

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2540 ได้บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“ มาตรา 4 ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการและลูกจ้างของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง กระบวนการยุติธรรมและประชาชนทั่วไป

(3) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(5) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

จากมาตรา 4 ดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ดังนี้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความสะดวกยุติธรรม

2. อำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
  3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน
1. อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความสะดวก

ยุติธรรมแก่ประชาชน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้คือ เป็นการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ.2499 เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาโดยตรวจพิจารณาคดีส่งการสอบสวนที่ส่งมาจากพนักงานสอบสวนว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องศาลเพื่อลงโทษผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากมีพยานหลักฐานเพียงพอก็จะมีคำสั่งฟ้องแล้วฟ้องต่อศาล จากนั้น ก็จะดำเนินคดีนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดจำเลยต่อไป แต่หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็จะให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยมีคำสั่งไม่ฟ้อง แล้วปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหา ฯลฯ

2. อำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

อำนาจหน้าที่ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้คือ เป็นอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ 2498 มาตรา 11 ได้แก่ การเป็นทนายแผ่นดินทำการฟ้องคดีแพ่งหรือแก้ต่างคดีแพ่งให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินทำหน้าที่แก้ต่างคดีอาญาให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการทำหน้าที่ว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่งให้กับรัฐนี้มีทุนทรัพย์ที่พิพาททั่วประเทศ บางปีมีทุนทรัพย์ประมาณแสนล้านบาท

อนึ่ง การรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐนี้อาจจะเกิดจากการมอบหมายตามมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ เช่น การตรวจร่างสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง

3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- ก. คดีแพ่ง คือ

การเป็นตัวแทนของรัฐยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของบุคคลหรือสาธารณชน เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ

- ให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ (ม. 29,33)

- ใ้บุคคลเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (ม.34, 36)
- ใ้บุคคลเป็นคนสาบสูญ (ม.64)
- เพื่อคุ้มครองนิติบุคคลบางประเภท (ม.79,80)
- ใ้สั่งยกเลิกมูลนิธิและแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้น ในกรณีที่

มูลนิธิก่อตั้งขึ้นขัดต่อกฎหมาย ทำการขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ม.9)

- ใ้สั่งเพิกถอนนิติของสมาคมที่ลงมติโดยฝ่าฝืนต่อข้อบังคับหรือกฎหมาย

- ใ้สั่งตั้งผู้อื่นนอกจากสามีหรือภริยาเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์เมื่อมีเหตุสำคัญ

- ใ้พิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะตามที่มีผู้ส่วนได้เสียได้ร้องขอมายังพนักงานอัยการ (ม.1497)

เป็นผู้ฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนราษฎรในคดีที่บุคคลดังกล่าวฟ้องไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายห้ามกล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ห้ามมิใ้บุคคลฟ้องบุพการีของตนทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา แต่บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีแทนให้ก็ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1562) และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 11 (6) ฯลฯ

ข. คดีอาญา เช่น

- การยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวนกรณีที่บุคคลถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90)

- การเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหายในคดีอาญา เพื่อควบคุมมิใ้ผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาก่อความเสียหายแก่รัฐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31,32)

- การรื้อฟื้นคดีอาญาตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.2526 ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ 3 ประเภทดังกล่าวข้างต้นนั้น การรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนาจอบายความยุติธรรมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เพราะหากการใช้ดุลพินิจโดยมีภาวะวิสัยไม่เพียงพอ ก็อาจมีผลทำให้ผู้กระทำผิดหลุดรอดจากการถูกลงโทษตามกฎหมาย ส่งผลเสียหายต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในทางตรงกันข้ามการใช้ดุลยพินิจ โดยไม่ละเอียดยรอบคอบโดยขาดภาวะวิสัยตามควรก็อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาตกเป็น

จำเลยในศาลโดยไม่ควรเป็นเช่นนั้นและต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนแสนสาหัสจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ดังนั้น วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการว่าจะมีผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนประการใด

คำว่า ภาวะวิสัย (objective) หมายถึง ความเป็นกลาง ความละเอียดถี่ถ้วน ความสมบูรณ์ตามความเป็นจริง การสิ้นกระแสความ การไม่มีฉันทาคติ การปฏิบัติตามเนื้อหา

ฉะนั้นคำว่า “การดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการสามารถให้ความหมายได้ว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาที่พึงกระทำพึงปฏิบัติในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการ นั่นเอง

อย่างไรก็ดี เรื่องนี้ยังมีลักษณะเป็น “นามธรรม” อยู่มากจึงขอยกตัวอย่างที่เป็น “รูปธรรม” ว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นมีได้หมายความว่าเพียงเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องประกอบด้วยความรับผิดชอบอย่างสูงในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการซึ่งกฎหมายประสงค์ให้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของสังคม อันเป็นภาระหน้าที่สำคัญยิ่งที่พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีโดยคำนึงถึงความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม คำนึงถึงหลักแห่งนิติธรรม (Rule of Law) ประกอบด้วยอุดมการณ์เพื่อรับใช้ประชาชน เพื่อสร้างสิ่งที่ดีมีประโยชน์สูงสุดให้แก่รัฐและประชาชน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องกระทำก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทำหน้าที่ของตนให้ตรงกับหลักการของคำกล่าวที่ว่า “Do the right thing, not simply do things right” นั่นเองตามตัวอย่างดังนี้ต่อไปนี้

