

หลักประกันคุ้มครองความเป็นอิสระของอัยการ

ศาสตราจารย์พิเศษ กุลพล พลวัน

ปัจจุบันมีหน่วยงานบางแห่งหรือบุคคลหลายคนเรียกร้องหรือเร่งรัดให้อัยการมีคำสั่งฟ้องคดีบางคดีโดยเร็ว การเร่งรัดกดดันดังกล่าวนับว่าเป็นอันตรายต่อกระบวนการยุติธรรม เพราะหากอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดเพราะความหวั่นไหว เพราะกดดันเร่งรัดจากอำนาจใด ๆ เช่น อำนาจทางการเมืองจากแรงกดดันของสังคมหรือกลุ่มชนหรือแม้แต่ผู้บังคับบัญชาของตนเอง จะเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

ดังนั้น สหประชาชาติจึงเรียกร้องให้ทุกประเทศกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของอัยการ ดังจะเห็นได้จากสหประชาชาติได้มีการประชุมว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ครั้งที่ ๘ ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม - ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ที่ประชุมได้มีมติกำหนดแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ไว้หลายประการ โดยเฉพาะการให้หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการได้กำหนดไว้ตอนหนึ่งว่า

“๓. อัยการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมพึงดำรงตนในหน้าที่ รักษาเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพอัยการอยู่เสมอ

๔. รัฐพึงดำเนินการให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าอัยการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแห่งวิชาชีพโดยปลอดจากการข่มขู่ ขัดขวาง คุกคามหรือแทรกแซงที่ไม่สมควรและปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดชอบอื่น ๆ ที่ไม่ชอบธรรม ฯลฯ

๖. สวัสดิการที่พอสมควร ค่าตอบแทนที่เหมาะสม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งและกำหนดอายุเกษียณราชการสำหรับอัยการจะต้องได้รับการกำหนดในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยของทางราชการ”

กรมอัยการ (ปัจจุบัน คือ สำนักงานอัยการสูงสุด) ได้จัดตั้งขึ้นพร้อมกับองค์กรตุลาการในการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมครั้งสำคัญสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับศาล ในระยะนั้น อัยการกับผู้พิพากษาสลับตำแหน่งกันได้ อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) หลายท่านก็มาจากผู้พิพากษา บางท่านก็โอนกลับไปเป็นผู้พิพากษาตามเดิม เช่น พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตบดี เป็นต้น โดยมีสถานะเป็นนักกฎหมายของพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับอัยการในประเทศยุโรปในอดีตที่มีการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะมีนักกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พระมหากษัตริย์โดยตรง เช่น กษัตริย์ฝรั่งเศสและอังกฤษ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จาก กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่

๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ มีความว่า “อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญแม่นยำดี มาตั้งแต่เป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิต ให้เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยราชการกรมอัยการ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นนายความในนามราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญา ฯลฯ”

ต่อมา พ.ศ. ๒๔๖๕ ในรัชสมัย รัชกาลที่ ๖ กรมอัยการก็ได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบการบำบัดทุกข์บำรุงสุขได้มีองค์กรกระบวนการยุติธรรมผ่านการบริหารสังกัดอยู่ครบถ้วนคือ ตำรวจ อัยการและราชทัณฑ์

ตลอดเวลาที่เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารสังกัดกระทรวงมหาดไทย อัยการก็ได้รับการคุ้มครองหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดีเยี่ยม กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลไม่เคยก้าวล่วงเข้ามาสั่งการให้อัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด เพราะทุกฝ่ายตระหนักดีว่าการสั่งคดีของอัยการเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน หากอัยการถูกกดดันให้ฟ้องผู้ที่บริสุทธิ์ เคารห์กรรมแสนสาหัสก็จะตกแก่บุคคลนั้น เพราะถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งอาจใช้เวลาหลายปีกว่าจะถึงที่สุด ได้รับความทุกข์ทรมานในเรือนจำ บุคคลในครอบครัวคือบุตรและภริยาจะไร้ที่พึ่งอยู่ในสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด แม้ในที่สุดศาลอาจพิพากษายกฟ้องและมีมาตรการทางกฎหมายจ่ายค่าชดเชยให้ก็ไม่อาจทดแทนกับอิสรภาพที่เขาสูญเสียไป รวมถึงความทุกข์ทรมานที่เขาได้รับจากการถูกคุมขัง ชื่อเสียงเกียรติยศทางสังคมที่ต้องสูญเสียไปยากจะแก้กลับคืนมา ฯลฯ

ดังเคยมีคดีตัวอย่างในอดีตเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทางราชการประสงค์จะให้ฟ้องหลวงภักดีลักษณะวิจิตรในทางอาญานุสรณ์สร้างถนนโดยไม่ได้รับอนุญาตเจ้าพนักงานให้ได้ ทั้ง ๆ ที่ตามพยานหลักฐานฟังได้ว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตบดี (บุญช่วย วนิกกุล) อธิบดีกรมอัยการในขณะนั้นได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๑ ถวายความเห็นว่า

“ในข้อที่ว่าจะให้ทำเป็นคดีตัวอย่างนั้น ข้าพระพุทธเจ้าก็ไม่เห็นพ้องด้วย เพราะการที่จะให้บุคคลจะต้องเข้าทดลองเป็นจำเลยในคดีอาญานั้น เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าไม่เป็นการสมควร และนึกไม่ออกว่าเขาทำกันในที่อื่น เพราะการเข้าเป็นจำเลยในคดีอาญา นอกจากจะทำให้บุคคลนั้นหน้าด้านต่อการเป็นจำเลยในคดีอาญาซึ่งไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนาขึ้นแล้ว บางทียังอาจเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น แต่ถูกกักขังในเมื่อหาประกันไม่ทันท้วงที เป็นต้น

ในเรื่องนี้ถ้าหากทางราชการประสงค์จะฟ้องหลวงภักดีลักษณะฯ ในทางอาญาให้ได้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าสมัครที่จะให้ทางราชการวินิจฉัยเสียให้เด็ดขาดว่า ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้านั้นผิด โดยที่ข้าพระพุทธเจ้ามิได้ถือเลยว่า ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าจะไม่อาจผิดได้ แต่เมื่อขณะนี้ยังไม่มีใครยืนยันว่าความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าผิดแล้ว การที่จะทดลองฟ้องไปนั้น ข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่าไม่เป็นหลักที่ดี.....”

บันทึกความเห็นของพระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตบดินทร์ฉบับดังกล่าวได้กลายเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ทางกฎหมายและแสดงให้เห็นความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวยืนหยัดบนความถูกต้องและหลักนิติศาสตร์ของบทบาทอัยการในการสั่งวินิจฉัยคดี โดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นราชวงศ์ในระดับสูง มีอำนาจสูงยิ่งทางด้านการเมืองและการปกครองของประเทศไทยในขณะนั้น และสามารถออกคำสั่งย้ายหรือลงโทษทางวินัยข้าราชการฐานผิดคำสั่งผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ผลการแสดงความเห็นที่นายกองของอดีตอธิบดีกรมอัยการท่านนี้ทำให้กระทรวงมหาดไทยยอมรับฟังและยุติเรื่องในที่สุด

ความเห็นของพระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตบดินทร์เป็นตัวอย่งที่ดีที่อัยการในยุคปัจจุบันและรุ่นต่อ ๆ ไปควรถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดไป

สิ่งที่นายกองอีกประการหนึ่งก็คือ แม้กรมอัยการจะสังกัดในกระทรวงมหาดไทย แต่ทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะรัฐมนตรีจะให้เกียรติและเคารพในหลักการความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติขอให้กรมอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีอาญาเรื่องใดก็จะไม่มีมติสั่งการมายังกรมอัยการโดยตรง แต่จะมีมติเพียงถามความเห็นของกรมอัยการก่อนว่าจะสามารถให้ความร่วมมือได้หรือไม่ และจะขัดกับหลักการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการหรือไม่ เช่น คดีที่ราษฎรยากจนบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และถูกดำเนินคดีอาญาจำนวนมากทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๔๓๘๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ถามความเห็นของกรมอัยการว่า หากจะขอให้อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนเหล่านี้จะสามารถให้ความร่วมมือได้หรือไม่ กรมอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องราษฎรเหล่านี้จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนยิ่งกว่าการดำเนินคดี และการสั่งไม่ฟ้องไม่ผิดต่อหลักการสั่งคดีตามกฎหมายของอัยการแต่อย่างใด เพราะอัยการในประเทศไทยใช้หลักการฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือแม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนจะน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง แต่เมื่อพิจารณาจากหลักเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนก็อาจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ วรรคสองได้บัญญัติว่า

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

ต่อมาเมื่อคดีการก่อรัฐประหารแต่กระทำการไม่สำเร็จ จึงมีการดำเนินคดีอาญาฐานกบฏกับผู้ร่วมก่อการ (เรียกกันว่า “คดีกบฏ ๙ กันยายน”) ต่อมาคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าทหารชั้นผู้น้อยซึ่งส่วนใหญ่เป็นชั้นประทวนถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาลเป็นจำนวนมาก และอาจต้องใช้เวลานานหลายปีกว่าคดีจะถึงที่สุด ทำให้ทหารดังกล่าวซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด รวมทั้งครอบครัวต้องได้รับความเดือดร้อนแสนสาหัสซึ่งไม่เป็นธรรมแก่บุคคลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเช่นเดียวกันว่า หากจะขอให้กรมอัยการพิจารณาถอนฟ้องคณะผู้ก่อการรัฐประหารจะสามารถกระทำได้หรือไม่ กรมอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถให้ความร่วมมือกับทางรัฐบาลได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นอิสระของอัยการ และได้ทำการถอนฟ้องคดีจำเลยทั้งหมด ทำให้เหตุการณ์จบลงได้ด้วยดี

หลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๕๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ (ซึ่งถูกยกเลิกไป) ว่า

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

สำหรับตำแหน่งอัยการสูงสุดก็มีบทบัญญัติคุ้มครองไว้ในวรรคสามว่า

“การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา”

การจะให้องค์กรอัยการและอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ นอกจากจะมีกฎหมายคุ้มครองแล้ว ยังต้องมีหลักประกันในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณด้วย ดังนั้น มาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ว่า

“องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น ปัจจุบันจึงมีกฎหมายบัญญัติรับรองมาตรา ๒๕๕ วรรค ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

พ.ศ. ๒๕๕๓ สำหรับการให้หลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ ได้บัญญัติรับรองว่า

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” รวมทั้งมาตรา ๒๒ บัญญัติว่า

“ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เมื่อกฎหมายได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการอย่างดีเช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่ของอัยการทุกท่านที่จะต้องตอบแทนแก่สังคมด้วยการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ดำรงตนอย่างเหมาะสมเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาให้แก่ประชาชนว่าเขาจะสามารถแสวงหาความยุติธรรมจากองค์กรอัยการและอัยการ ได้อย่างดีที่สุด ขอให้ตระหนักว่าความเชื่อมั่นและศรัทธาจากประชาชนนี่เองที่จะเป็นเกราะปราการที่แข็งแกร่งมั่นคงคุ้มครองความเป็นอิสระให้แก่อัยการได้มากยิ่งขึ้นกว่าตัวบทกฎหมายหลายเท่า
