันได้แก่ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 “เจ้าพนักงานเรือนจำ” ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 “เจ้าพนักงานจราจร” ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2522 “เจ้าพนักงานบังคับคดี” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “เจ้าหน้าที่ทหารเรือ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พุทธศักราช 2542 “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย พุทธศักราช 2544 “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 จะทำให้อัยการไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้อย่างอิสระและด้วยความเที่ยงธรรม โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลใดรวมทั้งความเกรงกลัวที่จะถูกฟ้องคดีต่อศาลอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีความจำเป็นในการสร้างหลักประกันให้กับอัยการไทยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute Immunity) เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 บัญญัติไว้ว่า “อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงและไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และมาตรา 22 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง” ยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ จึงต้องทำการแก้ไข

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 ดังนี้ “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองโดยไม่ให้บุคคลใดฟ้องคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครองและคดีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเด็ดขาด”

2. หากจะสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาต้องทำการแก้ไขทั้งระบบ เช่น มีกฎหมายคุ้มครองการละเมิดอำนาจอัยการเช่นเดียวกับกฎหมายที่คุ้มครองการละเมิดอำนาจของศาล นอกจากนี้ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระของอัยการ เนื่องจากในปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาอนุญาตให้เปิดเผยคำสั่งในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการโดยกว้างถึงความเป็นส่วนตัวของอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่บังคับให้เปิดเผยชื่อของอัยการซึ่งส่งผลให้อัยการถูกโจมตีจากกระแสสังคมและเป็นอันตรายต่อชีวิตและคนในครอบครัวเป็นอย่างมาก

3. แก้ไขกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ประชาชนนำคดีจากการใช้ดุลพินิจของอัยการไปยื่นฟ้องต่อศาลได้โดยตรง โดยต้องมีการตรวจสอบดุลพินิจขั้นหนึ่งก่อนในรูปคณะกรรมการคุ้มครองดุลพินิจของอัยการ(ประกอบด้วยอดีตอัยการ อาจารย์ทางด้านกฎหมายจากสถาบันการศึกษา และตัวแทนจากประชาชนที่รัฐสภาคัดเลือก) เพื่อให้ทำการตรวจสอบเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบก็จะไม่อนุญาตให้ฟ้อง แต่หากมีการอนุญาตให้ฟ้องก็ยังมีกระบวนการชั้นศาลที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตามขั้นตอนของกฎหมายกันไป หรืออาจกำหนดให้ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นการดำเนินคดีโดยภาครัฐเท่านั้น

4. ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการเพิ่มเติมหรือออกระเบียบที่กำหนดโดยละเอียดชัดเจนให้มีการคุ้มครองอัยการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปราศจากการข่มขู่ ขัดขวาง คุกคามหรือแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สมควร เช่น อำนาจทางการเมือง เป็นต้น และควรกำหนดมาตรการว่าหากการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการถูกแทรกแซงหรือก้าวกว้างอันทำให้ไม่เป็นอิสระจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างไรด้วย

5. การสร้างหลักประกันในการอิสระในทางส่วนตัว จำต้องมีกฎหมายหรือระเบียบภายในห้ามมิให้มีการการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา เช่น การห้ามผู้บังคับบัญชาโยกย้ายและกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรมต่ออัยการผู้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีและการปฏิบัติหน้าที่ และควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติ หนังสือเวียน หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้เป็นปัจจุบันโดยไม่ออกระเบียบหรือหนังสือเวียนมาผูกมัดจำกัดการทำงานขององค์กรอัยการและอัยการ นอกจากนี้องค์กรอัยการหากต้องการความเป็นอิสระอย่างแท้จริงปัญหาเรื่องงบประมาณถือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น จึงต้องพยายามสร้างหรือหารายได้เพื่อมาปรับปรุงหรือจัดสรรสวัสดิการให้แก่บุคลากรในองค์กรโดยลดเงินจากงบประมาณรัฐบาลให้เหลือน้อยที่สุด เพราะหากองค์กรอัยการสามารถจัดสรรงบประมาณที่มาจากรายได้ของตนเองจะเป็นการสร้างให้องค์กรอัยการมีความแข็งแกร่งจัดการตนเองได้จะทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง