



ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2550

THE INDEPENDENCE OF PUBLIC PROSECUTOR'S ORGANIZATION  
AS PROVIDED IN THE CONSTITUTION 2550 B.E.

วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่

นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2550

THE INDEPENDENCE OF PUBLIC PROSECUTOR'S ORGANIZATION  
AS PROVIDED IN THE CONSTITUTION 2550 B.E.

วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

# ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2550

วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชากฎหมายมหาชน  
2551

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์)

.....กรรมการ

(อาจารย์กุลพล พลวัน)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชูชาติ ศิรินิล)

.....กรรมการ

(อาจารย์ดร.บุบผา อัครพิมาน)

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการได้รับความเมตตาและความกรุณาอย่างที่สุดจาก ท่านอาจารย์กุลพล พลวัน อดีตอธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์และมีบทบาทในการพัฒนากฎหมายและโครงสร้างองค์กรขององค์กรอัยการมาโดยตลอด ได้กรุณารับเป็นภาระในการเป็นประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษาและให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัย ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ ศิรินิล และท่านอาจารย์ ดร.บุบผา อัครพิมาน ตุลาการศาลปกครองกลางที่โปรดกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้เขียนในการแก้ไขเพิ่มเติมวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล คณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ผู้ให้ความกรุณา ทูมเทแรงกาย แรงใจ เพื่อสร้างและพัฒนา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในการเปิดทำการเรียนการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และท่านศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ อดีตอธิบดีอัยการและอัยการสูงสุด ผู้ได้วางรากฐานที่สำคัญและสร้างเกียรติศักดิ์ในความเป็นอิสระขององค์กรอัยการของไทย ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ สุดท้ายขอขอบคุณสำนักงานอัยการสูงสุด องค์กรที่เป็นที่รักยิ่ง และเป็นแรงบันดาลใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จอย่างสมบูรณ์ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลของการศึกษารั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคล องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ที่สนใจ ในการนำผลการศึกษานี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุง พัฒนาให้เกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวมต่อไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้จัดทำขอน้อมรับและขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์      ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2550

ชื่อผู้เขียน      วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่

หลักสูตร      นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชากฎหมายมหาชน)

|                     |                                      |               |
|---------------------|--------------------------------------|---------------|
| คณะกรรมการที่ปรึกษา | อาจารย์กุลพล พลวัน                   | ประธานกรรมการ |
|                     | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ ศิรินิล | กรรมการ       |
|                     | อาจารย์ ดร.นุบผา อัครพิมาน           | กรรมการ       |

### บทคัดย่อ

พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ จึงมีความจำเป็นที่พนักงานอัยการต้องได้รับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเป็นกลาง เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงดุลยพินิจหรือการดำเนินการจากฝ่ายใดหรืออิทธิพลใดไม่แตกต่างไปจากผู้พิพากษาในฝ่ายตุลาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกประเทศตลอดจนถึงข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติและสมาคมอัยการระหว่างประเทศจึงได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและต้องให้หลักประกันว่าจะไม่มีการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้และเพื่อเป็นหลักประกันอย่างสูงสุดในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการดังกล่าว ในต่างประเทศจึงได้มีการกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการนี้ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดสถานะให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์ให้ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 ให้มั่นคงขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่จากการศึกษาพบว่าองค์กรอัยการ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่มีฐานะเป็นองค์กรทางการบริหารของฝ่ายบริหาร (Independent regulatory agency) ซึ่งทำให้องค์กรอัยการยังคงมีความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นทนายความแผ่นดินของฝ่ายบริหารในทางคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองรวมถึงหน้าที่อื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่องค์กรอัยการจะได้รับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร

การเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรอัยการนี้ ย่อมมีผลให้ต้องพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสถานะภาพขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายได้อย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรมต่อไป โดยเฉพาะเพื่อให้สถานะภาพขององค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับฝ่ายบริหาร ผู้เขียนได้เสนอให้แก้ไขสถานะขององค์กรอัยการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางบริหาร คือหมวด 9 ให้เป็นหมวดที่ว่าด้วยองค์กรของฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและองค์กรอัยการ เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโคโมริกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งจะสามารถแสดงฐานะและความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงขององค์กรอัยการกับฝ่ายบริหารดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีต่างๆตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการตรวจสอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและจากองค์กรอื่นๆ นอกจากนี้โดยที่อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งในต่างประเทศล้วนยอมรับว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ ผู้เขียนจึงเห็นว่าองค์กรอัยการควรมีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยควรกำหนดฐานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปตุเกส รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก รัฐธรรมนูญเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

ซึ่งจะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและก่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก  
เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างที่สุด

คำสำคัญ: องค์การตามรัฐธรรมนูญ / องค์การอัยการ / พนักงานอัยการ



|                              |                                                                                                       |             |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Thesis Title</b>          | The Independence of Public Prosecutor's Organization Follows Provisions of the Constitution 2550 B.E. |             |
| <b>Author</b>                | Mr. Watthanapong Wongyai                                                                              |             |
| <b>Degree</b>                | Master of Laws (Public Law)                                                                           |             |
| <b>Supervisory Committee</b> | Mr. Kullapon Ponlawan                                                                                 | Chairperson |
|                              | Asst.Prof. Chochart Sirinil                                                                           | Member      |
|                              | Dr. Puphar Actkapimarn                                                                                | Member      |

## ABSTRACT

Separating the authority of investigate and proceed criminal case from authority of judgment is belonged to judicial power which by regulatory agency processes investigation and prosecution in order to balance regulatory agency and judicial power. Prosecution agency has an regulatory proceeded an investigation and prosecution state criminal case which was belonged to judicial power. Therefore, the regulatory guarantees the freedom of practice for judicial power which there will not interfere and influence in any agency by prosecution action in 1955. Also, the constitution of Kingdom of Thailand, Act 255 in 2007 has accepted the freedom of practice according to prosecution action in 1955 by having the judicial power became a judicial agency of the constitution by the highest law. Moreover, it is a freedom in organizing personnel, budget, and any action from the regulatory.

The status of judicial organization of the constitution in 2007 is an independent regulatory agency. It balances public regulatory to be potential in protect people's rights and freedom which is not free agency by the constitution that absolutely apart from agency as any free agency by the constitution. In order to guarantee attorney, the action should be free in consideration without interference or influence from other agency or person by the constitution

the highest law of the country. It creates benefits in judgment provided to people most. Attorney agency should certify to be an agency that hold judicial power by constitution which separated from agency by constitution. It should indicate the law of prosecutor agency that agency of judicial power in constitution of other countries which certify prosecutor agency status according to its constitution.

Many countries have structured prosecutor organization as the judicial organization, with no separation to be “Independent Regulatory Agency”. It is fairly correct to modify the status of prosecutor organization as “Independent Regulatory Agency” as depicted in the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 A.D. from the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997 A.D. However setting prosecutor organization, which is an organization under Thai constitution, as “Independent Regulatory Agency” having differed from judicial organization seems to be inappropriate structure.

Prosecutor organization, then, should be separately set as a special organization from “Independent Regulatory Agency”, but still an organization under Thai constitution, same as judicial organization by appending prosecutor organization related acts in judicial organization act. This concept is the same as what is shown in the many countries’ constitutions that placing prosecutor organization as an organization under constitutions at the same level of judicial organization. Being this status, Thai prosecutor organization is able to be a warrant for its officers to have liberty to carry on their works without intervention or influences under particular person or organization. With this, justice will definitely come to all of Thai people.

**Keywords:** The Organization of the Constitution / Public Prosecutor / Office of the Attorney

General

## สารบัญ

|                                                               | หน้า      |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| กิตติกรรมประกาศ                                               | ก         |
| บทคัดย่อภาษาไทย                                               | ง         |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ                                            | ช         |
| <b>บทที่</b>                                                  |           |
| <b>1 บทนำ</b>                                                 | <b>1</b>  |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา                            | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                   | 3         |
| 1.3 สมมติฐานของการวิจัย                                       | 4         |
| 1.4 ขอบเขตของการวิจัย                                         | 4         |
| 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย                                     | 4         |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                                 | 4         |
| <b>2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรอัยการ</b>              | <b>6</b>  |
| 2.1 ความเป็นมาขององค์กรอัยการ                                 | 6         |
| 2.2 ความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในต่างประเทศ | 12        |
| 2.3 ความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในประเทศไทย  | 55        |
| 2.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไทย                    | 68        |
| <b>3 ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ</b>                         | <b>88</b> |
| 3.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของอัยการ         | 88        |
| 3.2 สถานะขององค์กรอัยการ                                      | 107       |
| 3.3 สถานะขององค์กรอัยการไทย                                   | 110       |
| 3.4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ                                       | 111       |
| 3.5 องค์กรอัยการกับการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ                 | 122       |

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                                               | หน้า       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4 บทวิเคราะห์องค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ</b>                                                 | <b>131</b> |
| 4.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ                                    | 131        |
| 4.2 ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เปรียบเทียบกับองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ      | 135        |
| 4.3 หลักการความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอัยการ                                                         | 138        |
| 4.4 ข้อจำกัดบางประการขององค์กรอัยการในฐานะการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ                                      | 154        |
| 4.5 การตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ                                             | 156        |
| 4.6 นโยบายของฝ่ายบริหารกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในองค์กรอัยการ                                     | 168        |
| 4.7 พนักงานอัยการกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่                                                | 174        |
| 4.8 การคุ้มกันพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ                                      | 176        |
| 4.9 การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเพื่อรับรองสถานะองค์กรอัยการเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ | 181        |
| <b>5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>                                                                                    | <b>185</b> |
| 5.1 ข้อสรุป                                                                                                   | 185        |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ                                                                                                | 189        |
| <b>บรรณานุกรม</b>                                                                                             | <b>203</b> |
| <b>ประวัติผู้เขียน</b>                                                                                        | <b>212</b> |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามภารกิจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ อันประกอบด้วยองค์กรนิติบัญญัติคือรัฐสภา องค์กรบริหารคือรัฐบาลและองค์กรตุลาการคือศาล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่นๆ เพื่อเป็นหลักประกันแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักรัฐธรรมนูญนิยม<sup>1</sup> ในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ พบว่ามีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น<sup>2</sup> เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ จึงมีความจำเป็นต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

สำหรับประเทศไทย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้กำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้นนี้ ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ยังคงได้รับการสานต่อ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยมีการจำแนกแยกประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญคือองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการกับองค์กรอิสระตาม

---

<sup>1</sup>วีระ โลจายะ, *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2532), 1.

<sup>2</sup>พนา ทองมีอาคม, *รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชนรุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), 2.

รัฐธรรมนูญอื่น โดยได้จำแนกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นนี้ออกไปอีกเป็น 2 ประเภทคือ

1. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ 1 มาตรา 229-241 ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 255-258 ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จะสังเกตเห็นได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นอยู่แล้วเดิมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทั้งสิ้น ยกเว้นองค์กรอัยการ ตามบทบัญญัติมาตรา 255 ที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่

องค์กรอัยการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ หมายถึงองค์กรหรือของ พนักงานอัยการ ซึ่งหมายถึงสำนักงานอัยการสูงสุดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เดิม องค์กรอัยการในประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงาน อัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 ประการหลักคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดและการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในคดีอาญา ฯลฯ

2. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของแผ่นดินเช่น การตรวจร่างสัญญาให้กับหน่วยงานของรัฐ การตอบข้อหารือทางกฎหมายให้กับหน่วยงานของรัฐ การว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ การพัฒนากฎหมาย ฯลฯ

3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ฯลฯ

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพ.ศ. 2550 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดไว้อีกหลายประการเพิ่มขึ้น กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้กระทำการใดอันเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือให้ได้มาซึ่งการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>3</sup>

<sup>3</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 68.

2. อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสั่งให้ทรัพย์สินที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีเพิ่มขึ้นโดยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน<sup>4</sup>

3. อำนาจหน้าที่ในการร้องขอให้ศาลสั่งให้ระงับหรือเพิกถอนการกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup>

จึงเห็นได้ว่างานในหน้าที่ขององค์กรอัยการส่วนใหญ่ ล้วนเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นนั้น ย่อมมีผลต่อสถานะตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอัยการกับองค์กรอื่นในทางการบังคับบัญชา การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอัยการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการศึกษาถึงความเป็นมา อำนาจหน้าที่และสถานะขององค์กรอัยการในต่างประเทศและในประเทศไทย ตลอดจนศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสถานะบทบาทอำนาจหน้าที่จึงควรทำการศึกษาและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอัยการกับองค์กรอื่นในทางการบังคับบัญชา การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอัยการที่เปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นำไปสู่การพัฒนากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการเพื่อจะทำให้ให้องค์กรอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

<sup>4</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 262.

<sup>5</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32.

### 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีให้เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น การพัฒนากฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการจึงมีความจำเป็นเพราะจะทำให้ให้องค์กรอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.4.2 เพื่อศึกษาถึงที่มาและบทบาท อำนาจหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กรอัยการและหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในต่างประเทศและในประเทศไทย

1.4.3 เพื่อศึกษาถึงสถานะขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการที่มีอยู่ ให้สอดคล้องกับสถานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ให้องค์กรอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

### 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตำรา บทความ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการ ความเป็นมา หลักประกันการเป็นอิสระของพนักงานอัยการ แนวคิด ทฤษฎีในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรูปแบบองค์กรอัยการในต่างประเทศ โดยการศึกษาถึงหลักการทฤษฎีและวิธีปฏิบัติในต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

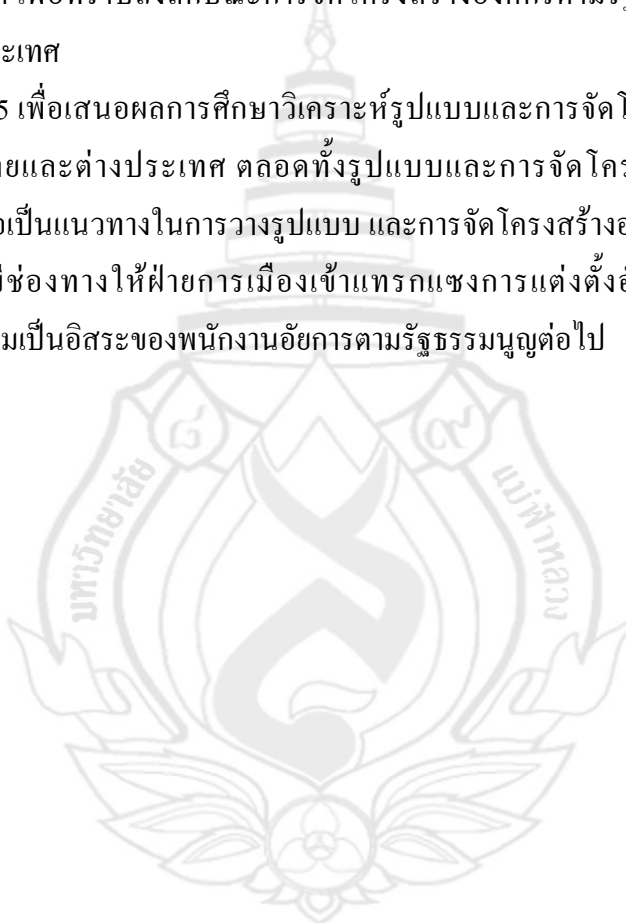
1.6.1 เพื่อทราบถึงหลักในการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบโครงสร้างองค์กร

1.6.2 เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.6.3 เพื่อทราบถึงพัฒนาการ อำนาจหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กรอัยการ และหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในประเทศไทยและในระบบสากล

1.6.4 เพื่อทราบถึงลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นและองค์กรอัยการในต่างประเทศ

1.6.5 เพื่อเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบและการจัดโครงสร้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ ตลอดจนทั้งรูปแบบและการจัดโครงสร้างองค์กรอัยการในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการวางรูปแบบ และการจัดโครงสร้างองค์กรอัยการไทย และทางป้องกันไม่ให้มีช่องทางให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งอัยการสูงสุด เพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญต่อไป



## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรอัยการ

#### 2.1 ความเป็นมาขององค์กรของอัยการ

การจัดรูปแบบองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศแต่ละประเทศ นับมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ต่อการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในของประเทศนั้นๆ ในแต่ละประเทศจึงจัดรูปแบบองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ โดยต้องมีพื้นฐานหรือรากฐานจากแนวคิด “การแบ่งแยกอำนาจ” และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยไม่อาจปล่อยให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งจัดตั้งขึ้นโดยไม่ยึดโยงกับอำนาจอธิปไตย ให้ทรงอำนาจและอยู่ล่อจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรอื่นๆ<sup>6</sup>

องค์กรอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีบทบาทในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งรัฐในประเทศต่างๆ ซึ่งหากจะพิจารณากระบวนการในต่างประเทศต่างๆ เหล่านี้ ต้องเริ่มต้นจากการพิจารณาจากระบบกฎหมายของแต่ละประเทศใช้บังคับกันอยู่ก่อน เนื่องจากกระบวนการในฐานะเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายต้องถูกกำหนดขึ้นให้สัมพันธ์กับการใช้กฎหมายของแต่ละประเทศ

ระบบกฎหมายของโลกในยุคปัจจุบันหากไม่นับรวมระบบกฎหมายทางศาสนาเช่นระบบกฎหมายฮินดู ระบบกฎหมายมุสลิม ฯลฯ แล้วอาจแบ่งระบบกฎหมายได้เป็น 3 ระบบใหญ่คือ

1. ระบบกฎหมาย Civil Law
2. ระบบกฎหมาย Common Law

---

<sup>6</sup>ไพฑูรย์ จำรัสตัน, การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษากรณีกรมอัยการ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), 45.

### 3. ระบบกฎหมาย Socialist Law<sup>7</sup>

ระบบกฎหมายแต่ละระบบมีวิธีพิจารณาความ (Procedure) ที่แตกต่างกันออกไป การแบ่งระบบกฎหมายออกเป็นทั้งสามระบบดังกล่าวเป็นเพียงการจัดกลุ่มระบบกฎหมายจากความแตกต่างในบ่อเกิดและที่มาของกฎหมายในระบบนั้นๆ วิธีการใช้กฎหมาย วิธีพิจารณาพิพากษารรคดีหรือแนวความคิดในทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่ใช้กฎหมายดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการจัดระบบแต่ในปัจจุบันพบว่าไม่ได้มีระบบกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งจะเหมือนกับอีกประเทศหนึ่งทุกประการและโดยทั่วไปแล้วระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ก็ถูกใช้ในลักษณะผสมผสานกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เช่น ระบบกฎหมายของประเทศอัฟริกาใต้ (South Africa) ก็ใช้ทั้งระบบ Common Law และระบบ Civil Law

การพิจารณาระบบอัยการในต่างประเทศก็พิจารณาไปตามระบบกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งพบว่าระบบอัยการในแต่ละระบบกฎหมายย่อมแตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ

#### 1. ระบบอัยการตามกฎหมาย Civil Law

ระบบกฎหมาย Civil Law เป็นระบบกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุด มีพัฒนาจากระบบกฎหมายโรมัน (Roman law) ซึ่งคำว่า “Civil Law” มาจากรากศัพท์ในภาษาละตินว่า “Jus Civile” ซึ่งมีความหมายว่าเป็นกฎหมายที่ใช้กับคนโรมัน (Cives) โดยพลเมืองเชื้อชาติโรมันเท่านั้นที่ได้รับเอกสิทธิ์อยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายนี้ ส่วนพลเรือนเชื้อสายหรือเชื้อชาติอื่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายของโลกคือ “Jus Gentium” กฎหมาย Civil ของชาวโรมันนี้มีบ่อเกิดจากคำพิพากษาของศาลการตีความของนักปราชญ์และได้เจริญขึ้นจนเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระเจ้าจักรพรรดิจัสติเนียน (Justinien) ได้รวบรวมดำเนินการให้จัดทำระบบประมวลกฎหมายหรือชุมนุมกฎหมายขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ทำให้เกิดเป็นกฎหมายที่เป็นระบบขึ้น ที่ต่อมาเป็นรากฐานสำคัญที่กลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปนำมาใช้เป็นระบบกฎหมายของตนและได้พัฒนาต่อก่อเป็นระบบประมวลกฎหมายในยุคต่อมา<sup>8</sup>

ในส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติคือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของระบบกฎหมาย Civil Law นั้น ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial) ซึ่งระบบนี้ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีบทบาทอย่างสำคัญในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการค้นหาความจริง ระบบการฟ้อง

<sup>7</sup>ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), 121.

<sup>8</sup>กักร กำประเสริฐ และสุเมธ จานประดับ, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 137.

คดีอาญาในระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution)

การดำเนินคดีอาญาของรัฐนั้น เดิมประเทศที่ใช้ระบบไต่สวน ไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน แต่ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันเป็นผู้ทำหน้าที่ โดยผู้ไต่สวน (ศาลหรือผู้พิพากษา) เป็นผู้ดำเนินคดีเอง ทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มต้นคดี คือเมื่อทราบหรือมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดทางอาญา จนกระทั่งมีการตัดสินคดีนั้น ในที่สุด การดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย หากแต่มีผู้ไต่สวนซึ่งจะเป็นทั้งโจทก์และผู้ตัดสินในคนๆ เดียวกันที่รวมเอาอำนาจการสอบสวน ฟ้องร้องคดี และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไว้ในองค์กรเดียวกัน ในยุคนั้นคือศาลหรือผู้พิพากษาศาลอาญา ระบบการไต่สวนที่ผู้ถูกไต่สวนมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการไต่สวนในคดีเท่านั้น นักกฎหมายต่างเห็นตรงกันในเวลาต่อมาว่าวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง ในการที่ให้การสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาคดีรวมอยู่ที่องค์กรๆ เดียวกัน ซึ่งจะทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยากและการที่ผู้ถูกไต่สวนมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการไต่สวนนั้น ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวนเพราะไม่มีโอกาสเพียงพอที่จะแก้ข้อหาหรือต่อสู้คดีได้ ยิ่งกว่านั้นระบบไต่สวนได้ใช้วิธีค้นหาความจริงจากการไต่สวนโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความจริง โดยวิธีการนี้ได้เริ่มนำมาใช้ในวงการศาสนา ก่อนในกลุ่มประเทศยุโรป ต่อมาจึงได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วยและวิธีการนี้ได้ทวีความรุนแรงจนถึงขั้นที่มีการกล่าวหาบุคคลว่าเป็นแม่มดและทำการไล่ล่ามาทรมานให้ยอมรับแล้วจับเผาไฟทั้งเป็น อันนับว่าเป็นข้อบกพร่องของระบบการไต่สวน<sup>9</sup>

เพื่อขจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดในการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดังเดิมนั้น รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวน ฟ้องร้อง ก็ให้จัดตั้งองค์กรในการดำเนินคดีอาญาขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องคือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่นี้ก็คือเจ้าพนักงานที่เรียกว่า “พนักงานอัยการ” ระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันโดยให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันเป็นผู้รับผิดชอบนี้เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนโดยการกล่าวหาของรัฐ”

<sup>9</sup> ฌ็อง-ฌัก ลูว์, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 11.

องค์กรอัยการจึงมีความเป็นมาจากการตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีที่แยกออกมาจากหน้าที่ของฝ่ายตุลาการและผลจากการเลิกใช้การดำเนินคดีอาญา ระบบได้ส่วนมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาทำให้มีองค์กรอัยการขึ้นในระบบกฎหมาย นักกฎหมายบางฝ่ายถึงกับเห็นว่าอำนาจอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการและในบางประเทศถือว่าข้าราชการอัยการจึงเป็นข้าราชการตุลาการด้วยประเภทหนึ่ง<sup>10</sup>

ฝรั่งเศสเป็นชาติแรกในยุโรปที่ก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นและอัยการของฝรั่งเศสนี้เอง ได้กลายเป็นแบบอย่างของระบบอัยการในประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา จนกล่าวกันว่า อัยการเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด นักปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ชื่อ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและ ปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างโคดิกโปเลียน (ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส) ได้กล่าวว่า “อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง” และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกรุกรานกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้ายเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะและเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล”<sup>11</sup>

## 2. ระบบอัยการตามกฎหมาย Common Law

ระบบกฎหมาย Common Law เป็นระบบกฎหมายที่มีบ่อเกิดและวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ได้จัดตั้งศาลของพระองค์ขึ้นเองและส่งผู้พิพากษาเดินทางหมุนเวียนไปพิพากษาคดีทั่วราชอาณาจักรและผู้พิพากษานี้เองที่ได้ก่อตั้งข้อบังคับที่มีรูปลักษณะเดียวกันเป็นครั้งแรกและได้วางรากฐานความเป็นรูปลักษณะเดียวของกฎหมาย โดยก่อตั้งหลักเกณฑ์ทั่วไปขึ้น ซึ่งเป็นสามัญ (Common) ตลอดทั่วราชอาณาจักรจึงเรียกกฎหมายนี้ว่า Common Law การเกิดขึ้นแห่งกฎหมาย Common Law มีอยู่สองทฤษฎีคือ

1) หลักเกณฑ์ดังเช่น Common Law ได้มีอยู่แล้วในประเทศ ผู้พิพากษาเป็นแต่แสดงหลักเกณฑ์นั้นๆ แล้วนำมาปรับแก้คดีเท่านั้น

2) ผู้พิพากษาได้สร้าง Common Law ขึ้นโดยคำพิพากษาและศาลต่อมาได้ยอมรับเป็นบรรทัดฐานตามที่เรียกว่า Judge Made Law<sup>12</sup>

<sup>10</sup> คณิต ฒ นคร, “กรมอัยการ: การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน,” วารสารอัยการ 5, 50 (พฤษภาคม 2525), 46-54.

<sup>11</sup> โกเมน ภทริกริมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ใน ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), 60.

<sup>12</sup> ธีรพงศ์ โปษะบุตร และพรชัย สุนทรพันธ์, หลักกฎหมายเอกชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), 52-54.

สำหรับกฎหมายวิธีสบัญญัติในการพิจารณาความอาญา ระบบกฎหมาย Common Law ใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial) ซึ่งระบบนี้ดำเนินการพิจารณาโดยคู่ความ (Party) โจทก์ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นตำรวจหรือประชาชนซึ่งอาจเป็นใครก็ได้ (Anyone) แม้ไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงในคดี เนื่องจากถือกันว่าการกระทำผิดอาญาเป็นการทำลายความสงบของชุมชนซึ่งทุกคนมีหน้าที่ต้องช่วยกันปกป้องรักษา เรียกว่า “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน” (Private prosecution) ซึ่งใช้มาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 17 เดิมประเทศอังกฤษจึงไม่มีเจ้าพนักงานผู้ฟ้องคดีแทนรัฐที่เรียกว่า พนักงานอัยการ (Public prosecutor) เหมือนประเทศในยุโรปอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม อังกฤษจะมีผู้ดำรงตำแหน่ง “อัยการสูงสุด” (Attorney general) ซึ่งสามารถจะฟ้องคดีอาญาแทนรัฐได้แต่อัยการสูงสุดของอังกฤษจะทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาแทนรัฐเฉพาะในคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อรัฐเท่านั้น การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปยังกระทำโดยเอกชน อัยการสูงสุดจะเข้าแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาของเอกชนก็ต่อเมื่อเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของเอกชนในคดีนั้นๆ ไม่ถูกต้อง โดยการยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายที่เรียกว่า Writ of Nolle Prosequi ซึ่งมีผลให้ศาลต้องจำหน่ายคดีที่เอกชนฟ้องคดีนั้นเสีย และถือว่าเป็นดุลพินิจของอัยการสูงสุดที่จะขอให้ศาลออกหมายดังกล่าวในคดีใดก็ได้หากเห็นสมควรในอันที่จะทำให้การดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย<sup>13</sup> ต่อมาเมื่อมีคดีสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อรัฐเกิดมากขึ้น อังกฤษได้แต่งตั้ง “ผู้อำนวยการอัยการ” (Director of public prosecution) หรือที่เรียกชื่อย่อว่า D.P.P ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1879 เพื่อดำเนินคดีอาญาที่ยุ่งยากและมีความสำคัญเป็นพิเศษ และในปี ค.ศ. 1970 รัฐบาลอังกฤษได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งชื่อ Royal Commission เพื่อทำการวิเคราะห์ระบบการฟ้องคดีอาญาและอำนาจหน้าที่ของตำรวจในขณะนั้นซึ่งรับผิดชอบทั้งการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องคดีอาญาด้วยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ทำการศึกษาวิจัยแล้วเสนอรายงานต่อรัฐบาลเมื่อปี ค.ศ. 1981 ว่าจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการฟ้องคดีอาญาในอังกฤษ (England) และเวล (Wales) เสียใหม่เพราะการฟ้องคดีอาญาโดยตำรวจแต่เดิมนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากตำรวจอังกฤษเองก็มีหน่วยตำรวจต่างๆ ถึง 43 หน่วย แต่ละหน่วยก็ตั้งทนายและตั้งมาตรฐานในการฟ้องคดีอาญาของตนเองทำให้ขาดเอกภาพและไม่ได้มาตรฐาน คณะกรรมการเห็นควรให้แยกอำนาจหน้าที่ของตำรวจและอัยการออกจากกัน โดยตำรวจมีหน้าที่รับผิดชอบสอบสวนคดีอาญาและจับกุมผู้กระทำผิด ซึ่งในขั้นนี้อัยการจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย นอกจากตำรวจจะขอคำแนะนำในด้านกฎหมายใน

<sup>13</sup>จิรวุฒิ เศษะพันธ์, ชุติศักดิ์ เสนานัญญฤทธิ์ และจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์, “ระบบอัยการอังกฤษ” ใน รายงานการดูงานต่างประเทศ: หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 23 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2547), 3.

การดำเนินคดี<sup>14</sup> เมื่อตำรวจสอบสวนเสร็จแล้วหลังจากนั้นจึงเป็นหน้าที่ของอัยการที่จะพิจารณาและตำรวจไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีนั้นอีก เว้นแต่อัยการจะขอให้ตำรวจช่วยดำเนินการตามที่อัยการต้องการซึ่งรัฐบาลอังกฤษได้เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจึงได้ออกพระราชบัญญัติการฟ้องคดีอาญา The Prosecution of Offences Act 1985 ขึ้น เพื่อจัดตั้งหน่วยงานอัยการที่เรียกว่า The Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นในอังกฤษ (England) และเวล (Wales) โดยมีผู้อำนวยการอัยการ (D.P.P) ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมที่มีอยู่แล้วเป็นหัวหน้าสำนักงาน

### 3. ระบบอัยการตามกฎหมาย Socialist Law

ระบบกฎหมาย Socialist Law เป็นระบบกฎหมายที่มีรากฐานมาจาก ระบบกฎหมาย Civil Law แต่เพิ่มแนวความคิดในทางทฤษฎีคอมมิวนิสต์ ซึ่งไม่ยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามแนวความคิดของ Karl Marx, Frederick Engels และ Vladimir Lenin และเป็นระบบกฎหมายที่ผสมผสานกับทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social contract theory) ซึ่งมีหลักว่ามนุษย์เกิดมาเพื่อแสวงหาความมั่นคงในชีวิตและเพื่อที่จะได้ความมั่นคงในชีวิต มนุษย์จึงโอนสิทธิตามธรรมชาติทั้งหมดของตนให้แก่รัฐและสัญญาว่าจะเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ฉะนั้นในระบบกฎหมายนี้ จึงมิได้ยึดถือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย คืออำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการดังเช่นในระบบ Civil Law แต่ถือว่าอำนาจธิปไตยเป็นอำนาจเดียวที่มาจากประชาชน ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ จึงเป็นระบบกฎหมายที่ยอมรับลัทธิการรวมศูนย์อำนาจ (The doctrine of unity of power)<sup>15</sup>

เนื่องจากระบบกฎหมาย Socialist Law มีที่มาจากระบบ Civil Law ของประเทศภาคพื้นยุโรป วิธีพิจารณาความอาญาของระบบนี้จึงมีลักษณะเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial) ซึ่งทุกองค์การในกระบวนการยุติธรรมจะต้องช่วยกันค้นคว้าหาความจริง ศาลในระบบนี้สามารถตรวจสอบหรือเรียกสำนวนการสอบสวนในคดีมาพิจารณาได้ และแม้กระทั่งทนายความก็แสดงบทบาทอย่างมากในการพิจารณาคดีโดยสามารถที่จะพินิจพยานโดยการซักถาม (Direct examination) หรือถามค้าน (Cross-examination) ได้ วิธีพิจารณาคดีในศาลถือหลัก “ความต่อเนื่องของการพิจารณาคดี (Principle of continuity of trial) ซึ่งเป็นหลักเดียวกับที่ใช้ในระบบไต่สวนทั่วไป กล่าวคือ นับตั้งแต่จำเลยปรากฏตัวในศาลและให้การสู้คดี ศาลจะพิจารณาแต่คดีนั้นคดีเดียวอย่างต่อเนื่องโดยไม่เลื่อนการพิจารณาเพื่อไปพิจารณาคดีอื่นอีกจนกระทั่งศาลได้มีคำพิพากษาคดีนั้นแล้ว องค์การอัยการ (Procuracy) ในระบบกฎหมาย Socialist Law มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการ

<sup>14</sup> สัตยา อรุณชาวี, อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), 85-86.

<sup>15</sup> ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร และพรชัย สุนทรพันธ์, หลักกฎหมายเอกชน, 55-56.

ฟ้องคดี การฟ้องคดีเป็นแบบดุลยพินิจ (Discretionary) มิใช่เป็นแบบบังคับ (Mandatory) ฉะนั้น อัยการจึงอาจจะสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งถอนฟ้องคดีจากศาลเมื่อใดก็ได้ ถ้าในระหว่างการพิจารณาอัยการ เห็นว่าพยานหลักฐานที่สืบไปแล้ว จำเลยน่าจะเป็น ผู้บริสุทธิ์

อัยการในระบบกฎหมาย Socialist Law ไม่เพียงแต่เป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของ รัฐโดยการสอบสวนฟ้องร้องเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้รักษากฎหมายของรัฐ ซึ่งอัยการทำหน้าที่เป็น ผู้ตรวจการด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Executive ombudsman) ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตาม กฎหมายของส่วนราชการต่างๆ ของรัฐ สอดส่องดูแลกิจการราชทัณฑ์ รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ทาง กฎหมายโดยการบรรยายและจัดสัมมนาเรื่องต่างๆ ในทางกฎหมายอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าอัยการใน ระบบนี้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายที่ได้รับการยกย่องนับถือที่สุด (The most respected member of the legal profession) อัยการสูงสุด (Procurator general) ของประเทศมีบทบาทและอำนาจ หน้าที่มากกว่าประธานศาลฎีกาของประเทศ (Chief justice of the nation's supreme court) และ เนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นผู้ที่อยู่ในศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมืองด้วย อัยการสูงสุดจึงเป็นนัก กฎหมายที่ทรงอำนาจที่สุดของประเทศ (The most powerful jurist in the entire country) อีกด้วย

## 2.2 ความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ ในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปตามประวัติศาสตร์แนวความคิดและระบบกฎหมายของ ประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ ซึ่งในส่วนนี้จะหยิบยกองค์กรอัยการในประเทศที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของ โครงสร้างระบบอัยการในแต่ละระบบกฎหมายมาศึกษา เพื่อพิจารณาถึงความแตกต่างเกี่ยวกับความ เป็นมา รูปแบบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันขององค์กรอัยการในแต่ละระบบกฎหมาย

### 2.2.1 องค์กรอัยการในระบบกฎหมาย Civil Law

ในระบบกฎหมาย Civil Law นี้ องค์กรอัยการที่ได้ชื่อว่าเป็นต้นแบบขององค์กรอัยการ ในประเทศอื่นๆ ในระบบกฎหมายเดียวกันนี้อีกมากมายหลากหลายประเทศ คือองค์กรอัยการใน ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส

#### 1. องค์กรอัยการในประเทศเยอรมัน

##### 1) ประวัติความเป็นมา

การดำเนินคดีอาญาของเยอรมันนั้น เดิมใช้ระบบการไต่สวนเช่นเดียวกับ ประเทศอื่นๆ ในยุโรป การเริ่มคดีและฟ้องคดีกระทำโดยเอกชนผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าเกี่ยวข้องด้วย

ต่อมาเมื่อเห็นว่าอาชญากรรมที่เกิดขึ้นนั้นมีผลกระทบต่อชุมชนและหลายครั้งที่ผู้เสียหายที่เป็นผู้ด้อยฐานะไม่อาจทำหน้าที่ฟ้องและดำเนินคดีเองได้ รัฐจึงเข้ามาจัดการดำเนินคดีโดยให้ศาลเป็นผู้สอบสวนฟ้องร้องและชี้ขาดลงโทษผู้ต้องสงสัยเองเพียงลำพังองค์กรเดียว การพิจารณาพิพากษาตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสอบสวนที่ศาลได้กระทำการสอบสวน จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์กันในหมู่นักกฎหมายเยอรมันว่าระบบนี้ทำให้ศาลเกิดอคติ (Prejudices) แก่ผู้ถูกกล่าวหา<sup>16</sup> จวบจนถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เยอรมันได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากฝรั่งเศสที่แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจการพิจารณาพิพากษาให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ นั่นคือ“อัยการ”จึงมีการจัดตั้งองค์กรอัยการในเยอรมันขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรอัยการเยอรมันว่า “เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของศาลกับอัยการ (To create a balance of powers between court and prosecutor) และเพื่อเสริมให้การพิจารณาพิพากษาเกิดความยุติธรรมมากขึ้น<sup>17</sup> อัยการเยอรมันจึงได้รับอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งจากอำนาจตุลาการในการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีอาญาเพื่อที่จะผลดงไว้ซึ่งความยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญารั้งยิ่งใหญ่ของเยอรมัน<sup>18</sup> อัยการจึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดด้วย

## 2) โครงสร้างองค์กรของอัยการในเยอรมัน

รูปแบบการปกครองของเยอรมันเป็นแบบสาธารณรัฐ การบริหารงานยุติธรรมในประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะรับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในรัฐของตนเอง มีสำนักงานอัยการจังหวัด (Landgericht) ประจำแต่ละศาลจังหวัดในมลรัฐ นอกจากนี้ในแต่ละมลรัฐยังมีสำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht) โดยสำนักงานอัยการจังหวัดและสำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐ ส่วนในระดับสหพันธรัฐที่เกิดจากการรวมตัวของมลรัฐ 16 มลรัฐ มีสำนักงานอัยการกลางที่เรียกว่าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof) ซึ่งเป็นศาลฎีกาของสหพันธรัฐด้วย

พนักงานอัยการเยอรมันมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นตามลำดับตำแหน่ง ตำแหน่งสูงสุดคือ อัยการสูงสุดของมลรัฐและอัยการสูงสุดของสหพันธรัฐ (Attorneys general of the

<sup>16</sup>Langbein, J.H., **Comparative criminal procedure: Germany**, (St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1977), 90.

<sup>17</sup>Kunert, K., **The prosecution system in the federal republic of germany**, (Tokyu: FUCHU, 1987), 29.

<sup>18</sup>ปิยธิดา เจริญธรรมา, “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน” ใน เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540), 19.

landers and of the federal republic) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐตามลำดับ พนักงานอัยการนอกจากนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งสูงขึ้นไปและจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ดังนั้นการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการในเยอรมัน จึงมีความเป็นเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ทั้งนี้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐไม่มีอำนาจสั่งการแก่พนักงานอัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใดๆ แม้ในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาที่จะต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐ ซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธรัฐฯ ก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน<sup>19</sup>

### 3) สถานะของอัยการในเยอรมัน

ในเยอรมันอัยการเป็นข้าราชการในฝ่ายบริหารแต่ฝ่ายบริหารก็ได้กำหนดสถานะและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้มีฐานะเท่าเทียมกับผู้พิพากษาทุกประการทั้งอัยการและผู้พิพากษาต่างสังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกันมีอัตราเงินเดือนเท่ากัน<sup>20</sup>

### 4) อำนาจหน้าที่ของอัยการเยอรมัน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐ ตำรวจจะต้องส่งสำนวนสอบสวนในคดีอาญาทุกเรื่องไปยังพนักงานอัยการแต่ทั้งนี้พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะพิจารณาเข้าทำการสอบสวนคดีหนึ่งคดีได้ด้วยตนเองหรือให้ตำรวจทำหน้าที่สอบสวนก็ได้ กฎหมายให้สิทธิแก่เอกชนในฐานะผู้เสียหายในการฟ้องคดีเองได้อย่างจำกัด จึงกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการดำเนินคดีอาญาของเยอรมันโดยเขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาล อัยการประจำศาลใดก็ตามดำเนินคดีอาญาได้เฉพาะในศาลนั้นเท่านั้นแต่ในการสอบสวนอัยการไม่ผูกมัดกับเขตศาลเขตมลรัฐ การสอบสวนนั้นพนักงานอัยการย่อมกระทำได้ทั่วประเทศ

หน้าที่หลักของพนักงานอัยการเยอรมันคือการฟ้องคดีอาญา อันเป็นอำนาจการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้องและเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาเพียงกระบวนการเดียวของเยอรมัน อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในเยอรมันในชั้นนี้ทั้งหมด<sup>21</sup>

<sup>19</sup>ปิยธิดา เจริญธรรมา, “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน” ใน เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, 26.

<sup>20</sup>สุช เปรมวรินทร์, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), 40.

<sup>21</sup>คณิต ฅนกร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ” ใน รวบรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅนกร อัยการสูงสุด, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2540), 46.

### 5) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

รัฐมนตรียุติธรรมของสหพันธรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการสหพันธรัฐและพนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติได้และในทำนองเดียวกันรัฐมนตรียุติธรรมของมลรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้พนักงานอัยการแห่งมลรัฐของตนปฏิบัติได้<sup>22</sup> อย่างไรก็ตามคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นคำสั่งที่ชอบ โดยผู้สั่งต้องมีอำนาจตามกฎหมายและเนื้อหาของคำสั่งจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย เท่าที่ปรากฏ พบว่ามีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งการแก่พนักงานอัยการมีน้อยมากและโดยส่วนใหญ่แล้วก็เป็นกรณีที่ให้อำนาจสั่งการเฉพาะในการบริหารงานคดีอาญาของสหพันธรัฐทั่วไป อันไม่เกี่ยวข้องกับคดีหนึ่งคดีใดโดยเฉพาะ

### 6) ความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ

ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน ศาลมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการในการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมันได้ แต่ที่ผ่านมามีการตรวจสอบของศาลเป็นเพียงการตรวจสอบในรูปแบบหรือตามพิธีการเท่านั้น ศาลจะใช้ข้อมูลตามสำนวนการสอบสวนของตำรวจและพนักงานอัยการที่พิจารณามาเท่านั้น ศาลจะไม่นำพยานหลักฐานนอกสำนวนมาสั่งให้อัยการปฏิบัติเป็นอื่นที่แตกต่างออกไปจากพื้นฐานข้อเท็จจริงแห่งสำนวนการสอบสวน และเท่าที่ปรากฏศาลเยอรมันแทบจะไม่เคยมีคำสั่งแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเลย การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเยอรมันนั้น จึงอยู่ที่การตรวจสอบภายในตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการเป็นสำคัญ

### 7) การตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจ

พนักงานอัยการเยอรมันมีหน้าที่ต้องฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย เว้นแต่กรณีมีข้อยกเว้นให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ดังกล่าวข้างต้นแต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวบางกรณีอาจถูกตรวจสอบโดยกระบวนการภายในสถาบันอัยการหรือกระบวนการภายนอกได้และหากการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายก็อาจมีการแก้ไขให้ถูกต้องได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ได้กำหนดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการไว้ 3 ประการ คือ

1. การฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย (Private prosecution) ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องได้คือความผิดที่มีโทษปานกลางบางฐานความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกชนหรือประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นส่วนตัว สำหรับความผิดเหล่านี้พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายยังคง

<sup>22</sup> คณิต ฒ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), 93.

มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจากภายนอก อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการสามารถเข้าว่าคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองดังกล่าวเมื่อใดก็ได้หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สาธารณะ หากพนักงานอัยการเข้าว่าคดีเองพนักงานอัยการก็จะเป็นโจทก์รับผิดชอบในคดีโดยตรงโดยมีผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วม โดยผู้เสียหายยังคงมีสิทธิในฐานะเป็นคู่ความที่จะอ้างพยานมาเบิกความต่อศาล มีทนายความมาซักถามพยานหรือเสนอคำพิพากษาต่อศาลและอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ตามสถิติในมณฑลของเยอรมันมีการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนดังกล่าวประมาณ 50 คดีต่อปี

2. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยศาล (Mandamus action) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันบัญญัติให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้แต่ไม่ได้หมายความว่าหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วศาลจะเข้ามาสืบพยานตรวจสอบได้ทันที กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่จำกัดอำนาจของศาลอีกหลายประการ การตรวจสอบดังกล่าวมีลักษณะและขั้นตอนที่สำคัญดังนี้ คือ

- 1) ต้องเป็นกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีความผิดอาญาหรือความผิดที่มีโทษปานกลาง เนื่องจากเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอเท่านั้น
- 2) ประชาชนคนใดก็ตามมีสิทธิที่จะร้องขออย่างเป็นทางการต่อพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องให้ฟ้องคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้
- 3) หากพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องยืนยันคำสั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอถึงการยืนยันคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผล หากผู้ร้องขอเป็นผู้เสียหายในคดีนั้น พนักงานอัยการต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายจะร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมณฑลและศาลโดยลำดับ เพื่อให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าว
- 4) เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิร้องขอให้อัยการสูงสุดและศาลโดยลำดับตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้
- 5) ในการร้องขอขึ้นแรกผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องอย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมณฑลที่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการเจ้าของเรื่องภายใน 1 เดือน สำนักงานอัยการประจำมณฑลจะตรวจสอบเหตุผลการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวนโดยละเอียดส่วนใหญ่หากการสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับการแก้ไขในขั้นตอนนี้มากกว่าที่จะต้องให้ศาลเป็นผู้แก้ไขดำเนินการในชั้นศาล อันเป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ใช้กลไกภายในตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นเงื่อนไขแรกก่อนและเป็นกรณีที่กฎหมายให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบภายในของสำนักงานอัยการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการสั่งคดีอาญาเป็นลำดับแรกก่อนการตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก

6) หากอัยการสูงสุดยื่นคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐร้องขอให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าวโดยคำร้องดังกล่าวต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลและการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ หากศาลเห็นสมควรอาจขอให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้

7) ในการร้องขอต่อศาลนี้ผู้เสียหายต้องมีทนายความและหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการผู้เสียหายต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือในบางกรณีศาลอาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย ด้วยเหตุนี้ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป

8) การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับการตรวจสอบของพนักงานอัยการ กล่าวคือ ศาลเพียงพิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้นผู้เสียหายจึงมักเห็นว่า การตรวจสอบภายในโดยอัยการสูงสุดประจำมลรัฐเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายแล้ว

9) หากศาลสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเข้าร่วมเป็นโจทก์ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเกรงว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องซึ่งจะต้องดำเนินคดีที่เห็นว่าแท้จริงแล้วไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องต่อศาลจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ว่าคดีอย่างสมบูรณ์เต็มที่

10) อย่างไรก็ตามการที่พนักงานอัยการเยอรมันจะต้องว่าความโดยขัดกับความคิดของตนเองนั้นไม่มีผลเสียต่อรูปคดีมากนัก เนื่องจากในวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันพนักงานอัยการมีบทบาทเป็นลำดับที่สองรองจากศาล ซึ่งใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial system) กล่าวคือ ศาลเป็นผู้นำในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี (Active role) โดยเป็นผู้ซักถามพยานเอง ศาลอาจไม่ถือตามเอกสารที่ยื่นโดยพนักงานอัยการและศาลอาจเรียกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรนอกเหนือจากพยานของพนักงานอัยการมาซักถามได้

3. การตรวจสอบดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด (Department review) ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางที่พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากผู้ต้องหาไม่มีความชั่วร้ายและการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ประชาชนคนใดก็ตามที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องมีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐเพื่อคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้เป็นการตรวจสอบภายในของอัยการ ไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมันแต่เป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายปกครองของเยอรมันที่ยึดถือปฏิบัติตลอดมาว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิร้องคัดค้านการละเลยการปฏิบัติ

หน้าที่ หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงพนักงานอัยการด้วย อัยการสูงสุดอาจสั่งให้ยื่นตามคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงคำวินิจฉัยดังกล่าว หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อศาล

สรุปได้ว่าในทางปฏิบัติการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการเยอรมันส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบภายในโดยผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เนื่องจากอัยการเยอรมันปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชาและมีการร่วมมือกันทำงานภายในสำนักงานอัยการอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวเดียวกัน นอกจากนี้การที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อนเสมอ

## 2. องค์การอัยการในประเทศฝรั่งเศส

### 1) ประวัติความเป็นมา

ในประเทศฝรั่งเศส อัยการ (Le ministère public) หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาลเพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่อัยการฝรั่งเศสก็มิได้มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น อัยการฝรั่งเศสยังมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้งในทางอาญา ทางแพ่งและพาณิชย์ ทางการบริหารราชการแผ่นดินและทางด้านการปกครองอีกด้วย<sup>23</sup>

ฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302 (พ.ศ. 1845)<sup>24</sup> แต่ระบบของอัยการฝรั่งเศสนั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในสมัยที่ฝรั่งเศสยังมีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศ โดยถือว่าอัยการเป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เคยกล่าวในศาลเมืองเกรอนอบล์ว่า “ให้ศาลรับรู้ไว้ว่าศาลจะดูหรือตัดสินอัยการของฉันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากฉันก่อนไม่ได้เป็นอันขาด”

ในปัจจุบันถือว่า อัยการเป็นผู้แทนของชุมชนและเป็นผู้แทนของอำนาจบริหาร (Pourvoir executif) ในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้แทนอำนาจตุลาการ (Pouvoir judiciaire) อัยการจึงเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นระบบของฝรั่งเศสโดยแท้ ไม่ได้เอาแบบอย่างมาจากประเทศใด ฝรั่งเศสจึงถือเป็นชาติแรกที่มีองค์กรอัยการ โดยมีพื้นฐานทางแนวคิดการจัดตั้งองค์กรมาจากทนายของกษัตริย์ (Procureurs du roi) ที่มีอยู่แล้วนั่นเอง ฝรั่งเศสจึงถือว่าพนักงานอัยการเป็น

<sup>23</sup>โกเมน ภทธรภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ใน ชีวิตและผลงานโกเมน ภทธรภิรมย์, (กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536), 221.

<sup>24</sup>สุข เปรมวาทิน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, 37.

ฝ่ายบริหาร<sup>25</sup> และระบบอัยการของฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา รวมทั้งรูปแบบอัยการในประเทศเยอรมันด้วย<sup>26</sup>

## 2) โครงสร้างองค์กรอัยการฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรมฝรั่งเศส คำว่า “ข้าราชการตุลาการ” ย่อมหมายความรวมถึงอัยการที่สามารถสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ มีฐานะและอัตราเงินเดือนเท่ากันทุกๆ ตำแหน่ง เมื่อทำหน้าที่อัยการเรียกว่าตุลาการฝ่ายอัยการ (Des magistrats qui exercent les fonctions du ministère public)<sup>27</sup> แต่ในขณะเดียวกันอัยการก็เป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม อัยการฝรั่งเศสอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Parquet) แต่อัยการฝรั่งเศสมีอิสระในการนั่งพิจารณาและมีสิทธิที่จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในศาลไปในทางตรงกันข้ามหรืออาจเปลี่ยนแปลงฟ้องให้แตกต่างออกไปจากที่ตนเองหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อศาลแล้วก็ได้ จนมีคำกล่าวถึงการทำงานของอัยการฝรั่งเศสว่า “ปากกาเป็นทาส แต่วาจาเป็นอิสระ” (La plume est servie, mais la parole est libre)<sup>28</sup> คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นอัยการและผู้พิพากษาเป็นอย่างเดียวกันและต้องสำเร็จการศึกษาจากศูนย์ศึกษาทางการยุติธรรมแห่งชาติ (Centre national d'étude judiciaire หรือเรียกย่อๆ ว่า C.N.E.J.)<sup>29</sup> ในเวลาพิจารณาคดี อัยการไม่ได้อยู่ในฐานะคู่ความที่ต้องเผชิญหน้าศาลและทนายความแต่อัยการต้องนั่งพิจารณาอยู่กับผู้พิพากษา ติดแถบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่เลื้อยรุ่มเท่าเทียมผู้พิพากษา<sup>30</sup> อัยการจึงอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาและผู้พิพากษาก็อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัยการเพื่อสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการแต่ผู้พิพากษาที่เคยทำหน้าที่อัยการในคดีใดแล้วภายหลังจะมาทำหน้าที่ผู้พิพากษานั่งพิจารณาเรื่องนั้นไม่ได้ ในทางกลับกันผู้พิพากษาที่เคยพิพากษาคดีเรื่องนั้นมาแล้ว อาจทำหน้าที่อัยการในคดีเดียวกันนั้นได้<sup>31</sup> แม้ผู้พิพากษากับอัยการจะถือเป็นข้าราชการตุลาการด้วยกัน มีอำนาจ ศักดิ์และสิทธิเท่าเทียมกันแต่อัยการมีอิสระจากฝ่ายตุลาการ

<sup>25</sup> คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, 32.

<sup>26</sup> คณิต ฌ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน ระบบอัยการสากล, 22.

<sup>27</sup> สุข เปรมวีน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, 37.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, 38.

<sup>29</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ใน ชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์, 228.

<sup>30</sup> สุข เปรมวีน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, 38.

<sup>31</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศส,” ใน ชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์, 228.

อธิบดีหรือหัวหน้าอัยการประจำศาลและอธิบดีหรือ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลมีฐานะเป็น Protocole ชั้นเดียวกัน อนึ่งอธิบดีอัยการยังเป็นผู้ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในศาลทุกศาลภายในเขตอีกด้วย

### 3) อำนาจหน้าที่

อัยการฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะในศาลที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงกว่า ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาล ซึ่งสูงกว่านั้น คืออัยการประจำศาลชั้นต้นจะไปว่าความในศาลสูงไม่ได้และทำนองเดียวกันอัยการประจำศาลสูงก็จะมาว่าความในศาลชั้นต้นไม่ได้ ในฝรั่งเศสจึงมีอัยการประจำศาลทุกศาล กล่าวคือ<sup>32</sup>

ก) อัยการประจำศาลฎีกา (La cour de cassation) มีอธิบดีอัยการศาลฎีกา (Procureur general) เป็นหัวหน้า มีผู้ช่วยคือรองอธิบดีอัยการศาลฎีกา (Premier avocat general) 1 นาย และอัยการศาลฎีกา (Avocats generaux) อีก 16 นาย ศาลฎีกามีศาลเดียวแต่แบ่งออกเป็นแผนกคดีแพ่ง 4 แผนกและแผนกคดีอาญา 1 แผนก อธิบดีอัยการศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งให้อัยการศาลฎีกาทำหน้าที่ประจำตามแผนกต่างๆ ของศาลนี้ เฉพาะแผนกคดีอาญามีอัยการประจำ 4 นาย โดยที่ในการพิจารณาคดีอาญาของศาลจะต้องมีอัยการเข้าร่วมเป็นองค์คณะด้วยเสมอ คือศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย เพราะคำพิพากษาในกรณีเช่นนี้จะเป็นโมฆะ<sup>33</sup> กฎหมายจึงได้กำหนดว่าในกรณีที่อัยการศาลฎีกาคนใดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลานาน ประธานศาลฎีกาและอธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจทำคำสั่งร่วมกันแต่งตั้งให้ ผู้พิพากษาศาลฎีกาคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นอัยการศาลฎีกาได้

ข) อัยการประจำศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ในประเทศฝรั่งเศสมี 27 ศาล ตามศาลอุทธรณ์แต่ละแห่งจะมีอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ (Procureur general) 1 นายและอัยการศาลอุทธรณ์ (Avocats generaux) กับอัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์ (Substituts generaux) ประจำอยู่ ตำแหน่ง Advocats Generaux สูงกว่า Substituts Generaux แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาระหว่างกัน Advocats Generaux มีหน้าที่ดำเนินคดีในศาล ส่วน Substituts Generaux ทำงานทางด้านบริหาร อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์เป็นผู้อำนวยการงานคดีอาญาทั้งหมดในเขตของตนมีอำนาจเหนืออัยการและผู้ว่าคดีศาลแขวงทั้งหมดในเขตเป็นผู้แต่งตั้งนายตำรวจประจำท้องที่ให้เป็นผู้ว่าคดีในศาลแขวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลนายตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดในเขตอีกด้วย อธิบดีอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีเองในศาลอุทธรณ์และศาล Assises หรือจะให้ผู้ช่วยคนใดคนหนึ่งไปแทนก็

<sup>32</sup>โกเมน ภัทรภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ใน ระบบอัยการสากล, 222-226.

<sup>33</sup>พัฒนานถ พ่วงลาภหลาย และกุลพล พลวัน, “วิธีพิจารณาความอาญาในประเทศฝรั่งเศส,”

ได้ ในกรณีที่อัยการศาลอุทธรณ์ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ อัยการศาลอุทธรณ์ที่อาวุโสที่สุดจะเข้าทำหน้าที่แทนและในกรณีที่อัยการทุกคนในศาลอุทธรณ์ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งของศาลอุทธรณ์มาทำหน้าที่อัยการ

ค) อัยการประจำศาล (Cour d'assises) ศาลนี้ไม่ใช่ศาลที่ตั้งอยู่ประจำแต่เป็นศาลที่ตั้งขึ้นพิจารณาคดีตามสมัยการพิจารณาซึ่งโดยปกติมีสามเดือนต่อครั้งแต่ถ้ามีความจำเป็นก็อาจเปิดสมัยการพิจารณาพิเศษได้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอุกฉกรรจ์ ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ถ้าหากศาลนี้เปิดการพิจารณาในเมืองที่มีศาลอุทธรณ์อัยการที่ดำเนินคดีในศาลนี้ก็จะเป็นอัยการประจำศาลอุทธรณ์ ถ้าหากศาลนี้เปิดการพิจารณาในเมืองที่ไม่มีศาลอุทธรณ์อัยการที่ดำเนินคดีก็เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “อัยการแห่งสาธารณรัฐ” (Procureur de la republique) ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ช่วยและในนามของอัยการศาลอุทธรณ์สำหรับตัวอัยการศาลอุทธรณ์เองมีอำนาจดำเนินคดีในทุกๆ ศาล Assises ในเขตของตนหรือจะแต่งตั้งอัยการในศาลอุทธรณ์คนใดคนหนึ่งให้ทำหน้าที่ในศาล Assises ก็ได้

ง) อัยการประจำศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง (Tribunaux correctionnels) ศาลนี้เป็นศาลชั้นต้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี ปรับเกินกว่า 2,000 แฟรังก์ขึ้นไป มีอัยการศาลชั้นต้น (Procureur de la republique) นายเดียว แต่ถ้ามีคดีมากก็มี Procureur adjoint (เฉพาะในเมืองใหญ่ๆ 5 เมือง) และ Substituts เป็นผู้ช่วย ศาลจังหวัด Seine ซึ่งเป็นที่ตั้งปารีส มี Premiers Substituts 12 นาย และ Substituts ถึง 68 นาย ในการพิจารณาคดี ถ้าหากอัยการไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้พิพากษานายหนึ่งอาจได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อัยการหรือในกรณีจำเป็นอาจตั้งให้ทนายความที่เก่าที่สุดที่มีชื่ออยู่ในบัญชีของศาลนั้น ทำหน้าที่อัยการชั่วคราวได้

จ) อัยการประจำศาลแขวง โดยปกติศาลแขวงต่างๆ ไม่มีอัยการประจำ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์เป็นผู้แต่งตั้งให้นายตำรวจในตำแหน่ง Commissaire de Police เป็นผู้ว่าคดีลหุโทษในศาลแขวง ศาลแขวงฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีลหุโทษที่มีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 2,000 แฟรังก์แต่นายตำรวจผู้ว่าคดีจะดำเนินคดีได้เพียงคดีลหุโทษไม่เกินชั้นที่ 4 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 400 แฟรังก์เท่านั้น ถ้ามีคดีลหุโทษชั้นที่ 5 ซึ่งมีโทษปรับ 400 แฟรังก์ ถึง 1,000 แฟรังก์ (ถ้าเป็นการกระทำผิดซ้ำอาจปรับไม่เกิน 2,000 แฟรังก์) ต้องให้อัยการ (Procureur de la republique) เป็นผู้ดำเนินคดี อัยการ (Procureur de la republique) มีอำนาจเหนือผู้ว่าคดีศาลแขวง อาจแจ้งข้อหาความผิดลหุโทษและสั่งให้ผู้ว่าคดีฟ้องได้และอาจเข้าดำเนินคดีในศาลแขวงได้เองไม่จำเป็นต้องยื่นคดีหากพิจารณาเห็นสมควร ในกรณีที่ Commissaire de Police ในท้องที่ศาลแขวงหนึ่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ว่าคดีได้ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งให้ Commissaire de Police หรือนายตำรวจคนหนึ่ง

หรือหลายคนที่อยู่ในเขตอำนาจศาลชั้นต้น (Tribunal de grande instance) เข้าทำหน้าที่แทนได้เป็น เวลาครั้งละปีและในกรณีจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ศาลสามารถดำเนินคดีไปได้โดยไม่ขาด ผู้ทำหน้าที่ อัยการ ผู้พิพากษา (Le juge du tribunal d' instance) อาจแต่งตั้งให้นายกเทศมนตรีหรือผู้ช่วยของ เทศบาลในเขตที่ศาลตั้งอยู่เข้าทำหน้าที่อัยการได้ ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีอาญาคือศาลแขวงและศาล Correctionnels มี 384 ศาลคือเท่ากับจำนวนศาล Tribunal d' Instance และ Tribunal de Grande Instance

จ) อัยการประจำศาลอื่นๆ นอกจากศาลดังกล่าวแล้วยังมีอัยการประจำศาล พิเศษอื่นๆ อีกคืออัยการศาลเด็ก ศาลเด็กมีทั้งศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์คดีเด็กและศาล Assises คดีเด็ก พนักงานอัยการประจำศาลเหล่านี้ต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นพิเศษให้ว่าคดีเด็ก อัยการประจำศาลที่ พิจารณาคดีเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ (La cour de surete d' etat) ศาลนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่ เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐในยามสงบ อัยการประจำศาลนี้มี Procureur General 1 นายและ Avocats Generaux 2 นาย อัยการประจำศาลสูง (La haute cour de justice) ศาลนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่ กล่าวหาประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศและคดีอุกฉกรรจ์และปานกลาง ซึ่งรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่าได้ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อัยการประจำศาลนี้คืออธิบดีอัยการศาลฎีกา Premier Advocat General 1 นาย และ Avocats Generaux อีก 2 นาย

#### 4) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

ฝรั่งเศสถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมและมีฐานะเป็น ข้าราชการฝ่ายตุลาการ (Magistrat) เหมือนกับผู้พิพากษาเพียงแต่ปฏิบัติหน้าที่ต่างกันเท่านั้น<sup>34</sup> และ สังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน ตำแหน่งหน้าที่ที่อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้แต่อัยการมีลักษณะ เฉพาะที่แตกต่างจากผู้พิพากษาอยู่บ้าง ลักษณะที่กล่าวนี้เนื่องมาจากหลักสองประการคือ

ประการแรก อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจบริหารจากหลักนี้ทำให้อัยการมีการ บังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส อัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกไม่ได้และอัยการเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อ ศาล

ประการที่สอง อัยการเป็นคู่ความสำคัญและจำเป็นในคดีอาญา จากหลักนี้ทำ ให้อัยการไม่อาจถูกคัดค้านได้ (ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้) และอัยการไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้อง คดี<sup>35</sup>

<sup>34</sup>ชาญชัย แสงวงศ์, “การไม่ยอมฟ้องคดีอาญามีไข่อุคพิณิจ,” วารสารกฎหมายปกครอง 2, 3 (ธันวาคม 2526): 643.

<sup>35</sup>โกเมน กัทภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ในระบบอัยการสากล, 226.

การที่อัยการมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส ทำให้พนักงานอัยการจะต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน เช่นในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามนั้น เป็นต้น

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาของพนักงานอัยการมีดังนี้ คือ

ผู้ว่าคดีศาลแขวงและอัยการผู้ช่วยต้องเชื่อฟังคำสั่งของหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น อัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์และอัยการศาลอุทธรณ์ ต้องเชื่อฟังคำสั่งของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์และอธิบดีอัยการศาลฎีกาต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งแม้จะไม่ใช่อัยการก็เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการ<sup>36</sup>

เรื่องอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีต่ออธิบดีอัยการนี้ ศาลปกครองสูงสุดแห่งรัฐ (Le conseil d'etat) ได้วางหลักไว้ อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีที่สั่งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้วอธิบดีอัยการจะแถลงอย่างไรก็ได้ รัฐมนตรีจะสั่งให้แถลงตามที่ตนต้องการไม่ได้แต่ในกรณีตรงข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้<sup>37</sup> อัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกไม่ได้ อัยการที่ประจำอยู่ที่ศาลเดียวกันถือว่าเป็นบุคคลคนเดียวกัน การแถลงหรือการกระทำต่างๆ ถือว่ากระทำในนามของคณะอัยการทั้งหมดประจำศาลนั้น ผลจึงมีว่าอัยการหลายๆ คนซึ่งประจำอยู่ที่เดียวกันจะว่าความแทนกันต่อไปในเรื่องเดียวกันได้ ซึ่งตรงข้ามกับผู้พิพากษาซึ่งเมื่อเริ่มพิจารณาคดี เรื่องใดแล้วก็ต้องพิจารณาเรื่องนั้นไปจนจบจะแทนกันไม่ได้

#### 5) ความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ

อัยการไม่ขึ้นกับศาล อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหารจึงไม่ขึ้นกับอำนาจตุลาการ ศาลไม่มีอำนาจกำหนดควบคุม (Censurer) การปฏิบัติของอัยการไม่ว่าจะเป็นโดยทางวาจาหรือโดยกล่าวไว้ในคำพิพากษา คำพิพากษาที่กล่าวตำหนิการปฏิบัติหน้าที่อัยการจะต้องถูกยกหรือแก้ไข โดยถือว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ (คำพิพากษาศาลฎีกาวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1938) ศาลจะไม่รับพิจารณาฟ้องของอัยการไม่ได้และศาลจะปฏิเสธมิให้อัยการแถลงด้วยวาจาไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1892)<sup>38</sup>

### 3. องค์กรอัยการในประเทศญี่ปุ่น

#### 1) ประวัติความเป็นมา

<sup>36</sup> โกเม็น ภัทรกิริมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ใน ระบบอัยการสากล, 226-227.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, 227.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 223.

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากจีน การดำเนินกระบวนการพิจารณาความอาญาเริ่มคดีโดยมีการร้องทุกข์โดยผู้เสียหาย จากนั้นเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะทำการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี การตัดสินคดีอาศัยคำรับสารภาพของจำเลยหรือคำให้การพยาน นอกจากนี้กฎหมายยอมรับการใช้วิธีทรมานเพื่อให้รับสารภาพเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความในยุโรปในยุคแรก

ใน ค.ศ. 1868 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากประเทศภาคพื้นยุโรป ได้ยกเลิกวิธีการทรมานและได้จัดตั้ง“อัยการ”เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐในปี ค.ศ. 1872 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศส สำนักงานอัยการญี่ปุ่น(Kensatsuchou, public prosecutors office) เป็นหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง กระทรวงยุติธรรม (Shihoshou) มีอำนาจในการบริหารงานยุติธรรม รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานของศาล ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ซึ่งญี่ปุ่นเริ่มใช้บังคับรัฐธรรมนูญใหม่และกฎหมายศาลหรือกฎหมายการจัดองค์กรศาล (Saibasho hou, court organization law) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากการยกร่างของกลุ่มประเทศพันธมิตรที่เป็นฝ่ายเอาชนะญี่ปุ่นได้ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา อิทธิพลแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมายและการดำเนินคดีตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปจึงแสดงออกในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับนี้ โดยเฉพาะในส่วนของงานศาลรวมทั้งการบริหารงานศาลได้ถูกโอนไปอยู่ในอำนาจศาลฎีกาซึ่งแยกเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรมในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1948 เป็นวันเดียวกันกับที่ใช้บังคับกฎหมายจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด (Law for establishment of the Attorney general's office) ที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด (Homucho, Attorney general's office) เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายสูงสุดสำหรับนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมแทนที่กระทรวงยุติธรรม (Shihoshou) นอกเหนือจากงานในหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดยังมีหน้าที่ตรวจสอบการร่างกฎหมาย กฎระเบียบและสนธิสัญญาต่างๆ ซึ่งเคยเป็นงานในหน้าที่ของสำนักงานร่างกฎหมาย (Legislative bureau) ของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่วิจัยและศึกษากระบวนการงานยุติธรรมและกฎหมายของประเทศอื่น ปฏิบัติงานคดีแพ่งและคดีปกครอง รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>39</sup>

ต่อมาได้มีการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาล ในปี ค.ศ. 1949 ถึงปี ค.ศ. 1952 โดยมีการยกเลิกสำนักงานอัยการสูงสุดและจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใหม่เรียกว่า Homusho และยกเลิกตำแหน่งอัยการสูงสุด (Attorney general) โดยให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นหัวหน้ากระทรวงยุติธรรม และให้โอนสำนักงานร่างกฎหมายในการให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการ

<sup>39</sup> ศิระ บุญกินนทร์, “กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น,” วารสารอัยการ 21, 241 (มีนาคม 2541): 4.

กระทรวงยุติธรรม (Opinion assistant) ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับระบบกฎหมายไปขึ้นต่อคณะรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมใหม่นี้ประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและกรมต่างๆ 7 กรม คือกรมกิจการแพ่ง กรมกิจการอาญา กรมราชทัณฑ์ กรมบังคับฟื้นฟู กรมคดี กรมเสรีภาพพลเมืองและกรมตรวจคนเข้าเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับลดลงเหลือ 5 กรม ได้แก่กรมกิจการแพ่ง กรมกิจการอาญา กรมราชทัณฑ์ กรมบังคับฟื้นฟูและกรมสิทธิมนุษยชนและคนเข้าเมือง<sup>40</sup> นอกจากนี้ยังมีสำนักงานอัยการ สถาบันวิจัยและฝึกอบรม และองค์กรภายนอก เช่น สำนักงานสืบสวนความมั่นคงสาธารณะ

## 2) โครงสร้างองค์กร

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่น (Prosecutors offices) มีการจัดองค์กรเป็นระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานอิสระ สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุด (Prosecutor general) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบังคับบัญชาสั่งการพนักงานอัยการทั่วประเทศ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและเรื่องที่เกี่ยวข้องคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ในทางกลับกันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการออกคำสั่งในทางนโยบายทั่วไปที่จะใช้บังคับกับพนักงานอัยการทั้งปวง

สำนักงานอัยการเป็นที่รวมงานในหน้าที่อัยการและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร สำนักงานอัยการแบ่งเป็น 4 ประเภท คือสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการอุทธรณ์ สำนักงานอัยการจังหวัดและสำนักงานอัยการแขวง สำนักงานอัยการจะได้รับการจัดวางประจำศาล กล่าวคือสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้รับการจัดวางประจำศาลฎีกา สำนักงานอัยการอุทธรณ์ประจำศาลอุทธรณ์สำนักงานอัยการจังหวัดประจำศาลจังหวัด สำนักงานอัยการแขวงประจำศาลแขวง นอกจากนี้ยังจัดวางสำนักงานอัยการจังหวัดไว้ประจำศาลครอบครัวด้วย เมื่อพิจารณาว่าเป็นการจำเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถจัดให้มีสำนักงานอัยการอุทธรณ์สาขาหรือสำนักงานอัยการสาขาประจำศาลอุทธรณ์สาขา ศาลจังหวัดสาขาหรือศาลครอบครัวสาขาได้

พนักงานอัยการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิเช่นเดียวกับผู้พิพากษา<sup>41</sup> พนักงานอัยการและผู้พิพากษาจึงมีฐานะเท่าเทียมกัน พนักงานอัยการ (Kensatsukan) แบ่งออกเป็นอัยการสูงสุด (Kenji souchou) รองอัยการสูงสุด (Jichou kenji)

<sup>40</sup>The Ministry of Justice: Historical Background [Online]. Available from [www.moj.jp/ENGLISH/hb.html](http://www.moj.jp/ENGLISH/hb.html).

<sup>41</sup>สุข เปรณาวิน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, 44.

หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ (Kenjichou) อัยการ (Kenji) และอัยการผู้ช่วย (Fuku kenji) โดยอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด เป็นอัยการชั้น 1 (Ikkyu) ได้รับการแต่งตั้งหรือปลดออกโดยคณะรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากสมเด็จพระจักรพรรดิ อัยการ (Kenji) เป็นชั้น 1 หรือ ชั้น 2 (Nikyu) อัยการผู้ช่วย (Fuku kenji) เป็นชั้น 1 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งอัยการและอัยการผู้ช่วยเข้าสู่ตำแหน่ง<sup>42</sup>

อัยการสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นเกษียณจากราชการเมื่อมีอายุครบ 65 ปี ในขณะที่พนักงานอัยการตำแหน่งอื่นเกษียณเมื่อครบ 63 ปี พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลที่มีขอบต่างๆ ได้รับการปกป้องโดยจะไม่ถูกไล่ออก หรือพักราชการ หรือลดเงินเดือนเว้นแต่จะเป็นไปโดยกระบวนการตามกฎหมาย

### 3) อำนาจหน้าที่

ในอดีตขณะที่ศาลและอัยการต่างสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรศาลและอัยการคือ Saibansho Kousei Hou (กฎหมายขององค์กรศาล)<sup>43</sup> บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมสั่งการของอัยการนั้น กำหนดว่า “อัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา” และ “อัยการสูงสุด หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์และหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดมีอำนาจเข้าดำเนินการด้วยตนเองในหน้าที่ของอัยการประจำศาลในเขตอำนาจของตนได้ อัยการสูงสุดหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์และหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดมีอำนาจโอนงานที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการคนหนึ่งไปยังอัยการคนอื่นได้

อัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งหมายถึงสำนักงานอัยการประจำศาลฎีกาจึงมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของสำนักงานดังกล่าวและยังมีอำนาจควบคุมสั่งการอัยการ ทั่วประเทศอีกด้วย

อำนาจหน้าที่ในคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่น ซึ่งตามกฎหมายสำนักงานอัยการมาตรา 4 อัยการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. สอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท
2. กระทำการฟ้อง
3. ร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง
4. ควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา

<sup>42</sup> ศิระ บุญกินนท์, อัยการญี่ปุ่น, 7.

<sup>43</sup> Dando, S., **Japanese criminal procedure**, (South Hackensack, N.J.: Fred B. Rothman, 1965),

อำนาจดังกล่าวเรียกว่า อำนาจฟ้องดำเนินคดี (Kensatsuken) ซึ่งจะเห็นได้ว่าในคดีอาญาอัยการมีอำนาจโดยสมบูรณ์ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงสิ้นสุดคดี และเป็นอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่อาจเข้าแทรกแซงหรือก้าวล่วงได้

ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือเฉพาะอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองไม่ได้<sup>44</sup> ซึ่งเป็นระบบผูกขาดอำนาจการฟ้องคดี (Monopolization of prosecution) ทำให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจเฉพาะ (Exclusive power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี โดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principle) อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดี (Kensatsuken) ในฐานะสำนักงาน (Kanchou) การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของอัยการนั้น อัยการสูงสุดเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุด อัยการทั่วประเทศได้รับการจัดวางเป็นองค์กรที่เป็นหนึ่งเดียวและเป็นลำดับชั้น มีการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นองค์กรเดียวแบ่งแยกมิได้ อัยการสูงสุดเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด (หมายถึงสำนักงานประจำศาลฎีกา) และยังเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของสำนักงานอัยการอุทธรณ์ทั้งหมด หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ หัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานอัยการแขวงต่างก็มีอำนาจควบคุมทั่วไปในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของสำนักงานของตนหรือสำนักงานอัยการที่อยู่ต่ำกว่าโดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะการออกคำสั่งและการปฏิบัติตามคำสั่ง หัวหน้าสำนักงานอัยการแต่ละแห่งสามารถเปลี่ยนตัวอัยการผู้รับผิดชอบคดีในสังกัดตนได้ ดังนั้นหากเปลี่ยนตัวอัยการแม้ในระหว่างคดีก็ไม่ทำให้ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ แม้อำนาจฟ้องดำเนินคดีอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของผู้บังคับบัญชาแต่อัยการแต่ละคนยังคงเป็นองค์กรตัดสินใจโดยตัวเองอยู่ ดังนั้นแม้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาแต่อำนาจในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีและความรับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้นยังเป็นของอัยการแต่ละคนอยู่

ดังนั้นจึงต้องให้มีการประสานกันระหว่างอำนาจการควบคุมสั่งการของผู้บังคับบัญชากับความเป็นอิสระของอัยการโดยมีระบบการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา โดยในการตัดสินใจของอัยการนั้นอาจจะปรึกษากับผู้บังคับบัญชาเพื่อการอนุมัติ ระบบการอนุมัตินี้นอกจากเป็นการปรับระหว่างความเป็นอิสระของอัยการกับความเป็นหนึ่งเดียวของอัยการแล้วยังทำให้เกิดความมั่นใจว่าใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีจะไม่เกิดความผิดพลาดขึ้น ซึ่งระบบการอนุมัตินี้มีประสิทธิผลมาก

<sup>44</sup>ศิริระ บุญภินันท์, “การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบ การควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย” ใน เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540), 8-18.

#### 4) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

กฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมสั่งการทั่วไปอัยการได้ แต่จะสั่งการได้เฉพาะต่ออัยการสูงสุดเท่านั้น อัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบงานของสำนักงานดังกล่าว นอกจากนี้ยังควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการทั้งหมด หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์เป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์รับผิดชอบงานของสำนักงาน นอกจากนี้ยังควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานดังกล่าวและของสำนักงานอัยการจังหวัดประจำศาลจังหวัดที่อยู่ในเขตอำนาจและของสำนักงานอัยการแขวงในเขตอำนาจ หัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัดในแต่ละสำนักงานอัยการจังหวัดรับผิดชอบงานในสำนักงานและควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานดังกล่าวและในสำนักงานอัยการแขวงประจำศาลแขวงที่อยู่ในเขตอำนาจ หัวหน้าสำนักงานอัยการแขวงประจำแต่ละสำนักงานอัยการแขวงรับผิดชอบงานของสำนักงานและควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนั้น

งานของอัยการญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. งานฟ้องดำเนินคดี
2. งานบริหารการฟ้อง

กฎหมายให้อำนาจในการควบคุมสั่งการแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเฉพาะในส่วนงานฟ้องดำเนินคดีแต่ไม่มีอำนาจเข้ามาควบคุมสั่งการในงานบริหารการฟ้องดำเนินคดีของอัยการ เนื่องจากถือกันว่าอำนาจในการฟ้องดำเนินคดีนั้นเป็นการใช้อำนาจบริหารอย่างหนึ่ง และอำนาจบริหารนี้เป็นของคณะรัฐมนตรี ในการใช้อำนาจบริหารนั้นคณะรัฐมนตรีจะร่วมกันรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะหัวหน้ากระทรวงยุติธรรมย่อมมีความรับผิดชอบในการฟ้องดำเนินคดีอันเป็นงานอย่างหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงมีอำนาจควบคุมสั่งการในงานกิจการทั่วไป บัญชี บุคคล งานการป้องกันอาชญากรรมหรืองานด้านนโยบายทางอาญาอื่น

การควบคุมสั่งการทั่วไปในงานฟ้องดำเนินคดีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ดังกล่าว ได้แก่การแนะนำมาตรฐานทั่วไปในวิธีจัดการงานฟ้องดำเนินคดี การแนะนำนโยบายทั่วไปในการป้องกันอาชญากรรม แนะนำการตีความในแง่การบริหารของกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ และการขอให้แจ้งในแต่ละคดีสำหรับการสั่งการเรื่องการสอบปากคำหรือการจัดการในแต่ละคดี ซึ่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งการได้เฉพาะต่ออัยการสูงสุดเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการสั่งการโดยผ่านอัยการสูงสุด เนื่องจากอัยการสูงสุดได้รับความคุ้มครองในตำแหน่งหน้าที่จึงสามารถต่อต้านแรงกดดันที่ไม่เหมาะสมจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเคยใช้อำนาจสั่งการต่ออัยการสูงสุดในปี 1954 เมื่ออัยการเข้าสอบสวนคดีใหญ่เกี่ยวกับการรับสินบนของนักการเมืองและพยายามที่จะจับกุมเลขาธิการของพรรคการเมืองสำคัญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งสังกัดพรรคดังกล่าวสั่งการอัยการสูงสุดมิให้จับกุมอันทำให้ต้องยุติการสอบสวน ต่อมามีการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำดังกล่าวซึ่งเป็นเหตุให้รัฐมนตรีต้องลาออกในที่สุด

ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการได้รับการคุ้มครองจากอำนาจกดดันโดยอ้อมจากภายนอกเช่นเดียวกับผู้พิพากษาซึ่งได้รับการประกันในสถานะอย่างสูง กล่าวคือแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถูกจำกัดการควบคุมสั่งการอัยการแต่หากยอมให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดังกล่าวปลดอัยการออกโดยอิสระแล้วจะทำให้เกิดการใช้มาตรการที่เป็นผลเสียต่อสถานะของอัยการได้ อันจะเป็นผลให้การประกันการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีอย่างอิสระเป็นเรื่องเพียงในนามเท่านั้น ดังนั้นจึงต้องให้หลักประกันโดยหากไม่ได้รับความยินยอมจากอัยการแล้วจะปลด ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือลดเงินเดือนมิได้เว้นแต่เกษียณอายุ การปลดออกเพราะเหตุไร้ความสามารถทางกายหรือจิตใจโดยอาศัยการวินิจฉัยจากคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติพนักงานอัยการ (Kensatsu tekikaku shinsakai) เป็นต้น

อำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นเป็นอำนาจเด็ดขาด กล่าวคือพนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ไม่ต้องเสนอความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องไม่ใช่แต่เฉพาะในกรณีที่ยานหลักฐานไม่น่าเชื่อหรือไม่เพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีที่มีเหตุผลพอเชื่อว่าการไม่ฟ้องคดีจะช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้สำนึกฟื้นฟูตนเองหรือเพราะผู้กระทำผิดได้ชดเชยทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้วและผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะฟ้องคดีอีกหรือเนื่องจากเหตุผลด้านนโยบาย อำนาจที่จะซักถามและถามคำให้การผู้ต้องหาและพยานสำคัญนั้น ทำให้พนักงานอัยการมีเครื่องมือที่ไม่อาจประเมินค่าได้ในการรวบรวมข้อเท็จจริงที่สำคัญเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

ความเป็นอิสระในหน้าที่ของอัยการ อัยการแต่ละคนเป็นองค์ประกอบของสำนักงาน (Kanchou) ที่เป็นอิสระ โดยเห็นได้จากคำหลักที่ใช้ว่า “พนักงานอัยการ” อัยการจึงต้องปฏิบัติตามการควบคุมสั่งการของผู้บังคับบัญชาแต่เนื่องจากอัยการแต่ละคนมีอำนาจในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานอิสระ ถ้าอัยการเริ่มการสอบสวนไปโดยมิได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาสั่งให้ไม่ฟ้องแต่อัยการฝ่าฝืนโดยทำการฟ้อง กรณีแม้เป็นปัญหาเรื่องการผิดวินัยแต่การสอบสวนหรือฟ้องคดีไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่มีผลตามกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้หากในคำฟ้องไม่มีตราประทับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา หรือไม่มีตราประทับ

สำนักงานอัยการก็ไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของคำฟ้อง ซึ่งในทางตรงกันข้ามแม้ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา โดยได้กระทำการฝืนความต้องการหรือความเชื่อของตน อัยการก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของตนได้ กล่าวคือการทำงานของอัยการตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการกระทำในนามของตนเองและต้องรับผิดชอบด้วยตัวเองเช่นกัน

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นเนื่องจากกฎหมายได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นได้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ เมื่ออัยการไม่ฟ้องซึ่งรวมถึงชะลอการฟ้องด้วยนั้นจะเข้าสู่มาตรการตรวจสอบดุลพินิจอัยการอันได้แก่

1. การควบคุมภายใน โดยอัยการแต่ละคนมีอำนาจเต็มที่ในการปฏิบัติงานฟ้องคดี (Prosecution) ในฐานะสำนักงานหนึ่งเดียว อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนดระเบียบวิธีการที่อัยการจะอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการอาวุโส กล่าวคือต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสในการพิจารณาฟ้องหรือไม่ฟ้อง อัยการแต่ละคนตระหนักดีว่าตนอาจพิจารณาโดยยึดความเห็นตนเองทำให้เกิดการตัดสินใจโดยอำเภอใจ อัยการที่อายุน้อยหรือไร้ประสบการณ์อาจปรึกษากับอัยการอาวุโสถึงเรื่องการจัดการคดีที่เหมาะสม ดังนั้นสำนักงานอัยการจึงได้พัฒนามาตรการเพื่อให้อัยการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง คือ

1) การสั่งไม่ฟ้องต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทำบันทึกคำตัดสินไม่ฟ้อง (Fukiso saiteisho) ซึ่งระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีและเหตุผลในการไม่ฟ้อง

2) อัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโส ซึ่งจะตรวจสอบว่าความเห็นของอัยการดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่<sup>45</sup>

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการที่อัยการดำเนินการไม่ฟ้องนั้น ไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้แต่โดยทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้านจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนกล่าวคือหัวหน้าสำนักงานจะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Yamashita, T., “The criminal justice system in Japan: the prosecution” in UNAFEI 103<sup>rd</sup>

International Training Course 17 April 1996, 16-17.

<sup>46</sup> ศิริระ บุญกินนท์, “ระบบกระบวนการยุติธรรมและการชะลอการฟ้องของญี่ปุ่น,” หน้า 9.

2. คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu shinsakai, prosecution review commission, inquest of prosecution)<sup>47</sup> ระบบอัยการเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1872 ซึ่งอัยการมีอำนาจจำกัดมาก ต่อมาอัยการค่อยๆ ขยายอำนาจของตนมากขึ้นในยุคประชาธิปไตย จนล่วงเข้าสมัยรัฐบาลทหาร อัยการได้ขยายอำนาจของตนจนมีอิทธิพลมากกว่าผู้พิพากษา<sup>48</sup> ในบางคดีอัยการใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่นในการใช้ดุลยพินิจในการชะลอการฟ้องและถูกประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีมาตรการควบคุมดุลยพินิจอัยการ คงมีแต่เพียงความกดดันจากความเห็นสาธารณะเท่านั้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาชนเริ่มรู้สึกถึงความจำเป็นในการควบคุมการใช้อำนาจของอัยการ

ในการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 GHQ (General headquarters) ซึ่งเป็นคณะผู้เข้าดูแลประเทศญี่ปุ่นของสหประชาชาติได้ชี้ให้เห็นถึงอันตรายของกฎหมายอัยการซึ่งให้อัยการมีอำนาจฟ้องแต่เพียงผู้เดียวโดยแนะนำให้ใช้ระบบลูกขุนใหญ่แต่รัฐบาลญี่ปุ่นและเจ้าหน้าที่ด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เห็นว่าสภาพของพลเมืองและกระบวนการยุติธรรมของประเทศยังไม่เหมาะสมกับการใช้ระบบลูกขุนใหญ่ดังกล่าว จึงได้หาทางประนีประนอมโดยให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ฟ้องดำเนินคดีของอัยการนั้นสะท้อนเจตนารมณ์ของพลเมือง<sup>49</sup> และเป็นระบบที่เป็นเอกลักษณ์ของญี่ปุ่น

ตามบทบัญญัติใน “Inquest of Prosecution Law” ค.ศ. 1948 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า มาตรการควบคุมการใช้อดุลยพินิจมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของอัยการ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้อดุลยพินิจคอยตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการใช้อดุลยพินิจไม่ฟ้องของอัยการ คณะกรรมการจะดำเนินการควบคุมการใช้อดุลยพินิจของอัยการได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผู้เสียหายมาขึ้นคำร้องก็ตาม นอกจากนั้นคำตัดสินของคณะกรรมการจะเป็นการควบคุมอัยการทางอ้อม หากอัยการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม คณะกรรมการก็จะส่งสำเนามติแก่หัวหน้าอัยการประจำท้องถิ่น ผู้ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลอัยการให้ทราบ หัวหน้าอัยการประจำท้องถิ่นก็อาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องก็ได้เมื่อเห็นว่าควร ยื่นฟ้อง<sup>50</sup>

<sup>47</sup>ศิริระ บุญกินนท์, “การควบคุมดุลยพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลยพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย” ใน เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, 10-11.

<sup>48</sup>West, M.D., “Prosecution review commissions: Japan’s answer to the problem of prosecutorial discretion,” *Columbia Law Review* 92, 4 (May 1992): 686-687.

<sup>49</sup>Makoto, M., “Kensatsu shinsakai seido,” *Hougaku Kyoushitsu* 1, 160 (1994): 130-131.

<sup>50</sup>เพชรินทร์ ตั้งกิตติวงศ์พร, *ทัศนะของนักวิชาการต่อการชะลอการฟ้อง* (วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), 33.

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วย  
 คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu shinsakai hou) คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมี  
 วัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์  
 แห่งพลเมือง<sup>51</sup> กล่าวได้ว่างานของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องแตกต่างจากนักกฎหมาย โดยเป็น  
 การสะท้อนความรู้สึกและความคิดเห็นที่ดีของประชาชนทั่วไปและเป็นการทำให้การฟ้องดำเนินคดี  
 เป็นประชาธิปไตยขึ้น หรือกล่าวได้ว่าเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในการตรวจสอบนั้นคณะกรรมการสามารถร้องขอให้อัยการส่งเอกสาร หรือให้  
 มาให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ<sup>52</sup> สอบถามให้สถานที่ราชการ องค์กรสาธารณะหรือ  
 เอกชนให้ข้อมูลใดๆได้<sup>53</sup> และเรียกผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้<sup>54</sup> หาก  
 พยานไม่มาขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกได้<sup>55</sup>

คำตัดสินของคณะกรรมการมี 3 ประเภท คือ

1. การไม่ฟ้องชอบ (การไม่ฟ้องเป็นการถูกต้องแล้ว)
2. การไม่ฟ้องไม่ชอบ (ควรร้องขอให้มีการสอบสวนใหม่อีกครั้ง)
3. การฟ้องชอบ (อัยการควรฟ้อง)

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายกำหนดว่าคำตัดสินในข้อ 2 ต้อง  
 ตัดสินโดยเสียงข้างมากและคำตัดสินในข้อ 3 ต้องใช้เสียงมากกว่า 8 เสียง (ใน 11 เสียง)<sup>56</sup> ให้ส่งคำ  
 ตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยังอัยการจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติอัยการ รวมทั้งให้ติด  
 ประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการและแจ้งผู้ร้องขอให้  
 ตรวจสอบการฟ้อง หากไม่พอใจคำตัดสินไม่อาจโต้แย้งได้<sup>57</sup>

คำตัดสินของคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับต่อพนักงานอัยการแต่เป็น  
 เพียงคำแนะนำให้อัยการพิจารณาการฟ้องคดีเท่านั้น<sup>58</sup> อัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่อ้างอิงหาก

<sup>51</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 1.

<sup>52</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 35.

<sup>53</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 36.

<sup>54</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 37.

<sup>55</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 37(2)(3).

<sup>56</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 27.

<sup>57</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 40.

<sup>58</sup>ประธาน วัฒนวาณิชย์, “กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา,”

เห็นว่าควรฟ้องตามคำตัดสินต้องดำเนินการฟ้อง<sup>59</sup> การฟ้องตามคำตัดสินแบบที่ 2 และ 3 นั้นให้อัยการที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าอัยการเจ้าของเรื่องเดิมที่ดำเนินการไม่ฟ้องเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องหรือสอบสวนแล้วให้แจ้งการดำเนินคดีใหม่นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุดและหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์โดยเร็ว คำตัดสินของคณะกรรมการแม้ไม่ผูกพันอัยการแต่มาตรการดังกล่าวข้างต้นรวมทั้งมติมหาชนจะเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม หากอัยการยังใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมต่อไป หลังจากที่ได้รับทราบคำตัดสินของคณะกรรมการแล้วหัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจจะออกคำสั่งให้อัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้หากเห็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ

3. การควบคุมโดยผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือร้องขอในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือร้องขอให้อัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษหรือผู้ร้องขอโดยเร็ว<sup>60</sup> และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องด้วย<sup>61</sup>

การที่พนักงานอัยการไม่ดำเนินการฟ้องนั้นไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้แต่อย่างไรก็ตามผู้ร้องทุกข์ผู้กล่าวโทษหรือผู้ร้องขอ สามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการได้ ในทางปฏิบัติเมื่อมีการยื่นคำร้องคัดค้านดังกล่าวจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตนโดยการเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

4. การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการ<sup>62</sup> หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้องหรือการควบคุมโดยศาล (Junkiso tetsuzuki, judicial quasi-indictment procedure, analogical institute of prosecution through judicial action) การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้องหรือการควบคุมดุลยพินิจอัยการโดยศาลนั้นบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262-270 อันเป็นมาตรการป้องกันการไม่ฟ้องคดีของอัยการอีกวิธีหนึ่ง คือการให้สถาบันที่เทียบเท่าเป็นผู้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาบางประเภท ความแตกต่างกับคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคือคณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาใช้ในทุกประเภทความผิด แต่การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าอัยการหรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง หรือการควบคุม

<sup>59</sup>กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา 41.

<sup>60</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 260 (การแจ้งการจัดการคดีต่อผู้ร้องทุกข์ ฯลฯ).

<sup>61</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 261 (การแจ้งเหตุผลของการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ฯลฯ).

<sup>62</sup>ประธาน วัฒนวานิชย์, “กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา”,

ดุลยพินิจอัยการโดยศาลใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตามกฎหมายป้องกัน กิจกรรมอันเป็นบ่อนทำลาย มาตรา 45 การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสืบสวนความ ปลอดภัยสาธารณะ)

ในคดีความผิดดังกล่าว ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการ สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้<sup>63</sup> กฎหมาย มิได้บัญญัติถึงเหตุผลแห่งการไม่ฟ้อง ดังนั้นแม้เหตุผลของการไม่ฟ้องของอัยการคือไม่ครบ องค์ประกอบของความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบย่อมสามารถร้องขอต่อศาลได้ การยื่นคำร้อง นั้นให้ยื่นต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วันนับแต่ได้รับแจ้งการไม่ฟ้อง<sup>64</sup> ผู้ร้องขอสามารถ ถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้ ซึ่งจะไม้อาจร้องขอในคดีนั้นใหม่อีก<sup>65</sup> หากอัยการเห็นว่าคำ ร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง<sup>66</sup> หากเห็นว่าไม่มีเหตุผล ภายใน 7 วันนับแต่รับคำร้องให้ทำความเห็นพร้อม ด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลในการไม่ฟ้อง<sup>67</sup> ให้เสมียนศาลแจ้งการร้อง ดังกล่าวต่อผู้ต้องหาโดยเร็ว หากมีการถอนคำร้องให้เสมียนศาลแจ้งอัยการและผู้ต้องหาโดยเร็ว<sup>68</sup> ขั้นตอนต่อไปศาลจะทำการพิจารณาซึ่ง การพิจารณาและการพิพากษาของศาลให้ทำเป็นองค์ คณะ<sup>69</sup> ซึ่งศาลอาจให้ผู้พิพากษาในองค์คณะหรือ ผู้พิพากษาศาลจังหวัดหรือศาลแขวงสอบสวน ข้อเท็จจริงได้<sup>70</sup>

รูปแบบของคำพิพากษาของศาล อาจมีได้ดังต่อไปนี้

1. ยกคำร้องเมื่อคำร้องไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อคำ ร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่น หรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล<sup>71</sup>
2. หากคำร้องมีเหตุผล ให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจ<sup>72</sup>

<sup>63</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262.

<sup>64</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262(2) และระเบียบตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น (keiji soshou hou kisoku) มาตรา 169.

<sup>65</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 263.

<sup>66</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 264.

<sup>67</sup>ระเบียบตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 171.

<sup>68</sup>ระเบียบตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 172.

<sup>69</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 265.

<sup>70</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262(2) และระเบียบตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 302.

<sup>71</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 266 (1).

ซึ่งการตัดสินใจในข้อ 2 นี้มีผลเท่ากับว่าได้มีการยื่นฟ้องไว้แล้ว<sup>73</sup>

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 266 และมาตรา 267 แล้ว ศาลจะแต่งตั้งให้ทนายความดำเนินคดีแทนอัยการต่อไป<sup>74</sup> ทนายความหากไม่มีเหตุผลที่สมควรจะปฏิเสธมิได้<sup>75</sup> ซึ่งทนายความจะปฏิบัติหน้าที่อัยการจนกว่า ศาลจะพิพากษาถึงที่สุดแต่การสั่งการเรื่องสอบสวนต่อเจ้าพนักงานธุรการอัยการและตำรวจนั้น ให้ มอบหมายแก่อัยการเป็นผู้ทำ<sup>76</sup> โดยให้ถือว่าทนายความดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ สาธารณะตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน<sup>77</sup> แต่หากศาลยกคำร้องของผู้ร้องให้ผู้ร้องชดใช้ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวทั้งหมด การฟ้องคดีอาญาดังวิธีนี้มีจำนวนไม่มากนัก ในระหว่างปี ค.ศ. 1984-1988 รวม 5 ปี มีผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีทั้งสิ้น 3,000 ราย ใน จำนวนนี้ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินคดีเพียง 3 รายเท่านั้น<sup>78</sup>

## 2.2.2 องค์การอัยการในระบบกฎหมาย Common Law

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบกฎหมาย Common Law นี้เป็นระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ให้เอกชนเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา เพราะถือว่าทุกคนล้วนมีหน้าที่ในการ ปกป้องคุ้มครองความสงบสุขของสังคม การฟ้องร้องและพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาจึงเป็นไป โดยมี ผู้กล่าวหาและศาลเป็นผู้อยู่ในฐานะวินิจฉัยตัดสินคดีเท่านั้น เรียกกระบวนการ กล่าวหา เจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีในฐานะพนักงานอัยการจึงไม่มีความจำเป็น อย่างไรก็ดี เมื่อการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนมีปัญหาและความซับซ้อนของคดีมีมากขึ้นจนเป็นการยากที่จะให้เอกชนเข้าดำเนินการฟ้องร้องกันเองได้ ประเทศในกลุ่ม Common Law จึงได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญามาเป็นของรัฐมากขึ้นโดยจัดตั้งองค์การอัยการ ขึ้น ประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของระบบกฎหมาย Common Law คือสหราชอาณาจักร(อังกฤษ) และสหรัฐอเมริกา

<sup>72</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 266(2).

<sup>73</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 267.

<sup>74</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 268.

<sup>75</sup>กฎหมายว่าด้วยทนายความ (bengoshi hou) มาตรา 24.

<sup>76</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 268 วรรค 2.

<sup>77</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 268 วรรค 3.

<sup>78</sup>ประธาน วัฒนาวณิชช์, “กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา”,

## 1. องค์การอัยการในอังกฤษ

### 1) ประวัติความเป็นมา

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เป็นแม่บทประชาธิปไตยอีกประเทศหนึ่ง ได้ชื่อว่าสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างมาก ระบบกฎหมายอังกฤษใช้ระบบกฎหมายแบบเอนกโกลาแซกซอน ซึ่งมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในท้องถิ่น จนกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่เรียกว่า Common Law ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของอังกฤษก็มีลักษณะพิเศษเช่นเดียวกัน กล่าวคือการฟ้องคดีอาญาอังกฤษนั้นถือหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Popular prosecution) การฟ้องและการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของประชาชนทั้งหมด ไม่มีระบบอัยการตามความหมายของอัยการในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐที่ใช้อำนาจของรัฐฟ้องร้องเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญา<sup>79</sup> กฎหมายให้อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาให้ขึ้นอยู่กับตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) และอาศัยความเป็นอิสระของศาลมาช่วยในการควบคุมการใช้อำนาจของตำรวจ

อย่างไรก็ตามอำนาจการฟ้องคดีของประชาชนนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมของ Attorney General ที่สืบเนื่องมาจากตำแหน่งขุนนาง King's Attorney และ King's Serjeant ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกษัตริย์ในศาลหลวง ตำแหน่ง Attorney General ถูกนำมาใช้แทนในปี ค.ศ. 1461<sup>80</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลให้การฟ้องร้องของประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรมไม่มีการกลั่นแกล้งฟ้องร้องเอาคดีมารกศาลหรือเป็นเครื่องมือกระชกกัน ในบางคดีกฎหมายกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ว่าเอกชนจะฟ้องคดีอาญาได้ก็ต่อเมื่อ Attorney General ให้ความยินยอมเสียก่อน ซึ่ง Attorney General มีอำนาจสั่งให้ยุติการดำเนินคดีนั้นเสียได้ นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว Attorney General ยังมีหน้าที่ปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกษัตริย์ รัฐบาล และสหราชอาณาจักรในศาลยุติธรรมอีกด้วย

ในประเทศอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม ผู้ที่ทำหน้าที่คล้ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมคือลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord chancellor) ผู้เป็นประธานศาลฎีกาและประธานสภาขุนนางด้วย ผู้ทำหน้าที่อัยการ คือ Attorney General และรองอัยการ คือ Solicitor General เป็นรัฐมนตรี (Minister of state) มีอำนาจและอัตราเงินเดือนสูงมาก<sup>81</sup>

<sup>79</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, “ความเป็นอิสระของอัยการ (อังกฤษ),” วารสารอัยการ 4, 44 (เมษายน 2525): 77-93.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, 70.

<sup>81</sup> สุข เปรมวีน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, 48.

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการและมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนด้วย คือ Attorney General และ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) เป็นหน่วยงานราชการที่มีได้ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทยโดยตรง หากขึ้นกับตำแหน่งราชการการเมืองตำแหน่งซึ่งเรียกว่า Attorney General มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ของรัฐบาลในข้อกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้พ้นวาระจากตำแหน่งตามวาระที่พรรคการเมืองซึ่งตนสังกัดพ้นจากความเป็นรัฐบาล<sup>82</sup>

ตำแหน่ง Attorney General (อัยการสูงสุด) ซึ่งเป็นประมุขฝ่ายอัยการของอังกฤษนี้ ก่อน ค.ศ. 1879 Attorney General ก็คือพนักงานอัยการ (Public prosecutor) ของอังกฤษเพียงผู้เดียวเท่านั้นเป็นตำแหน่งที่มีมานานแล้ว มีฐานะเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในรัฐบาลอังกฤษ (British government) และเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตสภาอังกฤษด้วย เป็นประมุขของเนติบัณฑิตโดยตำแหน่ง (Barrister) Attorney General เข้าดำเนินคดีแทนในนามของรัฐบาลในด้านอรรถคดีต่างๆ มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางและได้รับอัตราเงินเดือนที่สูงทัดเทียมกับ Lord Chancellor ประธานศาลฎีกาและประธานสภาขุนนาง Attorney General เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล (Legal adviser to the crown) และเป็นทนายของแผ่นดินในคดีอาญาที่สำคัญ เช่น คดีกบฏ คดีฆาตกรรมที่สะเทือนขวัญ คดีที่มีผลกระทบทางการเมืองหรือต่อธรรมเนียมปกครองประเทศ ทั้งเป็นทนายแก้ต่างให้รัฐบาลในคดีแพ่งด้วย มีงานอีกอย่างหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นเอกสิทธิ์โดยเฉพาะก็คือการเข้ายับยั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาในศาลด้วยการยื่นคำร้องที่เรียกว่า Nolle Prosequi ในคดีที่พิจารณาเห็นว่ากระทบท่อนโยบายสาธารณะหรือมีความไม่เหมาะสมที่จะให้ดำเนินคดีต่อไปจนถึงที่สุด อีกอย่างหนึ่งก็คือคดีแพ่งที่ความเสียหายจากการกระทำของบุคคลหนึ่งได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม เช่นคดีที่เป็น Public Nuisance เป็นต้น คดีทำนองนี้ Attorney General จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการก็เพราะเพื่อป้องกันไม่ให้มีการฟ้องร้องกันมากมายหลายคดีซ้ำซ้อนจากรายกรผู้ได้รับความเสียหายซึ่งมีหลายคน<sup>83</sup> Attorney General หรืออัยการสูงสุดของอังกฤษจึงเป็นตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งนอกจากให้คำปรึกษาหารือในข้อกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐบาลแล้วยังมีหน้าที่ต้องอภิปรายตอบโต้ข้อสงสัยหรือคำถามที่เป็นปัญหาทางกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย<sup>84</sup> ในกรณีที่ Attorney General วางลงหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ มีผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนคือ Solicitor

<sup>82</sup> สัตยา อรุณธาริ, อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา, 51.

<sup>83</sup> กระเนิง ภาไชย, “อัยการสูงสุดของอังกฤษ” ใน 100 ปี อัยการ (กรุงเทพฯ: ฉลองรัตน์, 2536), 232.

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, 233.

General เป็นตำแหน่งรองลงไปและเป็นตำแหน่งทางการเมืองเช่นกันมีวาระการดำรงตำแหน่งและการเข้าออกจากตำแหน่งตามวาระของรัฐบาล<sup>85</sup>

นอกจากตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General แล้ว อังกฤษยังจัดตั้ง Director of Public Prosecutions ในปี ค.ศ. 1879 เรียกย่อๆ ว่า D.P.P. โดย D.P.P. นี้เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำไม่ใช่ตำแหน่งทางการเมือง การแต่งตั้งกระทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home secretary) แต่การปฏิบัติหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบและในบังคับบัญชาของ Attorney General และ Solicitor General แล้วแต่กรณี หากพิจารณาภายนอกอาจเข้าใจได้ว่า D.P.P. เป็นหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกับ Attorney General และ Solicitor General แต่หากพิจารณาระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษแล้วจะได้คำตอบในเรื่องนี้ เพราะในตอนหลังๆ มาโดยเฉพาะในศตวรรษที่ 18-19 นี้ อังกฤษเริ่มใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาในสองรูปแบบผสมกันอยู่คือการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนและการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ โดยเฉพาะฝรั่งเศสและเยอรมัน ภายใต้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนแบบดั้งเดิม Attorney General และ Solicitor General เป็นผู้คอยสอดส่องการฟ้องคดีของเอกชนให้อยู่ในกรอบของกฎหมายดังกล่าวมาแล้วแต่ไม่มีบทบาทในการเข้าดำเนินคดีเองมากนัก แต่ในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ริเริ่มและพัฒนาขึ้นมาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษสมัยใหม่นั้น D.P.P. เป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่เข้าดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐตามหลักการการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั่นเอง<sup>86</sup>

องค์กรอัยการที่อยู่ในความหมายว่าเป็นผู้ใช้อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีของรัฐในอังกฤษได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1985 ตามพระราชบัญญัติ Prosecutions of Offences Act 1985 ก่อนหน้านี้นี้ ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจควบคุมทั้งด้านการสอบสวนและการฟ้องคดี ซึ่งในการฟ้องคดีกรมตำรวจได้มอบหมายให้แผนกนิติการที่ตั้งอยู่ในบางท้องที่ของตำรวจเป็นผู้ฟ้องคดีในนามของ กรมตำรวจในท้องที่ที่ไม่มีแผนกนิติการ กรมตำรวจจะจ้างทนายเอกชนเพื่อฟ้องคดีภายใต้คำแนะนำของกรมตำรวจหรือกรมตำรวจจะฟ้องคดีนั้นๆ ด้วยตนเองก็ได้ ต่อมาพบว่าตำรวจฟ้องคดีต่อศาลจำนวนมากแต่ปรากฏว่าศาลพิพากษายกฟ้องจำนวนมากเช่นกัน จึงเกิดแนวคิดให้มีหน่วยงานควบคุมการสั่งฟ้องของตำรวจ สำนักงานอัยการ (Crown prosecution service (CPS)) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1986

<sup>85</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, “จากกระบัตร์สู่อัยการ”, 80.

<sup>86</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, “จากกระบัตร์สู่อัยการ”, 81.

## 2) โครงสร้างองค์กร

สำนักงานอัยการอังกฤษเป็นหน่วยงานราชการที่มีอธิบดีอัยการ (Director of public prosecutions) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีอัยการสูงสุด (Attorney general) เป็นรัฐมนตรีผู้ควบคุมดูแล ปัจจุบันมีสำนักงานอัยการรวม 42 แห่ง ตั้งอยู่ใน 42 เขต ซึ่งแต่ละเขตก็มีท้องที่สอดคล้องกับกำลังตำรวจและมีอำนาจเหนือตำรวจในเขตนั้นๆ ในแต่ละเขตจะมีหัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดูแล โดยมีผู้ช่วยเหลือคือผู้ช่วยหัวหน้าพนักงานอัยการ (ฝ่ายว่าความ) และผู้บริหารท้องที่ ปัจจุบันอังกฤษมีพนักงานอัยการจำนวน 2,267 คนและเจ้าพนักงานคดี (ผู้ช่วยอัยการ) อีกจำนวน 4,779 คน<sup>87</sup>

## 3) อำนาจหน้าที่

หลักกฎหมายประเทศอังกฤษที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ ซึ่งเป็นต้นแบบแห่งการใช้กฎหมายจารีตประเพณี พื้นฐานของกฎหมายคอมมอนลอว์ก็คือ หลักการแห่งกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (The rule of law) ซึ่งใช้มาในสมัยกลางของประเทศยุโรปโดยยึดถือหลักการว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคและอยู่ใต้บังคับของกฎหมายธรรมดาเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะฝ่าฝืนกฎหมายโดยเน่ชัดซึ่งจะได้มีการพิสูจน์กันตามวิธีการของกฎหมายธรรมดาในศาลธรรมดาของรัฐและสิทธิของบุคคลในทางศาลนั้นมิใช่เกิดจากหลักประกันที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากการที่ศาลยุติธรรมได้ช่วยกันรักษาสิทธิของเอกชนไว้ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดา กล่าวคือเมื่อบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือถูกริดรอนเสรีภาพ บุคคลนั้นชอบที่จะดำเนินคดีแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในศาลธรรมดาทั้งนี้ไม่ว่าผู้ซึ่งทำความเสียหายให้ นั้นจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ”<sup>88</sup>

ในประเทศอังกฤษจึงถือเป็นหลักทั่วไปว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีอาญา แม้ว่าตนเองจะไม่มีส่วนได้เสียเป็นพิเศษในคดีนั้นๆ (Anyone may prosecute) เนื่องจากพลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมืองและมีหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐ เรียกว่าระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน (Popular prosecution) หน้าที่อันนี้รวมไปถึงการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาดังนั้นผู้ที่ฟ้องคดีอาญาได้อาจเป็นพนักงานอัยการ (Public prosecutors) เจ้าหน้าที่ตำรวจ

<sup>87</sup> จีรุมิ เคชะพันธ์, ชุศักดิ์ เสนานัญญฤทธิ์ และจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์, “ระบบอัยการอังกฤษ”, ใน รายงานการดูงานต่างประเทศ: หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 23 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ, 3.

<sup>88</sup> อูสาร์ โกมลปาณิก, “ศาลปกครอง” ใน เอกสารการสอนวิชากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), 931.

เจ้าหน้าที่หน่วยอื่นๆ ของรัฐบาลหรือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ หรือส่วนการปกครองท้องถิ่น (Local authorities) หรือเอกชนทั่วไป ก็ได้และไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการบังคับว่าหากเป็นหน่วยราชการที่ประสงค์จะฟ้องคดีแล้วจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ บรรดา กระทรวง ทบวง กรม และส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ก็มีสำนักงานกฎหมายของตนเองมีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาได้เอง อันเป็นหลักทั่วไปที่มีมาแต่ดั้งเดิม<sup>89</sup>

ในปี ค.ศ. 1790 เจอร์มี เบ็นธัม (Jeremy Bentham) นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของอังกฤษได้วิจารณ์การฟ้องคดีโดยเอกชนของอังกฤษว่าเป็นระบบการฟ้องคดีแบบเปิด ในขณะที่ฝรั่งเศสใช้การฟ้องคดีแบบปิด โดยเห็นว่าระบบการฟ้องคดีแบบเปิดต่อไปภายหน้าจะไม่ส่งผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนจะเบื่อบ่อยและรู้สึกเป็นภาระไม่เป็นการสะดวกที่ต้องเข้ามารับภาระดำเนินคดีอาญาในศาล ตัวผู้เสียหายโดยตรงเองบ่อยครั้งก็ปล่อยวางมือเสียกลางคันในศาล เพราะต้องสูญเสียเวลา เงินทองมากมาย เมื่อต้องถูกบังคับให้รับภาระนี้ต่อไปห้ามหยุดการดำเนินการกลางคันก็มักดำเนินคดีต่อไปแบบเสียไม่ได้ ไม่ระมัดระวัง หละหลวม เพราะเอกชนขาดเครื่องมือและกลไกในการแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาลได้และเป็นช่องทางให้มีการเรียกสินบน ช่มชู้ สมรู้ร่วมคิด ขอมความล้มคดีกันโดยไม่ชอบ แต่ในระบบปิดของฝรั่งเศสเองก็มีข้อน่ารังเกียจเพราะการให้อำนาจเฉพาะเจ้าพนักงานอัยการฟ้องคดีได้ฝ่ายเดียวนั้นย่อมเปิดโอกาสให้ใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ (Arbitrary dispensing power) ที่อาจจะมากมายใหญ่โตกว่าอำนาจของกษัตริย์ เจอร์มี เบ็นธัม (Jeremy Bentham) จึงเสนอให้ใช้ระบบผสมนำข้อดีของแต่ละระบบมาใช้ในการฟ้องคดีอาญาของอังกฤษ<sup>90</sup> แต่นับตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาได้มีบทกฎหมายหลายฉบับบัญญัติไว้ว่า การฟ้องคดีอาญาบางประเภทจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตยินยอมจากรัฐ โดยผู้ที่จะให้ความยินยอมในเรื่องนี้ได้ก็คือ Attorney General คนหนึ่ง หรือ Director of Public Prosecutions (เรียกย่อๆ ว่า D.P.P.) อีกคนหนึ่ง<sup>91</sup> นอกจากนั้นการฟ้องคดีอาญาบางอย่างก็จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงทบวงกรมหรือส่วนปกครองท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าจะมีบทกฎหมายจำกัดสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวแล้วก็ยังไม่ใช่เป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักทั่วไปซึ่งเป็นรากฐานที่ว่าใครๆ ก็ฟ้องคดีอาญาได้เพราะข้อจำกัดดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นความผิดที่อยู่ในประเภทข้อยกเว้น เช่น ความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการและความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา (Offences against the official secrets and coinage acts) เป็นต้น คดีอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นอำนาจ

<sup>89</sup> อุทิศ วิวัฒน์, “อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ” ใน ระบบอัยการสากล, 119.

<sup>90</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, “จากกษัตริย์สู่อัยการ”, 82.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, 120.

หน้าที่ของ D.P.P. ที่จะพิจารณาว่าควรจะดำเนินคดีฟ้องศาลหรือไม่ก็ได้คือคดีเกี่ยวกับการพิมพ์โฆษณาเผยแพร่ ซึ่งหนังสือหรือภาพลามก อนาจาร ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเกี่ยวกับการที่จะดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดประเภทดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดกฎหมายที่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยต่อประชาชนและรัฐบาล<sup>92</sup> อนึ่ง ในระเบียบข้อบังคับดังกล่าวยังได้กำหนดครุฑให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรายงานคดีอาญาบางประเภทให้ D.P.P. ทราบ เพื่อ D.P.P. จะได้เป็นโจทก์ฟ้องเองซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นคดีประเภทที่กระทบกระเทือนต่อชุมชนมากกว่าต่อบุคคลเป็นรายบุคคล เช่นความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน (Bribery) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ (Corruptions) หรือความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ ความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น สำหรับคดีอาญาที่มีผู้อื่นฟ้องแล้วได้ถอนฟ้องไปก็ดีหรือไม่ดำเนินคดีต่อไปภายในเวลาอันสมควรก็จะต้องมีการรายงานไปยัง D.P.P. ด้วย เพื่อที่ D.P.P. จะได้พิจารณาต่อไปว่าการฟ้องคดีหรือการถอนฟ้องคดีนั้นได้กระทำไปโดยสุจริตหรือไม่หรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นการสมควรที่จะให้มีการดำเนินคดีนั้นต่อไปไม่ว่าผู้เป็นโจทก์จะได้ถอนฟ้องคดีนั้นไปแล้วหรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณประโยชน์ D.P.P. อาจเข้าไปแทรกแซงดำเนินคดีอาญาที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นโจทก์ได้หาก D.P.P. เห็นเป็นการสมควร

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา ปี พ.ศ. 2528 (Prosecution of offences act 1985) ซึ่งใช้ในปี ค.ศ. 1986 กำหนดให้อัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการอังกฤษมีแนวทางปฏิบัติ คือ

1. อธิบดีสำนักงานอัยการเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของฝ่ายพนักงานอัยการโดยอธิบดีสำนักงานต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐมนตรี (Attorney general)
2. ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยอธิบดีสำนักงานอัยการจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการตรวจสอบภายใน รวมทั้งการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีแก่สมาชิกรัฐสภาเป็นรายคดี
3. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ สำหรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยอธิบดีพนักงานอัยการจะต้องออกกฎระเบียบดังกล่าว รองรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญาปี พ.ศ. 2528
4. การใช้ศาลพิจารณาทบทวนความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้อัยการดำเนินคดีหากพบความบกพร่องในการฟ้องร้อง

<sup>92</sup> สุข เปรมวีน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ใน ระบบอัยการสากล, 65-66.

สรุปได้ว่าการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษนั้น การควบคุมทางการเมืองและให้ประชาชนตรวจสอบเป็นสำคัญ โดยหลักการสั่งคดีต้องเปิดเผยเป็นเอกสารสาธารณะ โดยไม่มีการตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบ

#### 4) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

เป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอดว่า Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งทางฝ่ายบริหารแต่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งการในคดีอาญานั้น Attorney General และ Solicitor General มีสถานะเสมือนตุลาการ (Quasi judicial functions) กล่าวคือ ความเป็นอิสระในทางคดีเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลฎีกา ฝ่ายบริหารจะแทรกแซงมิได้เป็นความเป็นอิสระที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของอังกฤษ โดยรัฐธรรมนูญอังกฤษได้กำหนดให้ตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งทางการเมือง ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา (Accountability to parliament) ในทางปฏิบัติกลับมีปัญหามากมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระดังกล่าว เพราะ Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งบริหารในตัว มีฐานะเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล เป็นที่ถกเถียงกันมาตลอดว่าควรให้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองนี้ร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลหรือไม่ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยต่างให้ความเห็นว่าเนื่องจากลักษณะงานในหน้าที่ของทั้งสองตำแหน่งแตกต่างจากงานของรัฐมนตรีอื่น เพราะมีอำนาจหน้าที่ 2 อย่างซ้อนกันอยู่คืองานด้านการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและว่าต่าง แก่ต่างคดีให้แก่รัฐบาล ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นงานอำนวยการยุติธรรมทางคดีอาญาที่ต้องใช้อำนาจตุลาการที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรี การที่ Attorney General และ Solicitor General เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีอาจทำให้กระทบต่ออิสระในการใช้ดุลพินิจในทางคดีของ Attorney General และ Solicitor General ที่ตกในอิทธิพลทางการเมือง การหาเสียง คະแนนนิยม และการกดดันจากสังคมในทางคดี Lord Shawcross อดีตประธานศาลฎีกาอังกฤษกล่าวในที่ประชุมสมคมนักกฎหมายอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1953 ว่า “ไม่มีหลักกฎหมายใดห้ามมิให้ Attorney General และ Solicitor General เข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรี แต่เมื่อเข้าร่วมคณะรัฐบาลแล้วก็ต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่าหลักความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของ Attorney General และ Solicitor General นั้น จะไม่ถูกลบดบังหรือบิดเบือนไปตามอิทธิพลทางการเมือง”

เพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของ Attorney General และ Solicitor General ในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการดังกล่าว กฎหมายอังกฤษจึงได้แยกการกำกับควบคุมและความรับผิดชอบของตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General เป็น 2 แนวทางคือในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารในฐานะรัฐมนตรีคนหนึ่ง Attorney General และ Solicitor General จำต้องร่วมรับผิดชอบกับคณะรัฐมนตรีในทางนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการให้รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาเป็นการเฉพาะตัวไม่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

การแทรกแซงจากฝ่ายบริหารในการปฏิบัติหน้าที่ของ Attorney General และ Solicitor General ก็ จะลดน้อยลง เพราะ Attorney General และ Solicitor General จะมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี อย่างไร ก็ตามการที่ Attorney General และ Solicitor General ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้นมิได้หมายความว่ารัฐสภาจะเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองครอบงำ Attorney General และ Solicitor General แทนที่ฝ่ายบริหารได้ หลักความรับผิดชอบต่อรัฐสภา นั้น มีความหมายเพียงแต่ว่า Attorney General และ Solicitor General จะต้องทำหน้าที่รายงานและ ชี้แจงต่อรัฐสภาภายหลังที่ได้ใช้ดุลยพินิจไปแล้วอย่างมีอิสระ หากรัฐสภาเกิดความสงสัยในการใช้ ดุลยพินิจนั้นรัฐสภามีอำนาจขอทราบในรายละเอียดและตั้งกระทู้ถาม Attorney General และ Solicitor General ได้ แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจของ Attorney General และ Solicitor General ในก่อนหรือระหว่างการสั่งคดีได้

ฉะนั้นความเป็นอิสระของอัยการอังกฤษจากฝ่ายบริหาร จึงหมายความว่าถึง ความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน โดยกฎหมายอังกฤษได้ตั้งเอาหลักการถ่วงดุลและ การคานอำนาจมาใช้เป็นประกันความเป็นอิสระของอัยการหลักการเช่นนี้ได้รับการยืนยันตลอดมา ตัวอย่างที่แสดงถึงความเป็นอิสระของอัยการอังกฤษได้เป็นอย่างดีคือ คดี Campbell คดีนี้ ก่อให้เกิดวิกฤตในรัฐธรรมนูญและเป็นเหตุให้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี แรมเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsey Mackdonal) ซึ่งเพิ่งขึ้นบริหารประเทศเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อังกฤษ ต้องแพ้ คะแนนเสียงพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนฯ และต้องลาออกในที่สุด<sup>93</sup>

#### 5) ความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ

อัยการอังกฤษไม่ขึ้นกับศาล อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหารจึง ไม่ขึ้นกับอำนาจตุลาการแต่ศาลมีบทบาทในการควบคุมดุลยพินิจของอัยการอังกฤษได้เพื่อทบทวน ความเห็นการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะในส่วนที่ละเมิดระเบียบปฏิบัติสำหรับอัยการ หรือเป็นความบกพร่องในการฟ้องร้อง ศาลมีอำนาจสั่งให้อัยการดำเนินคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแต่ไม่อาจก้าวล่วงไปแทรกแซงดุลยพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีได้

### 2. องค์กออัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 1) ประวัติความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศสหรัฐคือประกอบด้วยรัฐต่างๆ และแต่ละ รัฐนั้นมีอำนาจการปกครองของตนเอง มีกฎหมายรัฐ มีศาล มีรัฐสภาของตนเองแต่อำนาจในทาง การทหารและเกี่ยวกับการต่างประเทศเป็นของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐ ดังนั้นรูปแบบขององค์กร

<sup>93</sup>อาซูร สมานเดชา, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), 144-146.

อัยการของสหรัฐอเมริกาจึงเหมือนกับรูปแบบของการปกครอง ที่มีทั้งอัยการแห่งสหรัฐอเมริกาและอัยการแห่งมลรัฐของแต่ละรัฐ

อัยการแห่งสหรัฐอเมริกามี Attorney General เป็นอธิบดีใน Department of Justice และเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด Law Enforcement มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในระดับ มีหน้าที่เป็นตัวแทนนักกฎหมายของฝ่ายบริหารในศาลยุติธรรมที่เรียกว่าทนายแผ่นดิน รับผิดชอบการบริหารงานเกี่ยวกับงานยุติธรรมคืองานสอบสวน งานบังคับคดี งานราชทัณฑ์ การคุ้มครองพยานรวมอยู่ด้วย ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกาแม้ว่าการดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษ ก่อนการประกาศอิสรภาพการดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกาก็มีลักษณะเช่นเดียวกับอังกฤษ ซึ่งใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพแล้วได้มีการนำเอาระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่มีระบบอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีตามแบบประเทศฝรั่งเศสมาใช้ อัยการของสหรัฐอเมริกาพอแยกได้ 3 ระดับ คือ<sup>94</sup>

1. Attorney General เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา Attorney General เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมและการบังคับกฎหมายของรัฐ เป็นรัฐมนตรีหนึ่งของคณะรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้น

2. United States Attorney หรือพนักงานอัยการแห่งสหรัฐอเมริกา แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีมีอยู่ประจำทุกรัฐ ทำหน้าที่บริหารการดำเนินคดีอาญาในรัฐที่ประจำอยู่ในรัฐหนึ่งอาจมีคนเดียวหรือหลายคนแล้วแต่ปริมาณงานและคดีที่รับผิดชอบ

3. Assistant United States Attorney แต่งตั้งขึ้นโดย Attorney General ในรัฐหนึ่งจะมี Assistant United States Attorney หลายคนตามปริมาณคดีของแต่ละรัฐ Assistant United States Attorney จะแต่งตั้งจากใครก็ได้ ตามแต่ที่ Attorney General เห็นสมควร

ระบบอัยการสหรัฐอเมริกาคือเป็นระบบการเมือง ที่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการในทุกระดับดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง ทำให้การเมืองมีโอกาสแทรกแซงการดำเนินคดีของอัยการได้ง่าย แต่เนื่องจากว่าอัยการเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและการเมืองภาคประชาชนในสหรัฐอเมริกานั้นเข้มแข็งและมีจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบ หากอัยการผู้ใดประพฤติตนไม่เหมาะสม ยอมให้การเมืองแทรกแซงการทำงานของตนจนประชาชนเห็นว่าป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็อาจจะไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งเป็นอัยการครั้งต่อไป ประชาชนสหรัฐอเมริกาจึงให้ความไว้วางใจอัยการในฐานะที่เป็นสถาบันที่มีเกียรติของสหรัฐอเมริกา (A distinctively American)

<sup>94</sup> กมล พัทธวนิช, “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา,” วารสารอัยการ 2, 16: 14-29.

## 2) โครงสร้างองค์กร

สำหรับโครงสร้างองค์กรของอัยการแห่งสหรัฐ เราแยกออกได้เป็น 2 ระดับ คือ โครงสร้างองค์กรของอัยการแห่งสหรัฐและอัยการแห่งมลรัฐ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นสำนักงานรัฐมนตรีของ Attorney General นั่นเอง การกินหน้าที่และโครงสร้างจึงเป็นโครงสร้างการบริหารงานแบบกระทรวงดูแลรับผิดชอบการบริหารงานคดีอาญาภาครัฐ การบังคับใช้กฎหมายในฐานะเป็น Law Enforcement ของสหรัฐ ในระดับองค์กรวมและการดำเนินงานยุติธรรมระหว่างประเทศ ของสหรัฐอเมริกา กลไกที่สำคัญที่สุดของ Attorney General คือสำนักงานสอบสวนสืบสวนกลางแห่งสหรัฐ F.B.I. ที่ Attorney General มีอำนาจเต็มในการสั่งการให้หน่วยงานดังกล่าวเข้าสอบสวนสืบสวนคดีอาญาต่างๆได้ทั่วทั้งสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะกรณีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาร้ายแรงในอำนาจแห่ง Attorney General แต่กลไกที่สำคัญอย่างแท้จริงในการบริหารงานคดีอาญาภาครัฐและการบังคับใช้กฎหมาย คืออัยการประจำมลรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการใช้กฎหมายของมลรัฐแต่ละแห่งในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์กรอัยการแต่ละมลรัฐคือ Assistant United States Attorney และในแต่ละมลรัฐจะมีสำนักงานอัยการประจำเขต โดยมีหัวหน้าอัยการประจำเขตนี้เรียกว่า District Attorney มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและเป็นที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการสภาเขต (County committee) แม้ District Attorney จะอยู่ในบังคับบัญชาของ Assistant United States Attorney แต่จะเห็นได้ว่าในส่วนของที่มานั้นแตกต่างกันโดย District Attorney มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขต ส่วน Assistant United States Attorney แต่งตั้งขึ้นโดย Attorney General ของสหรัฐ District Attorney จึงต้องให้ความสนใจแก่เสียงของประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้ามาดำรงตำแหน่ง โอกาสที่ Assistant United States Attorney หรือ Attorney General ของสหรัฐจะแทรกแซงดุลยพินิจในการดำเนินคดีจึงเป็นสิ่งที่ยากมาก อันเป็นการนำระบบการกระจายอำนาจทางการปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นมาใช้เป็นระบบการตรวจสอบและควบคุมรวมถึงประกันความเป็นอิสระของอัยการในอเมริกา

ส่วนงานที่อยู่ในการดำเนินการของสำนักงานอัยการแห่งรัฐ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละรัฐ ปริมาณคดี จำนวนประชากร โดยทั่วไปสำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะมีส่วนงานดังต่อไปนี้

ก) ส่วนประสานงานราชการอัยการ (Field operation section) มีหน้าที่ในการประสานงานทางคดีกับมลรัฐอื่นทั้งที่มีแนวเขตติดต่อกันหรือไม่มีแนวเขตติดต่อกัน แต่ความผิดที่เกิดขึ้นได้กระทบต่อประโยชน์แห่งมลรัฐนั้น ซึ่งอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการจับกุม สอบสวน และอำนาจศาลในการฟ้องร้องคดี อีกทั้งข้อกฎหมายที่แตกต่างกันของแต่ละมลรัฐที่การกระทำบางอย่าง

อาจเป็นความผิดในรัฐหนึ่งแต่ไม่ผิดในอีกรัฐหนึ่ง ส่วนงานนี้จึงเปรียบเสมือนกองการต่างประเทศนั่นเอง

ข) ส่วนสอบสวนคดีพิเศษ (The special investigation division) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีความเชี่ยวชาญในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับ

1. การประพตทุจริตหรือประพตมิชอบของข้าราชการในมลรัฐ

2. อาชญากรรมที่มีแผนการหรือเป็นกลุ่มก้อน แผนกนี้ได้ทำการสืบสวนสอบสวนความผิดที่มีผู้กล่าวหาว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการใด ๆ อันขัดต่อกฎหมายละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ค) ส่วนที่ปรึกษาทางด้านการวิจัย ค้นคว้า (A research consultant) มีหน้าที่ในการค้นคว้าวิจัยหาสาเหตุและการแก้ไขปัญหอาชญากรรม สนับสนุนและพัฒนาระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่แก่สำนักงานอัยการเขต เสนอจัดทำ แก้ไขกฎหมายต่างๆที่เห็นว่าใช้บังคับได้ไม่เหมาะสมแก่สมัยอีกต่อไป

จ) คณะกรรมการสอบสวน (A bureau of investigation) ประกอบด้วยพนักงานสอบสวน พนักงานสืบสวนและผู้สอบบัญชี ให้ความช่วยเหลือแก่อัยการแห่งมลรัฐในการบริหารเตรียมการทางคดี

ฉ) ส่วนการบริหาร (The administrative service division) มีหน้าที่ให้บริการด้านสนับสนุนงานทางธุรการของสำนักงาน จัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือสื่อสาร

ช) ส่วนคดีศาลสูง (Central operation) เป็นส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาในแต่ละมลรัฐ

ซ) ส่วนงานฟ้องคดีอาญา (The complain division) มีหน้าที่พิจารณาคดีในเขตอำนาจว่าสมควรฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ อย่างไร

ณ) ส่วนคดีเลือกตั้ง (The election fraud section) เป็นแผนกคดีพิเศษที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนกรณีมีการกล่าวหาว่าการเลือกตั้งเป็นไปด้วยกลฉ้อฉล ผ่าฝืนกฎหมาย ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

ญ) ส่วนคดีไต่สวนมูลฟ้อง (The preliminary division) ทำหน้าที่ในการเริ่มคดีไต่สวนมูลฟ้องโดยคณะลูกขุนใหญ่ มีหน้าที่พิจารณาว่าสมควรนำจำเลยเข้าสู่การพิจารณาของศาลหรือไม่

ฎ) ส่วนการดำเนินคดี (The trials division) มีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล การสืบพยาน

นอกเหนือจากนี้สำนักงานอัยการประจำรัฐที่มีขนาดใหญ่อาจแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนย่อยๆ ตามประเภทคดีออกไปตามภารกิจอีกได้ เช่นสำนักงานอัยการประจำรัฐลอสแอนเจลิส มีการแบ่งส่วนงานในสำนักงานมากถึง 24 ส่วนงาน<sup>95</sup>

### 3) อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการของสหรัฐจำกัดเฉพาะการกระทำอันเป็นอันตรายต่อรัฐบาลกลาง (Central government) เช่นการกบฏ การฉ้อโกงเกี่ยวกับรายได้ การขัดขวางความยุติธรรมในศาลของสหรัฐ เป็นต้น ในระยะต่อมาพบว่าการขยายขอบเขตอำนาจของรัฐบาลกลางในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติทางคดีอาญาต่างๆ จนทำให้อัยการแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีครอบคลุมถึงความผิดอื่นๆ เช่นการลักพาตัว การปล้นธนาคาร การกระทำความผิดทางอาชญากรรม เป็นต้น ปัจจุบันพนักงานอัยการของสหรัฐจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมายอาญาทั้งในระดับสหรัฐและมลรัฐ ส่วนพนักงานอัยการส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการสอบสวนและการฟ้องดำเนินคดีในความผิดอาญาในรัฐของตนเอง

ตามระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเริ่มคดีด้วยการฟ้องคดีอาญา ตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง ทั้งลูกขุนคณะใหญ่ (Grand juries) ที่มีอำนาจไต่สวนการฟ้องก็ไม่มีอำนาจเริ่มต้นคดีเหมือนอัยการได้ ยกเว้นในกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้โดยจำเพาะเจาะจง ซึ่งต้องเป็นเรื่องหรือสถานการณ์ที่พิเศษจริงๆ พนักงานอัยการของสหรัฐทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาไปพร้อมๆ กับตำรวจและใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสอบสวน การฟ้องดำเนินคดีและการจับกุมผู้ต้องสงสัย ทั้งนี้ที่พบว่าการกระทำ ความผิดทางอาญา อัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนและการฟ้องดำเนินคดีอาญา โดยรวมเอาหน้าที่ในการให้คำปรึกษากับเจ้าพนักงานตำรวจในระหว่างการสอบสวนและหน้าที่ในการฟ้องดำเนินคดีอาญาในการพิจารณาที่ศาลเข้าด้วยกัน

การฟ้องคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกา ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) รัฐสภาของรัฐบาลกลางสหรัฐ (U.S. congress) ได้ออกกฎหมายให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “อัยการของสหรัฐจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดขึ้นภายในเขตท้องถิ่นของตน” ในระดับรัฐก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีอาญาอย่างเดียวกันแต่อัยการในสหรัฐอเมริกามีได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) นี้อย่างเด็ดขาดเสมอไปแต่อย่างใด ตรงกันข้ามอัยการสหรัฐอเมริกาสืบสร้างหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจ

<sup>95</sup> กมล พัทธวินิช, “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา”, 24.

(Opportunity principle) โดยอัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีที่แม้ปรากฏว่ามีมูลแต่มีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องคดีนั้นต่อผู้ถูกกล่าวหาอย่างกว้างขวาง การฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการสหรัฐอเมริกาได้กระทำสืบเนื่องกันมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นประเพณีไปในที่สุด การใช้อำนาจอัยการในเรื่องนี้ไม่มีกฎหมายบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีได้และศาลเองก็ไม่มีอำนาจบังคับให้อัยการฟ้องคดีไม่ได้ โดยศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ปฏิเสธคำร้องขอให้เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีของอัยการ โดยอ้างหลักทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และแนวคิดเรื่องการจำกัดบทบาทของศาล (Judicial restraint) เช่นในคดี United States V. McLaughton, (1959) ศาลสูงสุดของสหรัฐฯ ได้วินิจฉัยเอาไว้ว่า “วิถีทางแห่งกฎหมายในประเทศนี้ได้ปรากฏอยู่แล้วว่า การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร (Law enforce personnel) โดยเฉพาะคืออัยการสหรัฐ (U.S. Attorneys) ในส่วนที่เห็นควรจะดำเนินคดีต่อเอกชนคนใดหรือไม่เพียงไรและอย่างไรนั้น ย่อมเป็นดุลพินิจที่ใช้โดยอิสระในแง่ขององค์กรและใช้โดยยุติธรรมในแง่ของเจตจำนงค์แห่งมหาชน (Public will) ซึ่งศาลเองก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะก้าวล่วงเข้าไปปลุกคั่นหรือลบล้างปริมณฑลแห่งดุลพินิจนั้น มักจะเข้าใจกันว่าวิธีที่ดีที่สุดในการควบคุมดุลพินิจคือการจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจให้เหลือน้อยที่สุด โดยอาจมองว่าดุลพินิจเป็นสิ่งลำเอียงและเป็นสิ่งชั่วร้าย (Evil) ทั้งๆ ที่ประวัติศาสตร์ในทางกฎหมายได้มีอยู่ว่าดุลพินิจที่เป็นธรรมนั้นได้สร้างบรรทัดฐานแห่งกฎหมายมานับจำนวนไม่ถ้วน”<sup>96</sup> หรือในคดีระหว่าง United States โจทก์และ Woody จำเลย ศาลได้สรุปอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการในการดำเนินคดีอาญาไว้ว่า “อัยการ (District attorney) มีอำนาจเด็ดขาดในการฟ้องคดีอาญาและจะไม่ยอมฟ้องคดีก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจเขาเป็นผู้รับผิดชอบโดยสิ้นเชิง ไม่จำเป็นว่าศาลอนุญาตจึงจะทำได้ ศาลจะไปห้ามปรามขัดขวางเขาก็ไม่ได้ คำร้องที่เขาทำยื่นต่อศาลก็เพื่อแจ้งให้ศาลรู้ว่าอัยการจะไม่ดำเนินคดีกับจำเลยต่อไปและศาลจะได้จำหน่ายคดีที่โจทก์ไม่ต้องการออกเสียจากระบบความอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าคดีใดควรฟ้องแล้วดำเนินไปถึงที่สุดนั้น จำเป็นต้องตกอยู่กับใครสักคนหนึ่งและตาม Common Law เขาถือเอาอัยการเป็นผู้รักษานำอำนาจนี้”

การฟ้องร้องคดีอาญาร้ายแรง (Felony) ซึ่งหมายถึงความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปจะต้องทำโดยผ่านลูกขุนรับฟ้องโดยให้มีการออก Indictment ทั้งนี้เพื่อให้ลูกขุนรับฟ้องได้กลั่นกรองเสียก่อนว่า คดีนั้นมีมูลที่จะฟ้องร้องจำเลยหรือไม่ อันมีผลเป็นการป้องกันการใช้อำนาจฟ้องร้องโดยมิชอบของอัยการ<sup>97</sup>

<sup>96</sup>เรวัต ฉ่ำเฉลิม, **ชะลอการฟ้อง** (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), 31.

<sup>97</sup>เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา,” **วารสารอัยการ** (กันยายน 2521): 10.

การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจดำเนินคดีอาญาหรือไม่ นับได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของอัยการในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของตำรวจ เช่น การแก้มือจับกุมผู้บริสุทธิ์คือ การสั่งไม่ฟ้องคดี ถ้าอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่ศาลจะลงโทษจำเลยได้ การควบคุมดังกล่าวจะได้ผลดีก็ต่อเมื่ออัยการสามารถออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยเร็วที่สุดหลังจากที่มีการจับกุมเกิดขึ้น ถ้าอัยการเห็นว่าคดีนั้นพยานหลักฐานไม่มีเพียงพอ อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องต่อไป<sup>98</sup> อัยการในสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวาง อาจกล่าวได้ว่าคดีทุกคดี ไม่ว่าจะหนักเบาสักเพียงใดหรือผู้กระทำความผิดจะเป็นอาชญากรที่กระทำความผิดติดนิสัย หรือเป็นผู้กระทำความผิดโดยบังเอิญก็ตามอัยการมีอำนาจไม่ฟ้องคดีได้ทุกกรณี

พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะฟ้องผู้ต้องหาด้วยข้อหาอะไร หน้าที่ในการตัดสินใจประเด็นนี้ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดที่มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในทางตรงกันข้ามถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าควรจะฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาอะไรเพื่อให้ผู้ต้องหาได้รับโทษให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำ

พนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกานอกจากมีดุลพินิจในการที่จะตัดสินใจว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องบุคคลใดว่ากระทำความผิดอย่างไรและเมื่อฟ้องในความผิดอย่างไรแล้ว อัยการยังมีอำนาจในการยอมรับเอาคำสารภาพ (Plea of guilty) ของผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดที่ร้ายแรง เพื่อมีค่าแถลงให้ศาลลงโทษแก่จำเลยในสถานเบา (Lesser crime) ก็ได้ ในทางปฏิบัติแล้วคดีเป็นจำนวนมากในสหรัฐอเมริกาสงบลงด้วยการรับสารภาพของผู้ต้องหาที่เรียกว่า “การต่อรองในเรื่องคำรับสารภาพของจำเลย” (Plea bargaining)

#### 4) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการสหรัฐอเมริกากับฝ่ายบริหารนั้น แม้ว่าในระดับสหรัฐอเมริกา Attorney General จะมีฐานะเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นรัฐมนตรีคนหนึ่ง ในขณะที่รัฐมนตรีได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี แต่เพื่อป้องกันมิให้ประธานาธิบดีหรือฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือ Attorney General จึงให้รัฐสภาเป็นผู้รับรองการเสนอชื่อ Attorney General ของประธานาธิบดีนั้น ดังนั้น Attorney General จึงมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของรัฐ ส่วนหน้าที่ในการบริหารราชการด้านอื่นๆ Attorney General ยอมรับผิดทางการเมืองร่วมกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลคล้ายคลึงกับระบบองค์กรอัยการของอังกฤษ

<sup>98</sup> เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์, “บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา”, 13-

ส่วนที่แตกต่างไปจากระบบอัยการอังกฤษคือ อัยการสหรัฐอเมริกานั้นไม่ได้มีความเป็นหนึ่งเดียวทั่วประเทศเหมือนที่เกิดขึ้นในอังกฤษ เนื่องจากระบบอัยการแห่งสหรัฐอเมริกาได้จัดโครงสร้างองค์กรตามรูปแบบการปกครองประเทศ จึงมีองค์กรอัยการในระดับรัฐบาลกลางและองค์กรอัยการในระดับมลรัฐที่แต่ละมลรัฐล้วนมี Assistant United States Attorney ที่มีฐานะเป็น Attorney General ของรัฐนั้น ดังนั้นความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนอกเหนือจากพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับ Attorney General ดังกล่าวแล้ว ยังต้องพิจารณาในความสัมพันธ์ระหว่าง Attorney General ของสหรัฐอเมริกา กับ Attorney General ของแต่ละมลรัฐและอัยการท้องถิ่นหรืออัยการประจำเขตด้วย ซึ่งในมลรัฐส่วนใหญ่มีบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐกับอัยการท้องถิ่น แม้ว่าอำนาจในการดำเนินคดีอาญาอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการท้องถิ่น แต่อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐก็ยังสามารถเข้าดำเนินการเสียเองได้ หากเห็นว่าตนอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินคดีได้เป็นผลดีกว่าอัยการท้องถิ่น<sup>99</sup> บางมลรัฐมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐที่จะเข้าไปดำเนินคดีแทนที่ในคดีที่เริ่มต้นโดยอัยการท้องถิ่นได้เลย ถ้าหากเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นจะเป็นผลดีต่อความสงบเรียบร้อยส่วนรวม<sup>100</sup>

ส่วนคดีที่ได้เริ่มต้นโดยอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐนั้น กฎหมายจารีตประเพณีให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐที่จะจัดการเกี่ยวกับคดีโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น อาจจะต้องรองทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดี ซึ่งได้แก่การลดข้อหาที่ฟ้องให้เบาลงโดยมีข้อแลกเปลี่ยนให้ฝ่ายจำเลยรับสารภาพไม่สู้คดี (Plea bargaining) เพื่อผลที่แน่นอนในการลงโทษและเพื่อลดปริมาณคดี หรืออาจดำเนินการในเรื่องกันผู้ต้องหาบางคนไว้เป็นพยาน หรือถอนฟ้องในกรณีที่มีเหตุผลปรากฏขึ้นว่าจำเลยไม่ควรถูกดำเนินคดี เป็นต้น<sup>101</sup> แม้อาจดูเหมือนว่าอัยการแห่งสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง แต่ก็มิได้หมายความว่าอัยการมีดุลยพินิจอันเด็ดขาด (Absolute discretion) โดยปราศจากมาตรการใดๆ ทางกฎหมายมาควบคุม Robert H. Jackson ซึ่งเป็น Attorney General ของสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวต่อที่ประชุมประจำปีของอัยการสหรัฐว่ามีว่า “คุณสมบัติของอัยการที่ดีเป็นสิ่งที่อธิบายได้ยากเช่นเดียวกับคุณสมบัติของสุภาพบุรุษและผู้ที่จะต้องมานั่งบอกกันก็คงไม่เข้าใจอยู่เอง ความสำนึกในความเป็นธรรมหรือความมีใจเป็นนักกีฬา เห็นจะเป็นเครื่องคุ้มครองอย่างดีที่สุดจากการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ ความปลอดภัยของประชาชนอยู่ที่อัยการ ซึ่งผ่อนเบาความกระตือรือร้นในการทำงานด้วยความเมตตากรุณา ซึ่งพยายามค้นหาความจริงไม่ใช่ค้นหา

<sup>99</sup> อายูธ สมานเดชา, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น,

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, 33-34.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, 34.

เหยื่อ ซึ่งรับใช้กฎหมายไม่ได้รับใช้วัตถุประสงค์ของพวกใดพวกหนึ่งและซึ่งปฏิบัติงานด้วยความรู้สำนึกประมาณตน”<sup>102</sup>

สหรัฐอเมริกาได้วางมาตรการเพื่อควบคุมและถ่วงดุลอำนาจของพนักงานอัยการโดยมีอยู่หลายวิธีการ คืออำนาจในการตรวจสอบอยู่กับองค์กรประชาชน เช่น “Grand Jury” ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นที่จะคอยกำกับดูแลอำนาจฟ้องคดีของอัยการ สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ศาลจะมีบทบาทที่จำกัดมากเพราะการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารแต่สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจของอัยการในการสั่งฟ้องคดี ศาลจะเข้ามามีบทบาทมาก โดยวิธีการที่เรียกว่า “การไต่สวนมูลฟ้อง” ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาเพื่อให้แน่ใจว่าก่อนที่จะทำให้เขาต้องตกเป็นจำเลยนั้นคดีมีมูลเพียงพอหรือไม่

สรุปได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพประชาชน อัยการสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยเฉพาะตำแหน่งอัยการสูงสุดและยังได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย พนักงานอัยการจึงเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นผู้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการโดยปริยาย หากอัยการคนใดใช้ดุลพินิจอย่างไม่ชอบธรรม เมื่อถึงคราวเลือกตั้งทุก 2 ปีหรือ 4 ปี ประชาชนมีสิทธิที่จะวินิจฉัยว่าควรแต่งตั้งอัยการผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ก็ได้

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการจึงมักจะเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเอง โดยหัวหน้าอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้คอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการในสำนักงานของตน นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบในทางการเมืองที่อาจมีการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บังคับบัญชาระดับสูงของอัยการตามวิถีทางประชาธิปไตย (Impeachment) การตรวจสอบโดยประชาชน เช่น การที่ผู้เสียหายขอให้ศาลออกหมาย Writ of Mandamus เพื่อบังคับอัยการให้ฟ้องคดีตามความต้องการของตน การที่มีกฎหมายบังคับให้อัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลในการยุติคดีบางประเภทและการแต่งตั้งผู้ดำเนินคดีแทน (Substitute prosecutor) การขอให้เพิกถอนอัยการออกจากสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา (Disablement) การทำให้อัยการขาดจากคุณสมบัติทางกฎหมาย (Disenrollment from the practice of law) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน เป็นต้น

#### 5) ความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ

อัยการสหรัฐฯ มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางอันเป็นผลมาจากการดำเนินการในการอำนวยความยุติธรรมของอัยการเองและที่มาของอัยการสหรัฐอเมริกามีที่มาจาก

<sup>102</sup> อุททิศ แสนโกธิก, “อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ” ใน ระบบอัยการสากล, 65.

ประชาชนและได้รับการรับรองจากฝ่ายบริหาร ศาลยุติธรรมอเมริกาจึงยอมรับการดำเนินการของอัยการว่าเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารและมีความรับผิดชอบโดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของชุมชน<sup>103</sup> ที่อำนาจตุลาการไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือก้าวล่วงควบคุมดุลพินิจดังกล่าว ศาลยุติธรรมอเมริกาจึงยึดเป็นหลักมาโดยตลอดว่า ศาลจะไม่ก้าวล่วงหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของอัยการเว้นแต่การใช้ดุลพินิจนั้นมีผลเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้เพราะศาลยุติธรรมอเมริกันถือว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของสถาบันตุลาการนั่นเอง<sup>104</sup>

### 2.2.3 องค์การอัยการในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Socialist Law

ระบบกฎหมาย Socialist Law มิได้ยึดถือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็นสามฝ่าย คืออำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ดังเช่นในระบบ Civil Law แต่ถือว่าอำนาจอริปไตยเป็นอำนาจเดียวที่มาจากประชาชน เนื่องจากระบบกฎหมาย Socialist Law มีที่มาจากระบบ Civil Law ของประเทศภาคพื้นยุโรป วิธีพิจารณาความอาญาของระบบนี้จึงมีลักษณะเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial) ซึ่งทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องช่วยกันค้นคว้าหาความจริง อัยการในระบบกฎหมาย Socialist Law ไม่เพียงแต่เป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐโดยการสอบสวนฟ้องร้องเท่านั้นแต่ยังเป็นผู้รักษากฎหมายของรัฐ ซึ่งอัยการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Executive ombudsman) ตัวอย่างขององค์การอัยการที่เป็นต้นแบบในกลุ่มประเทศในระบบกฎหมาย Socialist Law นี้คือ ประเทศสาธารณรัฐรัสเซียและประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

#### 1. องค์การอัยการในประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย

สาธารณรัฐรัสเซียมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) มีประธานาธิบดีเป็นประมุขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐรัสเซียซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยประชามติ (Referendum) เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ได้สร้างระบบประธานาธิบดี โดยได้มอบอำนาจบริหารอย่างกว้างขวางให้แก่ประธานาธิบดี ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือสภาสูงหรือสภาสหพันธรัฐ (Federation council) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 178 คน จากเขตการปกครอง 89 เขต (รวมทั้งเขตกรุงมอสโกและนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก) เขตละ 2 คนและสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาคูมาซึ่งมีผู้แทนจำนวน 450 คน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภารัสเซียมี

<sup>103</sup> พินัส ทศนิยานนท์ และจิรศักดิ์ พรหมทอง, “ดุลพินิจของอัยการกับหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย”, วารสารอัยการ, 4 (มีนาคม 2524): 73.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, 73-74.

บทบาทและอำนาจค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภาจะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี

ระบบองค์กรตุลาการประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสูง ศาลสูงแห่งอนุญาโตตุลาการและสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจตุลาการ มาตรา 129 กำหนดให้สำนักงานอัยการแห่งสหพันธรัฐ(The Procurator's office) เป็นองค์กรทางตุลาการมีอัยการสูงสุด (Procurator general) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการและข้าราชการในสหพันธรัฐ

องค์กรอัยการของสหพันธรัฐรัสเซีย มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครองของสหพันธรัฐและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ (Supreme power of supervision) เพื่อให้กระทรวงและหน่วยงานสาธารณะต่างๆ ของรัฐปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดและเป็นรูปแบบเดียวกัน<sup>105</sup>

โครงสร้างขององค์กรอัยการของสหพันธรัฐรัสเซีย แม้จะเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งในแต่ละรัฐจะมีสำนักงานอัยการประจำมลรัฐ แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอันเป็นหนึ่งเดียวของสำนักงานอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรอัยการของสหรัฐอเมริกาโดยอัยการสูงสุดมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการแก่สำนักงานอัยการมลรัฐทุกสำนักงาน

อัยการสูงสุดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาดูมา: Duma) ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้อัยการสูงสุดมีความเป็นอิสระจากตัวผู้มีอำนาจแต่งตั้งคือประธานาธิบดีไปในตัว ส่วนพนักงานอัยการอื่นนั้นอัยการสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้ง

องค์กรอัยการแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ถูกจัดไว้ในองค์กรตุลาการจึงเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบของรัฐและได้รับประกันความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>106</sup>

## 2. องค์กรอัยการในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1993 หมวดที่ 7 ซึ่งว่าด้วยศาลประชาชนและอัยการประชาชน (The people's courts and the people's procuratorates) มาตรา 129 บัญญัติให้อัยการประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นองค์กรของรัฐในการตรวจสอบทางด้านกฎหมาย (State organs for legal supervision) อัยการประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจใน

<sup>105</sup> สุวิทย์ แสงทอง, “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความรัสเซีย,” วารสารอัยการ 14, 155 (มกราคม 2534): 69-86.

<sup>106</sup> Constitution of the Russian Federation [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Russia/Russia\\_Constitution.rtf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Russia/Russia_Constitution.rtf)

การฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยจะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรบริหาร หน่วยงานสาธารณะหรือปัจเจกชนอื่นใด (มาตรา 131) อัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Procurator general of the supreme people's procuratorate) เป็นตำแหน่งสำคัญที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาประชาชนแห่งชาติ (National people's congress) เช่นเดียวกับตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการการทหารกลาง (Chairman of the central military commission ซึ่งตำแหน่งนี้ นายเติ้ง เสี่ยว ผิง เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน) และประธานศาลประชาชนสูงสุด (มาตรา 62) อัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงเป็นทั้งพนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาและเป็นทั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย<sup>107</sup>

โครงสร้างของสำนักงานอัยการของจีนแบ่งออกเป็น 4 ระดับชั้น คือชั้นพื้นฐาน ชั้นกลาง ชั้นสูง และสำนักงานอัยการสูงสุดของประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุดของประชาชน (Supreme people's procuratorates) เป็นองค์กรตรวจสอบสูงสุดของจีน เป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ ภาระหน้าที่หลัก คือ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายของสำนักงานอัยการท้องถิ่นระดับต่างๆ รวมทั้งสำนักงานอัยการเฉพาะด้าน สำนักงานอัยการสูงสุดของประชาชนอยู่ภายใต้คณะกรรมการประจำของสภาประชาชนแห่งชาติ ในระดับภูมิภาคจีนมีสำนักงานอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะในแต่ละท้องที่ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุดของประชาชน สำนักงานอัยการท้องถิ่นระดับต่างๆ และสำนักงานอัยการทหาร

บทบาทและอำนาจหน้าที่ สำนักงานอัยการเป็นองค์กรควบคุมในฝ่ายตุลาการของจีน ทำหน้าที่ตรวจสอบคดีที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ คดีที่ทำให้เกิดความแตกแยกในชาติ คดีที่มีโทษร้ายแรงเป็นต้น ทั้งยังทำการพิจารณาความที่ทางสันติบาลได้ทำการสืบสวนแล้ว เพื่อตัดสินใจว่าจะ

จับกุมหรือ ส่งฟ้องหรือไม่ สำนักงานอัยการยังทำหน้าที่ยื่นฟ้องต่อศาล หรือสนับสนุนการฟ้องในคดีอาญาที่ได้ตรวจสอบแฉ่ชัดแล้ว นอกจากนี้จะทำการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรม ของการเคลื่อนไหวในองค์กรสันติบาล ศาลประชาชน สถานของจำ สถานที่ควบคุมดูแลและองค์กรเพื่อการใช้แรงงานเป็นต้น

องค์กรอัยการจีนมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและจากฝ่ายตุลาการและแม้อัยการสูงสุดจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่การแต่งตั้งนั้นต้องได้รับ

<sup>107</sup> บัณฑิต ทองตัน, ประสพการณ์อัยการไทยบนทางสายไหม [ออนไลน์], 11 กันยายน 2551.

ความเห็นชอบจากสภาประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน อัยการสูงสุดจึงมีความรับผิดชอบจากสภาประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

## 2.3 ความเป็นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในประเทศไทย

### 2.3.1 ความเป็นมา และวิวัฒนาการขององค์กรอัยการในประเทศไทย

ก่อนการปฏิรูปกฎหมายและระบบศาลในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาแทนรัฐหรือนามของรัฐที่เรียกว่า “พนักงานอัยการ” การดำเนินคดีอาญาและการฟ้องร้องคดีอาญาเป็นหน้าที่ของราษฎรที่ดังตนขึ้นเป็นโจทก์และเสาะแสวงหาพยานมาฟ้องเองทั้งสิ้น ยกเว้นแต่ในคดีอาญาแผ่นดินบางกรณีให้อำนาจศาลกระทรวงต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ยกคดีขึ้นชำระความเองได้ ในยุคนี้นศาลจึงเป็นทั้งโจทก์และเป็นผู้ชำระความเอง ศาลจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยแต่ดั้งเดิมนี้นี้ มีความคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกฎหมาย Common Law ที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private prosecution) โดยที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าไทยได้รับอิทธิพลในระบบกฎหมายนี้มาจากประเทศอังกฤษหรือประเทศอื่นแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดหลักที่ว่ากระทำความผิดทางอาญาเกิดแก่บุคคลหรือชุมชนใดบุคคลและชุมชนนั้นเป็นผู้เสียหาย โดยแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นรัฐเพิ่งมีการพัฒนาในเวลาต่อมาภายหลัง ดังนั้นในยุคนี้นี้ความคิดที่ว่ารัฐเป็นบุคคลและเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาจึงยังไม่เกิดขึ้นหรือยังไม่ได้มีการพัฒนา<sup>108</sup>

ในรัชสมัยรัชกาลที่ 4 เกิดลัทธิล่าอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้ล่าประเทศทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอาณานิคมของตนเกือบทุกประเทศ ประเทศไทยเองได้ถูกบีบคั้นจากทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสอย่างหนัก โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 4 อังกฤษได้บังคับให้ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาริง เมื่อ ค.ศ. 1855 ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับว่าอังกฤษมี "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" เหนือดินแดนไทยโดยคนในบังคับของอังกฤษเมื่อกระทำความผิดไม่ต้องขึ้นศาลไทย แต่ไปขึ้นศาลกงสุลแทน ต่อมาอีกหลายประเทศก็ได้อ้างสิทธิขอทำสนธิสัญญา

<sup>108</sup> กักร กักรประเสริฐ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), 33.

เพื่อมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยเช่นเดียวกับอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1856) ฝรั่งเศส (ค.ศ. 1856) เดนมาร์ก (ค.ศ. 1858) โปรตุเกส (ค.ศ. 1859) เนเธอร์แลนด์ (ค.ศ. 1860) เยอรมันนี (ค.ศ. 1862) สวีเดน (ค.ศ. 1868) นอร์เว (ค.ศ. 1868) เบลเยียม (ค.ศ. 1868) อิตาลี (ค.ศ. 1868) ออสเตรีย-ฮังการี (ค.ศ. 1869) สเปน (ค.ศ. 1870) ญี่ปุ่น (ค.ศ. 1898) รัสเซีย (ค.ศ. 1899) ประเทศต่างๆ ดังกล่าวนั้นได้บีบบังคับให้ประเทศไทยยอมรับว่าคนในบังคับ (Subject) ของตนเองที่ได้กระทำผิดในประเทศไทยไม่ต้องขึ้นศาลไทยแต่ขึ้นศาลกงสุลของตนแทน โดยอ้างว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยล้าหลังและ ป่าเถื่อน ประเทศไทยได้เรียกร้องร้องให้มีการยกเลิกสนธิสัญญาที่ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบดังกล่าว โดยต่างชาติที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยก็ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยจัดทำประมวลกฎหมายและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของไทยให้เข้ามาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกลุ่มประเทศตะวันตก เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ วิถีพิจารณาคดีที่ล้าสมัยไม่เป็นธรรมของศาลไทยในขณะนั้น ทำให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับคดีความมักไม่พอใจผลคำชี้ขาดของศาลและถวายฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดินคือรัชกาลที่ 5 เป็นจำนวนมาก รัชกาลที่ 5 ทรงตั้ง “ศาลรับสั่ง” ขึ้นมาช่วยชำระคดีแต่ก็ยังไม่สามารถบรรเทาคดีถวายฎีกาให้ลดน้อยลงไปได้ มีผลเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงตรวจชำระคดีความทั้งประเทศด้วยพระองค์เอง อันเป็นภาระอันหนักยิ่ง การตรวจฎีกานั้น ทำให้รัชการที่ 5 ได้ทรงทราบถึงความล้าสมัยและความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาคดีแบบโบราณที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

ประเทศไทยจึงเริ่มทบทวนและพัฒนาระบบกฎหมายทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้มาช้านานให้เป็นมาตรฐาน รัชกาลที่ 5 ได้มีพระราชดำริให้จัดการแก้ไขประเพณีการชำระความในปี ร.ศ. 103 เป็นต้นมา โดยทรงมอบหมายให้พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเป็นผู้ทรงวางโครงการการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเมื่อ ร.ศ. 109 ในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม ร.ศ. 110 โดยนำศาลที่กระจัดกระจายในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาไว้ในที่เดียวกัน มีการจัดระบบงานศาลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การสรรหามูลากร ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ความชำนาญด้านการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี นอกจากนั้นได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญหลายฉบับ อาทิ “กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127” ซึ่งถือเป็นประมวลกฎหมายอาญฉบับแรกของประเทศไทย มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113” นำหลักการพิจารณาคดีและการสืบพยานในศาลของต่างประเทศ โดยเฉพาะของอังกฤษมาใช้โดยกำหนดให้ผู้พิจารณาและผู้ที่จะพิพากษาต้องเป็นบุคคลคนเดียวกัน โดยผู้พิพากษาจะต้องควบคุมการสืบพยานและรับฟัง

พยานด้วยตนเองไม่ให้ใช้วิธีแยกผู้พิจารณาได้ส่วนคนหนึ่งและผู้ชี้ขาดปรับบทอีกคนหนึ่งเหมือนสมัยก่อนและมีผลเป็นการยกเลิกวิธีพิจารณาคดีโดยใช้กฎจารีตนครบาลไปด้วย

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นนั้น ในโครงการการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมที่พระเจ้านั่งยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณที่ปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 มีข้อความตอนหนึ่งที่เกี่ยวกับกรมอัยการว่า

“กรมอัยการ เป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์เป็นทนายในคดีความแผ่นดินคือความนครบาลซึ่งมีโทษในลักษณะอาญาหลวงอันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษและเป็นเจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของข้าราชการมีตำแหน่งเจ้ากรม 1 เนติบัณฑิตย์ 4 เสมียน เอก โท สามัญ”

อย่างไรก็ดีเมื่อจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเมื่อปี ร.ศ. 110 ขึ้นแล้ว ปรากฏว่ายังไม่มีกรรมการแต่งตั้งผู้ใดเข้ารับตำแหน่งในกรมอัยการและยังไม่มีอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาในนามของแผ่นดินด้วยเหตุผลอยู่หลายประการ เช่น

1. ขณะนั้นประเทศไทยกำลังมุ่งที่จะปรับปรุงกระทรวงยุติธรรมและระบบงานศาลให้เจริญก้าวหน้า อันเป็นปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ทั้งนี้เพื่อให้ต่างชาติยอมรับในกระบวนการยุติธรรมของไทย ดังนั้นสำหรับองค์กรอัยการจึงถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนรองลงไป

2. เมื่อเริ่มก่อตั้งกระทรวงยุติธรรมและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ประเทศไทยยังขาดแคลนผู้มีความรู้ทางกฎหมายเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา จึงต้องมีการจัดสอนกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรม โดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นซึ่งทรงเป็นผู้วางรากฐานของกระทรวงยุติธรรมให้แก่ประเทศไทยและทรงเป็นผู้สอนวิชากฎหมายด้วยพระองค์เอง แต่กระนั้นประเทศไทยก็ยังขาดแคลนผู้มีความรู้เหมาะสมจะเป็นผู้พิพากษาอยู่เช่นเดิม จึงทำให้การสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นอัยการพลอยกระทบกระเทือนไปด้วย

3. การดำเนินคดีอาญาในขณะนั้นมุ่งที่จะปรับปรุงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นหลักใหญ่ ส่วนผู้ที่จะนำคดีมาสู่ศาลนั้นยังเห็นว่าไม่ใช่ปัญหาสำคัญเร่งด่วนและใช้วิธีให้ราษฎรผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองแบบโบราณไปก่อน โดยจัดตั้ง “กรมรับฟ้อง” เพื่อตรวจรับคำฟ้องของเอกชนตามวิธีการดั้งเดิมและมีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยบังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111” กรมรับฟ้องนี้ตั้งขึ้นมาได้ประมาณ 1 ปี ก็ยุบเลิกไปเพราะมีความไม่เหมาะสมบางประการ

การจัดตั้งกรมอัยการและมีอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินนั้น เหตุผลจึงมาจากผลกระทบของการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศซึ่งมีสิทธิภาพนอกอาณาเขต

เหนือ ดินแดนไทยนั่นเอง ดังปรากฏจากรับสั่งของพระเจ้ายาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง “บุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย” มีความตอนหนึ่งว่า

“...มีสาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่กระทำให้ความรู้ของไทยในเรื่องบุคคล โดย นิติสมมติสว่างขึ้น ดังนี้คือ เมื่อก่อน ร.ศ. 112 เมื่อครั้ง ร.ศ. 112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมาก ฝรั่งเศส มีสัปเขกในเมืองไทยมากสัปเขกมากนี้มีข้อวิวาทกับคนไทย เมื่อใดราชการก็รู้สึกติดขัดเพื่อกันว่าใครทำร้ายสัปเขกถึงตายฝรั่งเศสก็ตั้งข้อวิวาทกับราชการไทย จับจำเลยได้ก็จับมาชำระทำให้ไทยให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสสงสัยในวิธีชำระประการใดแล้วก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เป็นเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่ง ให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสัปเขกเป็นจำเลย ศาลกงสุลชำระรัฐบาลไทยต้องแต่งคนลงไปเป็นโจทก์ฟ้องถ่อมตัวเป็นราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้ แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้ 1 ให้ศาลไทยและศาลกงสุลเป็นกลางชำระ...”

การมีเจ้าพนักงานของแผ่นดินทำการฟ้องคดีอาญาในฐานะเป็นโจทก์ หรือเป็นทนายแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า “ระบบพนักงานอัยการ” (System of public prosecutor) นั้น ตามหลักฐานเท่าที่ค้นพบ ปรากฏว่าได้เริ่มมีขึ้นในปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) คือปรากฏตามกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยคนอนาถาจากจนฟ้องความลงวันที่ 9 มีนาคม ร.ศ. 111 ข้อ 12 ว่าเจ้าพนักงานกรมอัยการ อาจขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้โจทก์ว่าความอย่างคนอนาถาได้ ถ้าปรากฏว่าโจทก์มิได้เป็น คนอนาถาจริงและมีได้ มี พ.ร.บ. จัดการในศาลสถิตยุติธรรม ร.ศ. 111 ข้อ 12 ว่า ฟ้องที่กล่าวหากันเป็นอาญา โจทก์ต้องสาบานตัวก่อน เว้นแต่อาญาซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมอัยการฟ้องเป็น โจทก์เท่านั้น เจ้าพนักงานกรมอัยการผู้ฟ้องไม่จำเป็นต้องสาบาน ในข้อ 8 มีความว่า “ถ้ากองตระเวนในกระทรวงนครบาลจับคนร้าย ซึ่งกระทำผิดล่วงละเมิดพระราชอาญาเป็นข้อจรรยาจ้มนัดโทษ ที่ศาลปรีศภาไม่มีอำนาจจะพิจารณาพิพากษาได้เด็ดขาดตามกฎหมายแล้วก็ให้ศาลสืบสวนพยานเสียชั้นหนึ่งก่อนๆ ถ้าในคดีเรื่องนั้นมีโจทก์ด้วยก็ให้โจทก์ไปฟ้องหากกล่าวโทษตามกระทรวง ถ้าไม่มีโจทก์ให้แจ้งความให้กรมอัยการทราบและให้ส่งสำนวนกับคำพยานที่สืบไว้แล้วนั้นไปด้วย เมื่อกรมอัยการเห็นสมควรจะฟ้องได้ก็จะได้กล่าวโทษคนร้ายนั้นให้ศาลเจ้ากระทรวงพิจารณา”

อย่างไรก็ตาม ประวัติการที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดิน ได้ปรากฏหลักฐานที่พบขึ้นแรก คือตามหนังสือธรรมศาสตร์วินิจัยเล่ม 1 ในบทข่าวชำระความศาลสถิตยุติธรรม เรื่องพระยาสิทธิราชเดชไชยย์ ต้องหาว่าเจี้ยนนายโตตายว่าคดีนี้ได้มีการพิจารณาโดยกรมอัยการเป็นโจทก์ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 111 โดยหลวงรัตนานุปัติอัยการเป็นผู้ว่าคดี แสดงให้เห็นว่าเวลาดังกล่าวนี้อย่างน้อยจะต้องมีการแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นแล้ว คือ หลวงรัตนานุปัติ ซึ่ง

ต่อมาได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นขุนหลวงพระยาไกรและดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการคนแรกของไทย

ต่อมาได้ปรากฏการตั้งตำแหน่งผู้พิพากษาในหนังสือธรรมสาตราวินิจัย เล่ม 2 ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 112 มีความว่า “ในปี ร.ศ. 112 โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นอีกกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรมให้หลวงรัตนัญปติเป็นอธิบดีกรมอัยการ” ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่ราชการเป็นทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ณ สนามสถิตยุติธรรมและศาลกงสุลต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีทนายหลวง หลาย ๆ คนไว้ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรมจึงตั้งให้นายมี 1 นายจัน 1 นายโหมด 1 นายสอน 1 นายแสง 1 นายเจียน 1 เป็นเนติ-บัณฑิต (หรือหมอกฎหมาย) ให้เป็นทนายความหลวงรับราชการอยู่ในกรมอัยการ แต่นายมีเนติบัณฑิตนั้นโปรดให้ว่าที่ “ราชมนตรี” (หรือ หมอกฎหมายชั้นสูง) ด้วย ตามรายงานการประชุมสโมสรมของกระทรวงยุติธรรม วันที่ 16 ธันวาคม ร.ศ. 112 พระยารัษฎานุประดิษฐ์ผู้พิพากษาไพบูลย์ได้กล่าวตอบขอบใจแทน ผู้พิพากษาทั้งปวงว่า “กรมอัยการซึ่งหลวงรัตนัญปติเป็นอธิบดีอยู่นั้น ได้ทำการตามหน้าที่โดยเรียบร้อยเสมอมาตั้งแต่แรกตั้งขึ้นในต้นปี ร.ศ. 112 นี้เอง” ทั้งนี้แสดงว่ากรมอัยการได้ตั้งขึ้นเป็นรูปกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรมในต้นปี ร.ศ. 112 และตามกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 มีความว่า “อธิบดีและเจ้าพนักงานในกรมอัยการต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติหน้าที่ราชการอธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญแม่นยำมาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติ-บัณฑิต ให้เป็นที่ปรึกษา และผู้ช่วยราชการกรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงหรือกรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชสมบัติเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชสมบัติโดยเป็นทนายความในนามของราชสมบัติ เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพระราชอาญา ฯลฯ” ตามหลักฐานดังกล่าวมานี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่ากรมอัยการน่าจะได้ตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการชั้นกรมเช่นเดียวกับกรมศาลยุติธรรมในกระทรวงยุติธรรมมีอธิบดีกรมอัยการเทียบเท่าอธิบดีกรมศาลฎีกาเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436)

ภายหลังจากที่ออกกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมฉบับข้างต้นแล้ว ในวันที่ 30 กรกฎาคม ร.ศ. 112 จึงได้มีประกาศเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอย่างเป็นทางการ แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในกรมอัยการเป็นครั้งแรก ตามประกาศนั้นหลวงรัตนัญปติเป็นอธิบดีกรมอัยการ พระภิรมย์ราชาเป็นปลัดกรมอัยการ นายมีเป็นเนติบัณฑิต นายเกิดเป็นเนติบัณฑิต นายจันเป็นเนติบัณฑิต นายสอนเป็นเนติบัณฑิต นายแสงเป็นเนติบัณฑิตว่าที่ “ราชมนตรี” ผู้ช่วย ชั้นที่ 2 และนายเสม เป็นนายเวรชั้นที่ 3 ในการตั้งกรมอัยการขึ้นนี้ ทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการ

ตุลาการและสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ดังจะเห็นได้จากคดีพระยาสิทธิราชเดโชชัยว่าผู้ทำหน้าที่อัยการคือเจ้าพนักงานกองกลางกระทรวงยุติธรรมและจากกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษา ปรีกษาข้อปัญหาขัดข้องมีความว่า “ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาขัดข้องในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษา และอธิบดีกรมอัยการปรีกษาชี้แจงความเห็น อยู่เนืองๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษารรคดีเป็นเอกประการ ให้ได้ถามบรรทัดอันเที่ยงตรงคนแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกัน และในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ให้ปลัดกรมอัยการ หรือราชบัณฑิต หรือเนติบัณฑิตกรมอัยการนายหนึ่งเป็น (เคลิก) สำหรับจดหมายถ้อยคำในการที่ประชุมกันด้วยนายหนึ่ง” เมื่อวันที่ 5 เมษายน ร.ศ. 116 กระทรวงยุติธรรมตั้งย้ายขุนหลวงพระยาไกรสิทธิอธิบดีกรมอัยการเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาและต่อมาได้สับเปลี่ยนกันเช่นนี้อีกหลายท่าน เช่นนายบุญช่วย วนิกกุล (พระยาเทพวิฑูรย์) อธิบดีกรมอัยการย้ายไปเป็นประธานศาลฎีกา นายปลอดวิเชียร ณ สงขลา (พระยามานวราชเสวี) ย้ายจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศไปเป็นอธิบดีกรมอัยการ นายพิน สารการประสิทธิ คุณะเกษม (พระสารการประสิทธิ์) ย้ายจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการเป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2465 เป็นต้นไป ด้วยเหตุผลดังประกาศดังนี้

“กรมอัยการซึ่งแต่เดิมมาทางกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยและภายหลังได้ยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกันขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้นบัดนี้สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการอันดีขึ้น เพราะฉะนั้นให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นในกระทรวง มหาดไทยตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป”

หลังจากที่ได้ให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2475 ประกาศว่าให้มีพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่หลายฉบับอันเป็นการจัดระเบียบ บริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการของกรมอัยการ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 และพุทธศักราช 2495 ซึ่งบัญญัติไว้ว่ากรมอัยการเป็นกรมในสังกัดกระทรวง มหาดไทย

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ซึ่งตามมาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20 อัยการจังหวัดเป็นคณะกรรมการจังหวัดร่วม

รับผิดชอบในราชการบริหารแห่งจังหวัดนั้นและตามพระราชบัญญัตินี้การปกครองส่วนภูมิภาคไม่ได้แบ่งออกเป็นมณฑลอย่างแต่ก่อนดังนั้นตำแหน่งอัยการมณฑลจึงลี้ภัยไป

3. พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2476 ซึ่งได้แบ่งส่วนราชการของกรมอัยการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค ส่วนกลางแบ่งเป็น 3 กองคือ สำนักงานเลขานุการกรม กองอัยการ กองคดี ส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นอัยการจังหวัดและอัยการอำเภอ (อัยการอำเภอในสมัยนั้นก็คือ อัยการประจำศาลจังหวัด ในขณะนี้ได้ถูกเปลี่ยนฐานะให้เป็นส่วนราชการเท่าอัยการจังหวัดในภายหลัง)

4. พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน พุทธศักราช 2495 บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ ประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาค พุทธศักราช 2495 เป็นเหตุให้ขยายงานอัยการในส่วนภูมิภาค โดยมีตำแหน่งอัยการภาค (ทำนองอัยการมณฑล) เพิ่มขึ้น 9 ภาค ดังนั้นจึงมีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมอัยการในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2497 แบ่งส่วนราชการกรมอัยการ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงแบ่งออกเป็นอัยการภาคและอัยการจังหวัด ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ยังคงแบ่งเป็น 3 กองเช่นเดิม คือสำนักงาน เลขานุการกรม กองอัยการและกองคดี

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกการแบ่งส่วนราชการเป็นภาคแต่ให้แบ่งเป็นเขตได้ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2500 แบ่งส่วนราชการบริหารส่วนกลางให้มีอัยการเขต อัยการเขตจึงอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางตั้งแต่นั้น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค คงมีเพียงอัยการจังหวัด นอกจากนี้ในราชการบริหารส่วนกลางได้มีกองวิชาการ เพิ่มขึ้นมาอีกโดยเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจากกองอัยการ

หลังจากนั้น กรมอัยการก็ได้มีการพัฒนาจัดรูปองค์กรแก้ไขการแบ่งส่วนราชการเรื่อยมาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้นให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและขยายตัวของงานมีการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กองอัยการได้เปลี่ยนเป็นกองที่ปรึกษา อัยการเขตได้เปลี่ยนเป็นสำนักงานอัยการเขต, อัยการจังหวัดได้เปลี่ยนเป็นที่ทำการอัยการจังหวัด โดยได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการออกมาหลายฉบับ จนถึงพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2531 ซึ่งเป็นฉบับสุดท้ายขณะที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางมีหน่วยงานเพิ่มขึ้นเป็น 17 หน่วยงาน โดยจัดตั้งกองคดีต่าง ๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเป็น 4 หน่วยงาน มีที่ทำการอัยการจังหวัด ที่ทำการอัยการประจำศาลแขวง ที่ทำการอัยการประจำศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัดและที่ทำการอัยการประจำศาลจังหวัด การแบ่งส่วนราชการของกรมอัยการเป็นดังนี้เรื่อยมา จนกระทั่งกรมอัยการได้

เปลี่ยนเป็นสำนักงานอัยการ สูงสุดในปัจจุบันและได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535

### 2.3.2 อำนาจหน้าที่และการจัดระเบียบบังคับบัญชาขององค์กรอัยการไทย

ในเริ่มแรกขณะที่กรมอัยการย้ายมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ได้ใช้เป็นหลักราชการกรมอัยการ ในระหว่างนั้นตำรวจนครบาลเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาในศาลโปริสภา พนักงานอัยการกรมอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีที่ศาลสูง กรมสุราและกรมสรรพากรมีอัยการของตนเอง กรมฝิ่น ได้ขอพนักงานอัยการกรมอัยการไปอยู่ประจำ ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2478 ประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2478 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 การฟ้องคดีอาญาตกเป็นหน้าที่พนักงานอัยการกรมอัยการแต่ฝ่ายเดียวไม่มีอัยการประจำกรมสุรา กรมสรรพากร และกรมฝิ่น เช่นแต่ก่อน เลิกศาลโปริสภา ตำรวจนครบาลไม่มีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาอีกต่อไป