#### 1. การดำเนินคดีอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

พนักงานอัยการไม่ควรดำเนินคดีเพียงเพื่อให้เป็นไปตามกลไกขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของราชการ หรือเพียงเพื่อมิให้เกิดการผิดพลาดหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำการโดยไม่สุจริตเท่านั้น แต่พนักงานอัยการต้องให้ความสนใจทุ่มเทความรู้ ความสามารถความชำนาญในการดำเนินคดีอาญาควรใช้ดุลพินิจอย่างละเอียดรอบคอบในการตรวจพิจารณาสำนวนก่อนสั่งฟ้องคดีตลอดการสอบสวนและการดำเนินคดีในศาลทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะ เป็นคดีเล็กน้อยหรือคดีที่มีโทษร้ายแรงมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของรัฐว่า จะสามารถให้ความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพและสามารถดำรงชีวิตได้โดยปกติสุข หากพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาโดยขาดภาวะวิสัยไม่ไยดีหรือสนใจอย่างจริงจังต่อการแสวงหาพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งฟ้องทำให้คดีที่ฟ้องต่อศาลมีพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียง

พอที่จะพิสูจน์ความผิดจำเลยในศาล ย่อมเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องและผู้กระทำผิดย่อมหลุดพ้นจากการถูกลงโทษเกิดผลเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมของรัฐ ฯลฯ

## 2. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

พนักงานอัยการควรให้ความสำคัญอย่างสูงยิ่งต่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาด้วยเช่นกัน เช่น หากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่แน่ชัดว่ากระทำผิดหรือไม่ ก็ควรสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม และหากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำผิดก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยไม่ต้องห่วงเกรงต่อต้านจากสังคมหรือสื่อมวลชน ในกรณีที่คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลเมื่อเกิดกรณีที่สมควรก็ควรยุติคดีโดยการถอนฟ้อง สั่งไม่อุทธรณ์ - ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ - ฎีกา เป็นต้น ฯลฯ แต่ถ้าหากพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาโดยขาดภาวะวิสัยต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนก็จะไม่ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ พนักงานอัยการหลายคนได้ดำเนินคดีจำนวนมากไปตามระบบราชการคือ ฟ้องคดีเพียงเพื่อให้คดีเสร็จไปจากตนเอง ส่วนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือไม่ก็เป็นเรื่องที่บุคคลดังกล่าวต้องหาทางต่อสู้ดิ้นรนเอาเอง ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการ ฯลฯ

จากอุทธรณ์โดยสรุปข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการมีผลอย่างสูงต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อันเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของพนักงานอัยการ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงเรื่องนี้โดยละเอียดว่าการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการนั้นควรเป็นอย่างไร มีผลดีผลกระทบอย่างไรต่อรัฐและประชาชน ปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการส่วนใหญ่เป็นอยู่อย่างไร สาเหตุปัจจัยใดที่ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้อย่างมีภาวะวิสัย และควรมีแนวทางแก้ไขส่งเสริมการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยอย่างไรบ้าง ฯลฯ เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ และในการพัฒนาระบบงานของอัยการต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 2.1 ศึกษาถึงการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของพนักงานอัยการตามหลักสากล รวมทั้งผลดีที่เกิดแก่กระบวนการยุติธรรม
- 2.2 ศึกษาว่าการดำเนินคดีอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในประเทศไทย ปัจจุบันมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการสากลหรือไม่ ประการใด

- 2.3 ศึกษาและวิเคราะห์ว่าเหตุขัดข้องหรืออุปสรรคใดที่ทำให้พนักงานอัยการในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.4 ศึกษาแนวทางการพัฒนามาตรการที่ส่งเสริมให้พนักงานอัยการในประเทศไทยได้ทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

- 3.1 ทำให้ทราบหลักการสากลในการดำเนินคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานอัยการ เพื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของพนักงานอัยการในประเทศไทย
- 3.2 ทำให้ทราบและวิเคราะห์ข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานอัยการไทยในปัจจุบัน
- 3.3 เกิดประโยชน์ในทางวิชาการ เพราะปัจจุบันยังไม่เคยมีการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการในลักษณะนี้มาก่อนในประเทศไทย
- 3.4 ทำให้เห็นแนวทางการพัฒนาบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาที่พึงประสงค์

### 4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยในเรื่องการดำเนินคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานอัยการทั้งตามหลักสากลและในประเทศไทย นำเสนอปัญหาในการดำเนินคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานอัยการในประเทศ รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้อง และพัฒนามาตรการเพื่อส่งเสริมให้พนักงานอัยการได้ทำหน้าที่ของตนโดยมีประสิทธิภาพ อันเป็นบทบาทของพนักงานอัยการที่พึงประสงค์

### 5. สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 6. วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัย โดยใช้วิธีวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research)

- ศึกษาทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพของอัยการ

- ศึกษาจากตัวบทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

- ศึกษาจากบทความ ,เอกสารที่เกี่ยวข้อง