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2478 บัญญัติอำนาจหน้าที่อัยการและวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญา (ซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง) เข้าไว้เป็นประมวลกฎหมายกับทั้งกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายนี้ในข้อที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติการดำเนินคดี มีข้อความสังเกตุว่าตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญานี้อำนาจพนักงานอัยการที่จะฟ้องความอาญาถูกตัดทอนไปบ้างคือจะฟ้องคดีที่ยังไม่ได้มีการสอบสวนไม่ได้และจะสอบสวนคดีเองไม่ได้ ในปี พ.ศ. 2478 สมัยพระยาอรรถกรีย์นิพนธ์ (สิทธิ จูณณานนท์) เป็นอธิบดีกรมอัยการ ได้มีกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของอัยการออกมาใช้บังคับเป็นครั้งแรก คือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ซึ่งบัญญัติอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการไว้อย่างถี่ถ้วน กับทั้งวางระเบียบการแต่งตั้งและจัดระเบียบการบังคับบัญชาพนักงานอัยการและให้เลิกการที่ตำรวจนครบาลในพระนคร ทำหน้าที่พนักงานอัยการในบางศาล (ศาลโปริสภา) โดยโอนมาให้พนักงานอัยการ กรมอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่แต่ฝ่ายเดียว

อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการ ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 19 ดังนี้

1. ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ
2. ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่า เป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ
3. ในคดีแพ่งหรืออาญาซึ่งข้าราชการถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ทำไปตามหน้าที่ราชการ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้คดีต่างก็ได้

4. ในคดีที่เทศบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีไม่ใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาลนั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างเทศบาลก็ได้

5. ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้ โดยกฎหมายห้ามเมื่อเห็น สมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

6. ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลผู้ใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อย ผู้นั้นเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาก็ได้

ในครั้งนั้น ยังไม่มีกฎหมายแบ่งส่วนราชการเป็นภาคในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัดมี "อัยการจังหวัด" เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการ นอกนั้นให้เป็น ผู้ช่วยเรียกว่า "อัยการผู้ช่วย" ในส่วนกลางมี "หัวหน้ากองคดี" เป็นหัวหน้า นอกจากนั้นยังได้มีตำแหน่งอัยการที่สำคัญอื่นๆ อีก คือ "พนักงานอัยการฝึกหัด" ซึ่งเป็นตำแหน่งเช่นเดียวกับตำแหน่งอัยการผู้ช่วยในสมัยนี้และในสมัยนั้น พนักงานอัยการยังคงมีไม่เพียงพอแก่การงาน จึงได้ให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้มีอำนาจและหน้าที่ เหมือนพนักงานอัยการให้เรียกว่า "พนักงานอัยการสมทบ" ในการปฏิบัติราชการให้ถือว่าพนักงานอัยการสมทบมีฐานะเป็นอัยการผู้ช่วย (มาตรา 10) และในศาลแขวงในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีให้มี เจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ เรียกว่า "อัยการตำรวจ" มีอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจ และหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในคดีอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจ ของศาลแขวงในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (มาตรา 24)

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ได้ใช้ยาวนานถึง 20 ปี ครั้นในยุคที่หลวงอรรถปรีชาานุการ (ฉอรรถ แสนโกศิก) เป็นอธิบดีกรมอัยการ จึงได้มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2498 ออกมายกเลิกซึ่งก็ยังใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฯ ฉบับต่าง ๆ อยู่หลายครั้ง แต่หลักการส่วนใหญ่ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2498 เนื่องจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ได้บัญญัติ ขึ้นในสมัยที่ยังมิได้มีกฎหมายแบ่งส่วนราชการเป็นภาค และตำแหน่งพนักงานอัยการบางตำแหน่งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมแห่งการบริหารราชการ ซึ่งเป็นเหตุให้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหมดความจำเป็นที่จะคงไว้บัญญัติไว้ในขณะนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่เพื่อให้พนักงานอัยการในส่วนราชการประจำภาคได้มีอำนาจดำเนินคดีภายในเขตภาคและให้พนักงานอัยการได้มีอำนาจ หน้าที่ตรงตามตำแหน่ง

### 2.3.3 สถานะของข้าราชการอัยการกับข้าราชการพลเรือน

เมื่อครั้งกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้น ทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่กันไ้ระหว่างอัยการและผู้พิพากษา แต่เมื่อกรมอัยการได้โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย อัยการจึงกลายเป็นข้าราชการพลเรือนมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการในกรมอื่น ๆ ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย การคัดเลือก แต่งตั้ง ตลอดจนการถอดถอน ปลด และย้ายเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2479 และพ.ศ. 2495 ที่ใช้อยู่ในเวลานั้นและพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.พ. ที่ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ดังที่ ระบุไว้ในมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ขณะที่หลวงอรรถปรีชาานุการ (จอร์จ แส่น โกสิก) เป็นอธิบดีกรมอัยการได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พุทธศักราช 2503 บัญญัติให้แยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนอย่างเด็ดขาด มีการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนต่างหากจากข้าราชการพลเรือน โดยมีเหตุผลว่า “โดยที่พนักงานอัยการมีตำแหน่งหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินและมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนไว้มากมาย ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติความรู้และความสามารถอย่างเดียวกันกับข้าราชการ ตุลาการ และโดยที่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทำนองเดียวกับงานของตุลาการ จึงสมควรกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่เป็นพนักงานอัยการไว้ใช้บังคับแก่พนักงานอัยการทำนองเดียวกับ ข้าราชการตุลาการ เพื่อส่งเสริมระบบการยุติธรรมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น”

จากการที่แยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือน จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน อธิบดีเป็นรองประธาน รองอธิบดีอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีและอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งและกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคน (มาตรา 32) ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พุทธศักราช 2503 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พุทธศักราช 2521 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันออกมายกเลิกก็ตาม แต่หลักการใหญ่ ๆ ก็ยังคงเป็นเช่นเดิม ทั้งนี้ก็เพื่อให้ราชการของกรมอัยการดำเนินไปได้ผลดียิ่งขึ้น

### 2.3.4 การกำหนดสถานะองค์กรอัยการเป็นส่วนราชการอิสระในฝ่ายบริหาร

การที่กรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2465 ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การบังคับบัญชาสั่งการของฝ่ายบริหารต่อกรมอัยการ

และระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการเองหลายประการ<sup>109</sup> ดังนั้นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดี” กรมอัยการ เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและเพื่อให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวผ่านการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตาม “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521” ซึ่งกำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็นประธานคณะกรรมการอัยการหรือ ก.อ. โดยตำแหน่ง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และข้อ 5 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่า ด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือ รองอัยการสูงสุดหรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่า ด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการและเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบ เท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาและไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือ ทนายความ ในการเลือกประธาน ก.อ. ให้คณะกรรมการอัยการ (ยกเว้นประธาน ก.อ.) ประชุมกันกำหนดรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธาน ไม่น้อยกว่า 5 รายชื่อ ส่งให้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปทำการเลือกจากรายชื่อดังกล่าว เมื่อผลการเลือกเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา

<sup>109</sup> เมื่อกรมอัยการเป็นส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย อัยการจังหวัดจึงเป็นข้าราชการของฝ่ายบริหารในระดับจังหวัดที่เมื่อเทียบชั้นกับข้าราชการพลเรือนแล้ว อัยการจังหวัดเป็นข้าราชการในระดับสูงกว่ารองผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นหากมีกรณีที่ไม่มิผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ อัยการจังหวัดจึงเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อปัญหาในกรณีที่ต้องพิจารณาความเห็นสั่งไม่ฟ้องของอัยการตามกฎหมายในฐานะรักษาราชการแทนอัยการจังหวัด ซึ่งกรมอัยการได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้อัยการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการในอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพราะไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเหตุผลที่กฎหมายใหม่กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการอัยการโดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง

### 2.3.5 กำหนดสถานะองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรอัยการเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นหน่วยราชการอิสระในฝ่ายบริหารนับว่าเป็นการพัฒนาองค์กรอัยการในประเทศไทยอย่างก้าวไกลไม่น้อยหน้าองค์กรอัยการใดๆ ในสากลรวมทั้งในฝรั่งเศสที่เป็นแม่แบบของระบบอัยการไทยด้วย แต่ในที่สุดรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการจัดตั้งกระทรวงใหม่ทั้งหมด 17 กระทรวงกับ 1 ทบวงจากที่มีอยู่ 14 กระทรวงกับ 1 ทบวง โดยในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงและอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีให้โอนไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลว่า “..กระทรวงที่ปรับปรุงเช่น กระทรวงยุติธรรมเอาหน่วยที่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมมารวมกันโดยเอาสำนักงานอัยการสูงสุดมารวมด้วย เนื่องจากกระทรวงในระบบใหม่จะแบ่งเป็นกลุ่มงานและขึ้นตรงกับรัฐมนตรี ไม่ได้ผ่านปลัดกระทรวง เช่นอัยการสูงสุดรายงานตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม..” ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านแสดงข้อคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

ในส่วนที่เห็นด้วยนั้นเห็นว่าภาระหน้าที่ของงานในกระทรวงยุติธรรมหลังจากที่ศาลยุติธรรมแยกตัวออกไปเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว บรรดากรมทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ว่ากรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี กรมพินิจ กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ล้วนเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจงานด้านการยุติธรรมของรัฐบาลทั้งสิ้น สมควรที่อัยการสูงสุดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีของรัฐจะเป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการดูแลงานกระทรวงยุติธรรมทั้งกระบวนการเหมือนเช่นเดียวกับกระทรวงยุติธรรมในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลี หรือแม้แต่อินโดนีเซีย แต่ทั้งนี้บทบาทอัยการสูงสุดในการกระทรวงยุติธรรมต้องสามารถบริหารจัดการกระบวนการดำเนินคดี บังคับคดีภาครัฐได้ทั้งกระทรวง เพราะในประเทศต่างๆ เหล่านั้นแทบจะเรียกได้เลยว่ากระทรวงยุติธรรมคือกระทรวงอัยการแต่ผลการดำเนินการของรัฐบาลมิได้เป็นไปตามแนวทางการคาดหวังดังกล่าว การนำสำนักงานอัยการสูงสุดไปไว้ในกระทรวงยุติธรรม เป็นเพียงการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลบังคับบัญชาเท่านั้น สถานะของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นเพียงส่วนราชการหนึ่งที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น อัยการสูงสุด

คงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเดิมไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการการดำเนินคดีและการบังคับคดีของรัฐตามที่คาดหวัง

การรวมกระทรวง ทบวงกรมครั้งนี้ จึงเป็นเพียงการแบ่งปันผลประโยชน์และอำนาจของฝ่ายการเมืองเท่านั้น ไม่มีผลใดต่อการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมภาครัฐให้เป็นระบบขึ้นแต่อย่างใด กลับส่งผลต่อการพัฒนาและโครงสร้างองค์กรอัยการอัยการอย่างหนักหน่วงถึงระดับที่เรียกได้ว่าเสื่อมถอยเมื่อเทียบกับสำนักงานศาลยุติธรรมที่เคยวางระบบการพัฒนาทั้งโครงสร้างองค์กรและบุคลากรเคียงคู่กันมาตลอดเพราะต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายร่วมกัน สำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังในการเปิดที่ทำการอัยการกรณีมีศาลเปิดทำการใหม่ที่กฎหมายกำหนดให้มีพนักงานอัยการประจำอยู่ทุกศาล กรอบอัตรากำลัง การประเมินผลงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ถูกสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) นำไปรวมกับส่วนราชการพลเรือนสามัญ ทั้งๆ ที่ภารกิจและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จนถึงขั้นที่ว่าให้นำผลคดีในกรณีที่ศาลยกฟ้องคดีมาใช้ประเมินเป็นผลงานของอัยการ ที่แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐบาลไม่ได้เข้าใจถึงระบบการอำนวยความสะดวกของอัยการแม้แต่น้อย คาดหวังให้อัยการเอาชนะคะแนนในคดีกับราษฎรทุกกรณี นอกจากนี้การนำกรอบอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้กับพนักงานอัยการทำให้อัตรากำลังของพนักงานอัยการขาดแคลนเป็นอย่างมาก และการอนุมัติตำแหน่งเพื่อการปรับขึ้นปรับระดับเป็นไปน้อยมากจนเกิดการล้งเล็ของพนักงานอัยการ ไปเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลยุติธรรมและศาลปกครองและภาคเอกชน

ในขณะที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าว เห็นว่าการนำสำนักงานอัยการสูงสุดไปไว้กับกระทรวงยุติธรรม โดยไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดมีหน้าที่บริหารจัดการระบบราชการด้วยรวมของการดำเนินคดีและบังคับคดีภาครัฐ เป็นการถอยหลังลงคลองไม่ต่างจากการนำกรมอัยการมาไว้ในกระทรวงมหาดไทยเมื่อ 100 ปีก่อนทั้งๆ ที่ภารกิจหน้าที่ของอัยการไม่มีส่วนใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแม้แต่น้อยและภาพสะท้อนของแนวคิดฝ่ายนี้เห็นชัดเจนมากขึ้นทุกขณะนำไปสู่การเรียกร้องความเป็นอิสระขององค์กรอัยการอีกครั้งและได้รับการขานตอบในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ที่กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร

## 2.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรยุติธรรมไทย

ในประเทศไทย“พนักงานอัยการ” เป็นผู้ที่มิบทบาทอันสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice process) ซึ่งมีองค์กรหลายหน่วยในการปฏิบัติงาน ได้แก่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ราชทัณฑ์และทนายความ พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้อำนวยความยุติธรรม (The administrator of justice)ในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา รวมถึงตลอดจนถึงการดำเนินคดีในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาและในศาลต่าง ๆ เช่นศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติและเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่กึ่งกลางระหว่างพนักงานสอบสวนและศาล โดยเหตุนี้ จึงมีผู้เปรียบเทียบว่าพนักงานอัยการเปรียบเสมือนผู้คุมจุดยุทธศาสตร์ (Hold a strategic position) ในทางคดีเพราะคดีทั้งหมดจะต้องผ่านมาจากพนักงานอัยการ พนักงานอัยการนอกจากจะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาแล้ว ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาและมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมายหลายประการตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการไว้อย่างแจ่มชัด คงมีกฎหมายต่างๆ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจนพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39 บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามกฎหมายจึงมีดังนี้

### 2.4.1 อำนวยความยุติธรรม

พนักงานอัยการจะพิจารณารวบรวมข้อมูลอรรถคดีและวินิจัยสั่งคดีทั้งปวง ดำเนินคดีอาญาทางศาลและดำเนินอรรถคดี ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดิน ดังนี้

1. ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(1)) เช่น

1) ฟ้องคดีอาญาต่อศาลชั้นต้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28) ตลอดจนฟ้องอุทธรณ์ ฟ้องฎีกาและแก้ฟ้องอุทธรณ์ แก้ฟ้องฎีกาด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193, 200, 216)

2) ยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะใดก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดในคดีอาญา ที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31)

3) ร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการที่ผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของพนักงานอัยการเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32)

4) ยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นเสียเว้นแต่คดี ซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 36(3))

5) ฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิจะเรียกทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดอื่น ในคดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆังทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก น้อโกง ชักยอก หรือรับของโจร เมื่อพนักงานอัยการ ยื่นฟ้องคดีอาญาโดยจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่คดีอาญากำลัง พิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 43,44)

6) ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหาตามความในมาตรา 87 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 วรรค 2)

7) พิจารณาแถลงเมื่อศาลถามว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ในกรณีที่ ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องหาหรือถูกฟ้องในความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีได้ยื่นคำร้อง ขอให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น (ประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 109 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2522 มาตรา 4)

8) ในกรณีพิศัญญาประกันต่อศาล เมื่อศาลสั่งบังคับตามสัญญาประกันเป็น ประการใดแล้วพนักงานอัยการมีอำนาจอุทธรณ์ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 119 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2532 มาตรา 4)

9) สั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ในคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็น ผู้กระทำผิด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา140)

10) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง และพนักงาน อัยการเห็นชอบด้วย ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบแต่ถ้าไม่ เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องหรือจัดการอย่าง หนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศพนักงานอัยการจะต้องจัดการเพื่อ ขอให้ส่งตัวข้ามแดน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 141, 143)

11) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องและพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 143)

12) สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 143 (ก))

13) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีแทนการที่จะส่งตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการในกรณีที่มีคำสั่งฟ้อง แต่ถ้าผู้ต้องหาถูกส่งตัวมาแล้วให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144)

14) ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนฟ้องอุทธรณ์ ถอนฟ้องฎีกาและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145)

15) แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ให้ปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146)

16) ในกรณีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ และต้องเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน เมื่อได้รับสำนวนชันสูตรพลิกศพจากพนักงานสอบสวนแล้วให้ทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ให้ทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใดและถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าใครเป็นผู้ทำร้ายเท่าที่จะทราบได้และให้แจ้งกำหนดการไต่สวนไปให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาลคนตายคนใดคนหนึ่งทราบเท่าที่จะสามารถจะทำได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 และมาตรา 155/1 พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542 มาตรา 4 และพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2550 มาตรา 4)

17) ยื่นคำร้องต่อศาลขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมฟ้องก่อนมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 163)

18) คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องเองและศาลยกฟ้องไปโดยโจทก์ไม่มาตามกำหนดนัด พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีนั้นอีกได้เว้นแต่จะเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166)

19) ยื่นคำร้องต่อศาลขอสืบพยานก่อนฟ้องโดยนำตัวผู้ต้องหามาศาลกรณีเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานบุคคลซึ่งจะต้องนำมาสืบในภายหน้าจะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ยกแก่การนำมาสืบ และหากกรณีผู้ต้องหายื่นคำร้องต่อศาลขอสืบพยานก่อนฟ้องซึ่งศาลอนุญาตและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบแล้ว พนักงานอัยการมีสิทธิที่จะชักนำพยานของผู้ต้องหาได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ)

20) ร้องขอให้ศาลกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเสียใหม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษหรือกำลังรับโทษอยู่และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3)

21) ร้องขอให้ศาลสั่งระงับการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย ในกรณีที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังได้ยกเลิกวิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้น (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 13)

22) ร้องขอให้ศาลสั่งยกเลิกการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือสั่งให้ได้รับผลดีตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ซึ่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่จะสั่งให้มีการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 14)

23) ร้องขอให้ศาลสั่งยกเลิกการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือสั่งให้รับผลดีตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ซึ่งมีเงื่อนไขอื่นไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่กรณีของผู้นั้นได้ หรือตามกฎหมายฉบับหลังเป็นคุณแก่ผู้นั้นยิ่งกว่า (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 15)

24) เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของพฤติการณ์เกี่ยวกับการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพื่อให้ศาลสั่งเพิกถอน หรืองดการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ชั่วคราว (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 16)

25) แดงให้ศาลทราบถึงพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ศาลพิจารณาเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุก (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 27)

26) ฟ้องขอให้กักกันจำเลย โดยจะขอรวมกันไปในห้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องหรือจะฟ้องภายหลังก็ได้ (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 43)

27) เสนอให้ศาลตั้งเรียกประกันทัณฑ์บนจากผู้ที่จะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคล หรือทรัพย์สินของผู้อื่น (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46)

28) ขอให้ศาลแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน หรือกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุ้มครองประพฤตินั้น เมื่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติได้เปลี่ยนแปลงไป (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56)

29) แกลงให้ศาลทราบถึงการที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤตินั้น เพื่อให้ศาลตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษซึ่งรอไว้ (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 57)

30) เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงในพฤติการณ์เกี่ยวกับคำสั่ง ซึ่งศาลได้สั่งให้กรณีที่เด็กอายุกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่เกินสิบสี่ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เพื่อให้ศาลเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนั้นหรือมีคำสั่งใหม่ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 74)

31) ฟ้องขอให้รับสรรพเรือน้อยใหญ่และสินค้าของลงระวางเรือที่นายทหารพลทหารราชนาวีจับมาได้จากชลยศึก (พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทรัพย์สินชลยศึก พ.ศ. 2460 มาตรา 14)

32) ฟ้องผู้จับ ฆ่า ทำร้ายช้างป่าโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464 (พ.ร.บ. สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464 มาตรา 23)

33) ฟ้องผู้ทำ สั่ง ขาย ช่อม ปลอมแปลง เครื่องชั่ง เครื่องตวง เครื่องวัดโดย ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติมาตราซึ่ง ตวง วัด พ.ศ. 2466 (พ.ร.บ.มาตราซึ่ง ตวง วัด พ.ศ. 2466 มาตรา 39)

34) ฟ้องผู้ทำการประมงโดยใช้เรือในเขตการประมงไทยโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 (พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 มาตรา 13)

35) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำจับการพนัน เฉพาะในกรณีที่มีผู้นำจับผู้กระทำความผิด (พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 15 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490 มาตรา 3)

36) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทานประเภท 1 และประเภท 2 หรือเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน (พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 39 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 มาตรา 12)

37) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำจับและรางวัลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะกักขัง การสุළการ และการสำรวจและกักกันข้าว (พ.ร.บ. ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 มาตรา 9)

38) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้นำจับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 71)

39) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับและเงินรางวัลแก่ผู้จับกุมกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (พ.ร.บ.การส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 20)

40) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับและเงินรางวัลแก่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (พ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 33)

41) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนนำจับแก่ผู้นำจับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 74 จัตวาซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 มาตรา 28)

42) มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในกรณีที่พนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิมซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลต้องรับโทษอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน (พ.ร.บ.รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 5,6,7) ถ้าเป็นกรณีที่ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิฟ้องการไต่สวนและชักค้ำพยานผู้ร้อง ถ้าศาลสั่งรับคำร้อง มีสิทธิยื่นคำคัดค้านและนำพยานเข้าสืบได้และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วมีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาได้ (พ.ร.บ.รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 9 11 และ 15)

43) ในการฟ้องคดีความผิดเรื่องกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกคืนเงินคืนและเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินได้โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินเป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่างๆ ตามกฎหมายล้มละลาย (พ.ร.ก.การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 9,10)

44) ในการฟ้องคดีผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับทางหลวง หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับรถนั้นๆ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำหรือ

ติดตั้งไว้ ให้พนักงานอัยการเรียกราคาหรือค่าเสียหายสำหรับสัญญาจราจรหรือเครื่องหมายจราจรดังกล่าวด้วย (พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 163)

45) พนักงานอัยการที่ถูกแต่งตั้งประจำศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ถ้าเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้อำนวยการสถานพินิจที่แจ้งมาว่า เด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องและเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ (พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63)

46) อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21)

47) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143)

48) อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้ง กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนฟ้องอุทธรณ์และถอนฟ้องฎีกาของพนักงานอัยการท้องที่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 พ.ร.บ.จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12)

49) อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยอนุญาตฟ้องหรือไม่อนุญาตฟ้องคดีกรณีพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 (พ.ร.บ.จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 9 พ.ร.บ.จัดตั้งเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 53)

50) อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายเป็น ผู้วินิจฉัยรับรองหรือไม่รับรองอุทธรณ์ในคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ตีร พ.ร.บ.จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499

มาตรา 22 ทวิ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 40)

51) อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยรับรองหรือไม่รับรองฎีกาในคดีที่ต้องห้ามฎีกา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221)

52) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย และเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20)

53) อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลางผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการและข้าราชการอัยการคนหนึ่งตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นเลขานุการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ.ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 6,8)

54) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ (พ.ร.บ.การปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 9)

55) ดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน เมื่อมีคำร้องขอจากรัฐบาลต่างประเทศโดยทางทูตของรัฐบาลนั้นมายังรัฐบาลไทย (พ.ร.บ. ส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มาตรา 14)

56) เข้าร่วมสอบสวนในการถามปากคำเด็กในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือพยาน หรือเป็นผู้ต้องหาโดยเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เด็กร้องขอในสถานที่เหมาะสมเป็นส่วนสำคัญ ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป หรือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสามปีและผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กร้องขอ หรือในคดีทำร้ายร่างกายเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี หรือการจذبบังคับคำร้องทุกข์ ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี หรือในการจัดซื้อตัวผู้ต้องหา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 124 133 ทวิ 133 ตริ 134 ตริ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 มาตรา 3,4,5,6)

2. ในคดีอาญา ซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(3))

3. ในคดีศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้นเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาก็ได้ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(7))

เช่น คดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษ ผู้ละเมิดอำนาจศาล หากศาลอุทธรณ์พิพากษากลับยกฟ้อง พนักงานอัยการมีอำนาจฎีกาได้ เมื่อเห็นสมควร

#### 2.4.2 รักษาผลประโยชน์ของรัฐ

สำนักงานอัยการสูงสุด มีหน้าที่พิจารณาและให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ดำเนินอรรถคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาในฐานะทนายแผ่นดิน ดังนี้

1. ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(2)) เช่น

1) ว่าต่างหรือแก้ต่างแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างทนายความ ส่วนราชการเจ้าของคดีเป็นผู้ส่งเรื่องมาขอให้ว่าต่างแก้ต่างให้ ถ้าคดีมีทางผ่อนผันหรือตกลงประการใด ก็จะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของคดีพิจารณาข้อผ่อนผันหรือข้อตกลงนั้นแล้วจะดำเนินการให้ต่อไป

2) ร้องขอให้ศาลสั่งขายทอดตลาดเรือไทยที่จดทะเบียนแล้วแต่ตกเป็นของบุคคลผู้ไม่ต้องด้วยลักษณะที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้หรือในกรณีที่เจ้าของเรือขาดคุณสมบัติที่จะเป็นเจ้าของและไม่จัดการแก้ไขให้ถูกต้อง และร้องขอให้ศาลสั่งขายทอดตลาดหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งเป็นเจ้าของเรือไทยซึ่งจำนวนหุ้นบกพร่องจนทำให้บริษัทนั้นขาดลักษณะที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้ (พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 31, 34)

3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการส่งเสริมการส่งออกสารทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินงานคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน (พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 38)

4) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้มาโดยการเกิดในราชอาณาจักร แต่บิดาเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำการใดๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียบหยามประเทศชาติ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 17)

5) มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการขอพิสูจน์สัญชาติของผู้ที่อ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย (พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 57)

6) ว่าความในศาลพลเรือนชั้นยึดทรัพย์ของคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแทน  
อัยการทหารต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด (พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 52)

7) รับดำเนินคดีตามสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องอันเกิดจากความเสียหายแก่ชีวิต  
ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลใดๆ ที่มีสาเหตุมาจากเรือหรือการดำเนินงานของเรือ แทนเจ้าหนี้  
เมื่อเห็นสมควร และมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้กักเรือแทนเจ้าหนี้และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมกัก  
เรือตามพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 (พ.ร.บ.การกักเรือ พ.ศ. 2534 มาตรา 30)

2. ในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือ  
ในคดีแพ่งที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้ตั้ง  
การโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อ  
เห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(3))

3. ในคดีแพ่งที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีไม่ใช่เป็นคดีที่  
พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ.พนักงาน  
อัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(4))

4. ในคดีแพ่งที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น  
เป็นโจทก์หรือเป็นจำเลยและมีไม่ใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่า  
ต่างหรือแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (5))

5. ในกรณีที่ผิดสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้นและในการนี้มีให้เรียกค่าฤชา  
ธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(8)) ความมุ่งหมายใน  
ข้อนี้ หมายถึงการผิดสัญญาประกันในชั้นศาล ไม่ใช่ผิดสัญญาประกันในชั้นพนักงานสอบสวนหรือ  
ชั้นพนักงานอัยการ

6. เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐโดยให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมายหรือ  
ตรวจร่างสัญญาต่างๆ ก่อนลงนาม เช่น

1) ตรวจร่างสัญญาที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือ  
ราชการส่วนท้องถิ่นให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (เว้นแต่การให้สัมปทาน  
ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่) โดยเฉพาะใน  
โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป (พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชน  
เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 3, 5, 20)

2) ตรวจร่างสัญญาที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งมา (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน 2535 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0205/ว 138 ลงวันที่ 9 กันยายน 2535)

3) ตรวจร่างเอกสารประกวดราคาและร่างสัญญาที่หัวหน้าส่วนราชการส่งมา (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 6,44,132)

4) ตรวจร่างสัญญาที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่งมา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125)

5) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 13)

6) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 11)

7. ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองแทนส่วนราชการหรือหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวนการไต่สวนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 20)

8. อัยการสูงสุด มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 66 ร่ำรวยผิดปกติ หรือยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 66 ร่ำรวยผิดปกติ (พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75,80)

#### 2.4.3 กลุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำนักงานอัยการสูงสุดให้การคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดังนี้

1. ดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น

1) ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายปล่อยผู้ต้องหา เมื่อเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ระหว่างสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 72 (2))

2) ยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 มาตรา 32 วรรคห้า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90)

3) เป็นผู้แทนผู้ไร้ความสามารถที่ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนโดยชอบธรรมทำหน้าที่ไม่ได้ตามคำสั่งศาลเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56)

4) เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39)

5) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(6) เช่น ฟ้องคดีแทนผู้สืบสันดานในการฟ้องบุพการีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาอันได้แก่ฟ้องเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562, 1565)

6) ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถและถ้าเหตุที่ทำให้เป็นคนไร้ความสามารถได้สิ้นสุดไปแล้ว ก็ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้เป็นคนไร้ความสามารถนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28, 31)

7) ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลซึ่งมีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือประพฤติดุร้ายสุรุษเสเพลเป็นอาชญา หรือติดสุรายาเมา หรือมีเหตุอื่นใดทำนองเดียวกันนั้น จนไม่สามารถจะจัดทำกรงานโดยตนเองได้ หรือจัดกิจการไปในทางที่อาจจะเสื่อมเสียแก่ทรัพย์สินของตนเองหรือครอบครัว ให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถและถ้าเหตุที่ศาลได้สั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถได้สิ้นสุดไปแล้วก็ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 32, 36)

8) ในคดีที่มีการร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลใดเป็นคนไร้ความสามารถเพราะวิกลจริต ถ้าทางพิจารณาได้ความว่าบุคคลนั้นไม่วิกลจริต แต่มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบก็ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถได้ หรือในคดีที่มีการร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลใดเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถเพราะมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ถ้าทางพิจารณาได้ความว่าบุคคลนั้นวิกลจริต ก็ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนไร้ความสามารถได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 33)

9) ร้องขอให้ศาลสั่งให้ทำการไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไม่อยู่ซึ่งไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่โดยมิได้ตั้งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปไว้

และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 48 วรรคแรก) และถ้าเวลาได้ล่วงเลยไปหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ไม่อยู่นั้นไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีผู้ใดได้รับข่าวเกี่ยวกับบุคคลนั้น หรือนับแต่วันที่มีผู้ได้พบเห็นหรือได้ทราบข่าวมาเป็นครั้ง หลังสุด ก็ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 48 วรรคสอง)

10) ในกรณีที่ผู้ไม่อยู่ได้ตั้งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปไว้ และสัญญา ตัวแทนระดับสิ้นไปหรือปรากฏว่าตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปจัดการทรัพย์สินในลักษณะที่อาจ เสียหายแก่ผู้ไม่อยู่ ก็ร้องขอให้ศาลสั่งได้เช่นเดียวกับข้อ (9) (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 49)

11) ร้องขอให้ศาลสั่งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปจัดทำบัญชีทรัพย์สินของผู้ ไม่อยู่ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 50) หรือขอให้ศาลสั่งให้ผู้จัดการทรัพย์สินหา ประกันอันสมควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ตลอดจนการมอบคืนทรัพย์สินนั้น หรือแถลง ถึงความเป็นอยู่แห่งทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ หรือถอดถอนผู้จัดการทรัพย์สินและตั้งผู้อื่นให้เป็น ผู้จัดการทรัพย์สินแทนต่อไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 56) หรือขอให้ศาลสั่ง กำหนดบำเหน็จ จด ลด เพิ่มหรือกลับให้บำเหน็จแก่ผู้จัดการทรัพย์สินเมื่อพฤติการณ์เกี่ยวกับการ จัดการทรัพย์สินได้เปลี่ยนแปลงไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 57)

12) ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลเป็นคณสาบสูญกรณีที่บุคคลนั้นได้ไปจาก ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่และไม่มีใครรู้แน่ว่ายังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลาห้าปี หรือกรณีที่บุคคล นั้นได้ไปอยู่และหายไปในการรบหรือสงคราม หรือได้เดินทางไปกับยานพาหนะที่อับปาง ถูก ทำลาย หรือสูญหายไป หรือตกอยู่ในเหตุอื่นที่เป็นอันตรายแก่ชีวิตตลอดระยะเวลาสองปีโดยนับแต่ วันที่การรบหรือสงครามสิ้นสุดลงหรือนับแต่วันที่ยานพาหนะอับปางถูกทำลายหรือสูญหายไป หรือนับแต่วันที่เหตุอื่นนั้นได้ผ่านพ้นไป แล้วแต่กรณี (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 61)

13) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งให้เป็นคณสาบสูญเมื่อพิสูจน์ได้ว่าบุคคลผู้ถูก ศาลสั่งให้เป็นคณสาบสูญนั้นยังคงมีชีวิตอยู่ หรือว่าตายในเวลาอื่นผิดไปจากเวลาดังกล่าวในข้อ (12) (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 63)

14) ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนของนิติบุคคลชั่วคราว ในกรณีที่มิได้ตำแหน่งว่าง ลงในจำนวนผู้แทนของนิติบุคคลและถ้าปล่อยตำแหน่งว่างไว้จะเกิดความเสียหาย (ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73)

15) ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนเฉพาะการในกรณีประโยชน์ได้เสียของนิติบุคคลขัดกับประโยชน์ได้เสียของผู้แทนของนิติบุคคลในการอันใดเป็นเหตุให้ไม่มีผู้แทนของนิติบุคคลเหลืออยู่ หรือเหลืออยู่ไม่พอจะเป็นองค์ประชุมหรือไม่พอจะกระทำการอันนั้นได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 75)

16) ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติการประชุมใหญ่ของสมาคมที่ได้มีการนัดประชุมหรือการลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือกฎหมาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100)

17) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีในกรณีที่มีการเลิกสมาคมและไม่มีผู้ชำระบัญชี (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 106, 1251)

18) เป็นผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิในกรณีผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิถึงแก่ความตายก่อนนายทะเบียนรับจดทะเบียนและทายาทหรือผู้จัดการมรดก หรือผู้ซึ่งผู้ตายมอบหมายไม่ดำเนินการขอตั้งมูลนิธิต่อไปภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 117 วรรคแรก)

19) ร้องขอให้ศาลจัดสรรทรัพย์สินให้แก่นิติบุคคลอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์ใกล้ชิดที่สุดกับความประสงค์ของผู้ทำพินัยกรรมในกรณีที่ไม่สามารถจัดตั้งมูลนิธิขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ตายกำหนด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 117 วรรคสอง, 1679 วรรคสอง)

20) ขอจดทะเบียนมูลนิธิเมื่อทายาทหรือผู้จัดการมรดกมิได้ขอจดทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรมภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 118 วรรคสอง, 1677)

21) ขอจดทะเบียนมูลนิธิเมื่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมูลนิธิตามพินัยกรรมไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 115 จนเป็นเหตุให้นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนมูลนิธิเพราะเหตุดังกล่าว (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 118 วรรคสาม)

22) ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งถอดถอนกรรมการมูลนิธิบางคนหรือคณะกรรมการของมูลนิธิในกรณีที่ดำเนินการของมูลนิธิผิดพลาดเสื่อมเสียต่อมูลนิธิหรือดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของมูลนิธิหรือกลายเป็นผู้มีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 129)

23) ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเลิกมูลนิธิ เพราะวัตถุประสงค์ของมูลนิธิขัดต่อกฎหมายหรือมูลนิธิกระทำการขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือมูลนิธิไม่สามารถดำเนิน

กิจการต่อไปไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ หรือหยุดดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131)

24) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีของมูลนิธิกรณีเลิกมูลนิธิเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายโดยไม่มีผู้ชำระบัญชีตามข้อบังคับของมูลนิธิ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 133, 1251)

25) ร้องขอให้ศาลจัดสรรทรัพย์สินของมูลนิธิเมื่อได้ชำระบัญชีแล้วให้แก่มูลนิธิหรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงที่สุดกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 134)

26) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัทที่เลิกกันเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายโดยไม่มีผู้ชำระบัญชีตามข้อสัญญาหรือข้อบังคับของห้างหุ้นส่วนบริษัทนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1251)

27) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้อื่นนอกจากภริยาหรือสามีเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ถ้ามีเหตุสำคัญ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1463)

28) ร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะตามที่ผู้มีส่วนได้เสียได้ร้องขอมายังพนักงานอัยการ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1496)

29) พิจารณาคำร้องที่ศาลส่งมาเพื่อให้ดำเนินคดีแทนเด็กซึ่งไม่มีชีวิตอยู่แล้ว ในกรณีที่ชายผู้เป็นหรือเคยเป็นสามีของมารดาเด็กนั้นได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้แสดงว่าเด็กนั้นไม่ได้เป็นบุตรของตน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1539)

30) ฟ้องคดีแทนเด็กปฏิเสธความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของชาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1545)

31) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้แทนเฉพาะคดีเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนเด็กในคดีฟ้องขอให้รับเด็กเป็นบุตรในกรณีเด็กไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือมีแต่ผู้แทนโดยชอบธรรมไม่สามารถทำหน้าที่ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1556)

32) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครองจากคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่หรือสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำบัญชีทรัพย์สินและลงชื่อบุตรของคู่สมรสนั้นเป็นเจ้าของรวมในเอกสารสำคัญแทนโดยให้คู่สมรสนั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในกรณีที่คู่สมรสนั้นได้ทำการสมรสใหม่โดยมิได้จัดการทรัพย์สินของบุตรให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดก่อนหรือในกรณีที่คู่สมรสนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลที่ให้คู่สมรสนั้นปฏิบัติการแบ่งแยกทรัพย์สินและทำบัญชีทรัพย์สินของบุตรภายในเวลาที่กำหนดภายหลังการสมรสใหม่ตามที่ศาลได้อนุญาต (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1556)

33) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครองหรืออำนาจจัดการทรัพย์สินในกรณีที่ใช้อำนาจปกครองเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือใช้อำนาจปกครองโดยมิชอบ หรือประพฤดิชั่วร้ายหรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์ในทางที่ผิดจนอาจเป็นภัยแก่ทรัพย์สิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1582)

34) ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ปกครองในกรณีที่บุคคลยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่มีบิดามารดาหรือบิดามารดาถูกถอนอำนาจปกครอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1585, 1586) และร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งตั้งผู้ปกครองและมีคำสั่งเกี่ยวกับผู้ปกครองต่อไปตามที่เห็นสมควร เนื่องจากเป็นผู้ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ปกครองตามมาตรา 1587 (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1588)

35) ร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ปกครองหาประกันอันสมควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในปกครองตลอดจนการมอบคืนทรัพย์สินนั้น หรือแถลงถึงความเป็นอยู่แห่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในปกครอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1597)

36) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนผู้ปกครองในกรณีที่ละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือประพฤติมิชอบซึ่งไม่สมควรแก่หน้าที่ หรือหย่อนความสามารถในหน้าที่จนน่าจะเป็นอันตรายแก่ประโยชน์ของผู้อยู่ในปกครอง หรือมีกรณีดังบัญญัติไว้ในมาตรา 1587 (3)(4) หรือ (5) (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 1598/8, 1598/9)

37) ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/21, 1598/22, 1598/23) การเลิกรับบุตรบุญธรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/31)

38) ฟ้องคดีแทนบุตรบุญธรรมเกี่ยวกับการขอเลิกรับบุตรบุญธรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/35)

39) ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ปกครอง ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ในกรณีที่มรดกตกทอดแก่ผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริต หรือบุคคลผู้ไม่สามารถจะจัดการงานของตนเองได้และบุคคลนั้นยังไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1610)

40) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดก ในกรณีที่เจ้าของมรดกตาย ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมได้สูญหายไป หรืออยู่นอกราชอาณาจักร หรือเป็นผู้เยาว์หรือผู้จัดการมรดก หรือทายาทไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะจัดการ หรือมีเหตุขัดข้องในการจัดการหรือในการ

แบ่งปันมรดก หรือข้อกำหนดพินัยกรรมตั้งผู้จัดการมรดกไม่มีผลบังคับ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1713)

2. ให้บริการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเช่น การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย การจัดทำนิติกรรมและสัญญาการประนอมข้อพิพาท และการให้ความช่วยเหลือในทางอรรถคดี

3. เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไปทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศโดยผ่านสื่อมวลชนต่างๆ รวมทั้งการออกไปพบประชาชนในท้องถิ่น

#### 2.4.4 หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

1. อัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดเลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 68)

2. อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 10 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66, 70)

3. อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 6 มาตรา 7

4. อัยการสูงสุดเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 24)

5. อัยการสูงสุดเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 5)

6. อัยการสูงสุดเป็นกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 5)

7. อัยการสูงสุดเป็นกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (พ.ร.บ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 15)
8. อัยการสูงสุดหรือผู้แทนเป็นกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ (พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 9)
9. อัยการสูงสุดหรือผู้แทนเป็นกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 7)
10. อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการถอนสัญชาติไทย (พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 20)
11. อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและอัยการสูงสุดหรือผู้แทนเป็นกรรมการเปรียบเทียบ (พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 6, 84)
12. อัยการสูงสุดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร และอัยการจังหวัดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดและอัยการจังหวัดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 6, 7, 8)
13. ในกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด หรือในจังหวัดอื่นอัยการจังหวัด หรือผู้แทนเป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีอากรที่อำเภอไม่มีหน้าที่ประเมิน (ประมวลรัษฎากร มาตรา 30 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2502 มาตรา 9)
14. ในกรุงเทพมหานครผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดหรือในจังหวัดอื่นอัยการจังหวัดเป็นกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 7)
15. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว (พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 24)
16. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (พ.ร.บ. การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 มาตรา 9)
17. อัยการจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 53)
18. อัยการจังหวัดเป็นกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด (พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 17)
19. อัยการจังหวัดเป็นกรรมการควบคุมสินค้าตามชายแดน (พ.ร.ก.ควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 มาตรา 9)

20. อัยการจังหวัดหรือผู้แทนเป็นอนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 39 ทวิ ซึ่งแก้ไขโดยข้อ 9 แห่งประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 38)

21. อัยการจังหวัดหรือผู้แทนเป็นกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพประจำ จังหวัด (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 16)

22. เป็นกรรมการเรือนจำเพื่อตรวจพิจารณากิจการเรือนจำและให้คำแนะนำแก่ พนักงานเรือนจำ (พ.ร.บ. ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 44)

23. เป็นอัยการทหารตามคำสั่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 (พ.ร.บ. ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 37)

24. ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้า ควบคุมการสอบสวน (หนังสือที่ มท 1201/ว 686 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2527 และหนังสือที่ มท 1201/ว 472 ลงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2528)

25. ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานฟอกเงิน ตกเป็นของแผ่นดิน (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 49)

26. ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ฐานฟอกเงินไว้ชั่วคราวหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอนจำหน่ายหรือยกย้ายไปเสียซึ่ง ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 55)

27. อัยการสูงสุด เป็นคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ (พ.ร.บ. การปฏิบัติ เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 9)

28. ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ขังจำเลยไว้เพื่อส่งตัวข้ามแดนต่อไป ในกรณีมีคำร้องขอจากรัฐบาลต่างประเทศ ให้ส่งบุคคลใดผู้หนึ่งข้ามแดน (พ.ร.บ. ส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 มาตรา 6, 8, 15)

29. อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่ากระทำความผิดฐาน ทูจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี (พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84, 97)

จึงเห็นได้ว่า อัยการมีภารกิจหลัก 3 ด้านคือการอำนวยความยุติธรรม(การดำเนินคดีอาญาและการอื่นกับผู้กระทำผิดกฎหมาย)การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (ที่ปรึกษากฎหมายการดำเนินคดีแพ่ง คดีภาษี คดีปกครอง ฯลฯ) และการช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย(งานคุ้มครองสิทธิประชาชนและช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย)ซึ่งการอำนวยความยุติธรรม(การดำเนินคดีอาญาและการอื่นกับผู้กระทำผิดกฎหมาย)ภารกิจหลักของอัยการด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงผูกพันใกล้ชิดกับอำนาจฝ่ายบริหารจนเป็นเนื้อเดียวกันซึ่งไม่อาจแยกออกจากกันได้ ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในการปกป้องผลประโยชน์ของแผ่นดินจึงมีตั้งแต่ปลายทางข้อพิพาทจนถึงต้นทางที่ป้องกันมิให้มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ปลายทางข้อพิพาทคือการว่าต่าง แก่ต่างคดีทุกประเภทแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้นทางข้อพิพาทคือการเป็นที่ปรึกษากฎหมายทั้งการส่งเรื่องมาหารือ การตอบปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อดูแลให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติราชการของรัฐองค์การของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยไม่จำกัดว่าเป็นของฝ่ายบริหารเท่านั้นเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ



## บทที่ 3

### ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ

#### 3.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ

##### 3.1.1 ความเป็นมาของความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการนั้น มีมาแต่เดิมในฐานะที่อัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ ดังนั้นหลักความคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจึงเป็นหลักประกันของอัยการด้วยในตัวไม่ว่าองค์กรอัยการในประเทศนั้นจะเป็นโครงสร้างองค์กรในระบบใด ย่อมต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการเสมอ ประวัติความเป็นมาของความเป็นอิสระของอัยการจึงเริ่มต้นมาจากแนวคิดในหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้นเอง

แนวคิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้รับการยอมรับและเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องให้การรับรองไว้เช่นเดียวกับหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการหรือผู้พิพากษาของรัฐ การศึกษาประวัติพัฒนาการเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องนี้จึงต้องย้อนไปศึกษาถึงแนวคิดหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและรูปแบบการพัฒนามาเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในเวลาต่อมา

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้น เริ่มจากความต้องการให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาพ้นจากอำนาจของกษัตริย์ ซึ่งเกิดขึ้นในอังกฤษก่อนเป็นแห่งแรก เนื่องจากพบว่ากษัตริย์ได้เข้ามามีบทบาทในคดีสำคัญๆ ด้วยการเข้ามาใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดีด้วยตนเอง โดยอ้างว่าอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นของพระเจ้าเป็นเจ้าและประทานแก่กษัตริย์ แต่ปรากฏว่าบรรดาผู้พิพากษาในอังกฤษล้วนไม่เห็นด้วยและได้ต่อสู้คัดค้านการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวจนได้รับชนะในเวลาต่อมา ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของเหล่าผู้พิพากษาของอังกฤษและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการทาง

ความคิดในความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและอัยการในอังกฤษและประเทศอื่นๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา<sup>110</sup>

ประวัติความเป็นมาของความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในอังกฤษได้เริ่มต้นขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 13 ในรูปแบบการปกครองแบบศักดินา พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ (Royal prerogative) ถือเป็นที่มาของสถาบันหลักสถาบัน กล่าวคือในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างล้นพ้นในการปกครองและบริหารบ้านเมือง ทั้งในด้านนิติบัญญัติ ทางด้านบริหารและทางด้านตุลาการ ซึ่งอำนาจทางด้านตุลาการในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาตามพระราชอัธยาศัยและเมื่อกษัตริย์ต้องพ้นจากราชสมบัติไม่ว่าด้วยเหตุใดบรรดาผู้พิพากษาที่ตั้งขึ้นนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ดังนั้นผู้พิพากษาจึงเป็นข้าราชการบริพารของกษัตริย์อยู่ในอาณัติของกษัตริย์ จึงไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระสำหรับผู้พิพากษาในยุคนี้<sup>111</sup> การพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจึงต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์ของกษัตริย์และคำพิพากษาย่อมถูกกลบฝังเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยกษัตริย์เอง โดยเฉพาะคดีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกษัตริย์เองหรือราชวงศ์ ทำให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากศาลในหมู่ประชาชนและก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในเวลาต่อมา

ในรัชสมัยของพระเจ้า Henry ที่ 3 ผู้พิพากษาชื่อ Henry Bracton (1200-1268) ได้เขียนหนังสือ The Law and Customs of England ซึ่งในหนังสือดังกล่าวได้เสนอแนวคิดตอนหนึ่งว่า กษัตริย์ จะทรงดำรงเหนือคนทั้งปวงแต่ต้องอยู่ใต้พระเจ้าและกฎหมาย<sup>112</sup> จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1603 ในรัชสมัยของพระเจ้า James ที่ 1 ประธานศาลสูง (Chief justice of The king's bench) ชื่อ Sir.Edward Coke ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในการตั้งต้นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในอังกฤษโดยใช้ข้ออ้างในอำนาจของพระเจ้ายกกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ เนื่องจากพระเจ้า James ที่ 1 ได้เรียกร้องสิทธิในพระราชอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยตนเองสมควรที่จะเข้าพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้ด้วยตนเอง ด้วยข้ออ้างที่ว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของพระเจ้าและของกษัตริย์ แต่ Sir.Edward Coke ได้คัดค้านโดยอ้างว่า แม้กษัตริย์มีอำนาจจากพระเจ้าแต่อำนาจนั้นต้องอยู่ใต้ พระเจ้าและกฎหมายแห่งพระเจ้า ดังนั้นกษัตริย์จึงไม่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้ด้วยตนเองเนื่องจากพระองค์ไม่ได้เรียนรู้ด้านกฎหมาย ซึ่งต้องใช้เวลาใน

<sup>110</sup> อภิศักดิ์ พรหมสวัสดิ์, ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), 5-24.

<sup>111</sup> Eddey, K.J., *The English Legal System*, 4<sup>th</sup> ed, (London: Sweet&Maxwell, 1987), 14-15.

<sup>112</sup> Denning, A.D., *Baron, What next in the law*, (London: Butterworths, 1982), 5-6.

การเรียนรู้สิ่งสมประสพการณ์ต่างๆมาในชีวิตอย่างดีพอจึงเข้าใจในตัวกฎหมายได้ การบังคับให้ผู้พิพากษาต้องเชื่อฟังกษัตริย์อย่างไรเหตุผลนั้นเป็นการกักขังหน่วยงานความยุติธรรม ขัดแย้งต่อกฎหมายและคำปฏิญาณของผู้พิพากษา<sup>113</sup> Sir.Edward Coke ได้ยืนยันว่าผู้พิพากษาไม่ควรยอมจำนนปฏิบัติตามคำร้องขอของกษัตริย์และผู้พิพากษาต้องไม่หวังความยุติธรรมไว้ตามคำขอของกษัตริย์

การต่อสู้เรียกร้องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาของ Sir.Edward Cokeดังกล่าวเป็นที่ยกย่องและนับถือของประชาชนชาวอังกฤษอย่างมาก ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจแก่นักกฎหมายและมีอิทธิพลต่อระบบศาลและลูกขุนในกลุ่ม Common Law ในเวลาต่อมาและถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและอัยการในการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายบริหารคือกษัตริย์ในขณะนั้น

ในส่วนของอัยการนั้น เมื่อมีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคือออกจากกัน โดยให้องค์กรอัยการที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญารับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง จึงเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอัยการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระของอัยการคือหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศนั้นๆ ว่าใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายหรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจที่เห็นได้อย่างเด่นชัดในฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของอัยการนี้มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. อัยการจะต้องปราศจากความกดดันทางการเมือง (A prosecutor must be kept from political pressure) ในการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดของตำแหน่งของอัยการต้องได้รับการประกันมั่นคงเป็นอย่างดีว่าจะไม่มีอิทธิพลจากภายนอกมากดดัน เงินเดือนและค่าตอบแทนของอัยการต้องให้อยู่ในระดับที่สูงไม่น้อยไปกว่าผู้พิพากษาศาลการ การแต่งตั้งอัยการนั้นต้องเลือกจากผู้ที่มิคุณสมบัติเดียวกันหรือไม่ต่ำไปกว่าผู้พิพากษาแห่งสาธารณรัฐ เพื่อความเหมาะสมแก่หน้าที่ ตำแหน่งอัยการต้องได้รับการประกันตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งและได้รับการคุ้มครองจากการก้าวท้าวของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรวมถึงฝ่ายตุลาการ การถอดถอนอัยการออกจากตำแหน่งจะกระทำได้โดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐสภา หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการจากความกดดันทางการเมืองนี้ ฝรั่งเศสนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The principle of the separation of powers) มาใช้โดยถือว่าอัยการมีทั้งฐานะฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร

2. อัยการต้องปราศจากอคติทางการเมือง (Prosecutor must be kept clear of political bias) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ อัยการแห่งฝรั่งเศสต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันมิให้ถูก

<sup>113</sup> อภิศักดิ์ พรหมสวาสดี, ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา, 11.

แทรกแซงและก้าวร้าวจากอิทธิพลทางการเมืองภายนอก โดยอัยการต้องไม่ถูกรอบงำจากอำนาจใดที่จะมีอิทธิพลเหนืออัยการได้และอัยการต้องวางตนเป็นกลางไม่ฝักใฝ่การเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ห้ามอัยการเป็นสมาชิก หรือผู้บริหารพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดโดยเด็ดขาด เพื่อเป็นการคุ้มครองมิให้อัยการสูญเสียความเป็นกลางทางการเมือง

3. อัยการมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม (A prosecutor must be free to give decision) อัยการแห่งฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการพิจารณาตัดสินคดีระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหาหรือแม้แต่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วยความเป็นธรรม โดยต้องตัดสินคดีและดำเนินคดีไปตามหลักกฎหมาย สร้างความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยปราศจากเหตุผลหรืออิทธิพลจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่นๆ แม้ว่าอัยการจะอยู่ในฐานะนักกฎหมายของฝ่ายบริหารก็ตาม การพิจารณาตัดสินคดีหรือการดำเนินคดีจึงต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอกหรือจากอำนาจอื่นใดที่อาจบิดเบือนไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในคดีและไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

4. อัยการต้องมีความเป็นอิสระในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ (A prosecutor must be free to speak boldly in his prosecutorial capacity) อัยการในฝรั่งเศสได้รับเอกสิทธิ์พิเศษในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น โดยอัยการต้องไม่เอนเอียงหรือหวาดหวั่นต่อข้อหาฐานหมิ่นประมาทหรือละเมิดอำนาจศาลหรือความผิดทางวินัย หากได้ใช้สิทธินี้อย่างเหมาะสมและอยู่ในกรอบแห่งสิทธิ

หลักความเป็นอิสระของอัยการทั้ง 4 ประการข้างต้นเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของอัยการเพื่อให้ประชาชนวางใจ เชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมของอัยการ ที่นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เป็นกลไกพัฒนาหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ โดยถือว่าอัยการเป็นผู้ใช้ทั้งอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องมีความเป็นอิสระในตัวเอง ปราศจากการแทรกแซงจากทั้งฝ่ายบริหาร ตุลาการหรือแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเอง นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังได้มีการพัฒนาหลักการย่อยอีก 3 หลักการต่อมาคือ

1. อัยการต้องให้เหตุผลในการตัดสินคดีเสมอ (A prosecutor must give reasons for his decision)

2. อัยการจะต้องไม่เข้าพิจารณาตัดสินหรือดำเนินคดีใดที่ตนเองมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้อง (A prosecutor cannot try in which he is personally interested)

3. อัยการจะต้องเปิดให้สาธารณชนตรวจสอบการดำเนินการและการตัดสินคดีได้เสมอ

อย่างไรก็ดีความเป็นอิสระของอัยการนี้มีข้อแตกต่างจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาบางประการ เพราะความเป็นอิสระจากภายในของอัยการนั้นเป็นสิ่งที่ไม้อาจให้มีขึ้นมาได้เช่นความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของอัยการทั้งปวงเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากอำนาจหรืออิทธิพลภายนอกองค์กรไม่ว่าจากทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ รวมถึงสื่อมวลชนทั้งนี้เนื่องจากในระบบกฎหมายเกือบทุกระบบทั่วโลกให้อำนาจการดำเนินคดีอาญาแก่ประมุขสูงสุดขององค์กรอัยการคืออธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว การดำเนินคดีของอัยการอื่นๆ กระทำในนามของอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้อธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดจึงมีอำนาจตลอดทั่วทุกเขตศาลในประเทศ สามารถเข้าเนินการหรือสั่งคดีได้ด้วยตนเองในทุกคดีและทุกเขตศาล การกระทำในนามอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดนี้กระทำโดยการมอบอำนาจในการดำเนินคดีหรือสั่งคดีของอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดลงไปตามลำดับสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและความรู้ความสามารถความเหมาะสมของอัยการผู้ดำเนินคดีแต่ละชั้น ดังนั้นอัยการจึงไม้อาจยกความเป็นอิสระปฏิบัตินอกอำนาจของตนหรือปฏิบัติผิดไปจากที่ผู้มีอำนาจเหนือตนสั่งการได้ ซึ่งแตกต่างจากผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระจากผู้พิพากษาด้วยกันเสมอ อันเป็นลักษณะเฉพาะของความเป็นอิสระของอัยการ

### 3.1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในระดับสากล

#### 1. ตามกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรอัยการในการรักษาความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐขององค์กรสหประชาชาติได้กำหนดคติกการความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรอัยการขึ้น เรียกว่าแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (Guidelines on the role of prosecutors)<sup>114</sup> ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders) ณ กรุงฮาวาน่า ประเทศคิวบา วันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในการรับรองครั้งนี้ด้วย

โดยปรากฏในคำปรารภว่า พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการควรส่งเสริมให้บรรดาพนักงานอัยการเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวข้างต้นอันจะเป็นการก่อให้เกิดความยุติธรรมทางอาญาที่เป็นธรรมและเสมอภาคกันรวมทั้งเป็นการคุ้มครองประชาชนจากอาชญากรรมโดยที่มีความสำคัญที่จะต้องทำให้พนักงานอัยการมีคุณสมบัติทางวิชาชีพที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่

<sup>114</sup> Guidelienes no the Role of Prosecutors 1990 ( United Nations).

โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกและการฝึกอบรมทางกฎหมายและวิชาชีพที่พัฒนาแล้วและโดยการ จัดสรรวิธีการที่จำเป็นทุกประการสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมในการต่อต้านอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมในรูปแบบและมิติใหม่ที่เกิดขึ้น ความเป็นกลางและความยุติธรรม ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา ควรได้รับการยอมรับและพิจารณาโดยรัฐบาลของ ประเทศต่างๆ ภายในกรอบของกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศนั้นๆ

แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (Guidelines on the role of prosecutors) ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับ

#### 1. คุณสมบัติ การคัดเลือกและการฝึกอบรมของอัยการ

1) บุคคลที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นพนักงานอัยการควรเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและ ความสามารถโดยได้รับการฝึกอบรมและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม

#### 2) รัฐต้องรับรองว่า

ก) หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพนักงานอัยการต้องมีมาตรการป้องกันการ คัดเลือกโดยการแต่งตั้งด้วยความลำเอียงหรือมีอคติ ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ ต่อบุคคลในเรื่อง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติ สถานะ ทางสังคมหรือเผ่าพันธุ์ ทรัพย์สิน การเกิด สถานะทางเศรษฐกิจหรือสถานะอื่นๆ ยกเว้นไม่ถือว่าเป็น การเลือกปฏิบัติในกรณีที่ประเทศนั้นต้องการผู้สมัครจากคนสัญชาติของตน

ข) พนักงานอัยการต้องมีการศึกษาและการฝึกอบรมที่เหมาะสม และควร รับทราบถึงอุดมการณ์และจรรยาบรรณในอาชีพของตน สิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นและสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ ได้รับการรับรองโดยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

#### 2. สถานภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่

1) พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นบุคคลสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม ต้องรักษาเกียรติยศและศักดิ์ศรีในวิชาชีพของตนตลอดเวลา

2) รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดย ปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมหรือการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบ ทางแพ่ง ทางอาญาหรืออื่นๆ โดยไม่เป็นธรรม

3) พนักงานอัยการและครอบครัวต้องได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานที่ รับผิดชอบเมื่อถูกคุกคามความปลอดภัยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

4) เงื่อนไขอันเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ค่าตอบแทน และกรณีที่มีค่าเช่า บำเหน็จบำนาญและการเกษียณอายุ ต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือกฎหรือระเบียบที่เปิดเผย

5) หากมีระบบการเลื่อนตำแหน่งของพนักงานอัยการ การพิจารณาต้องอยู่บนพื้นฐานทางภาวะวิสัยโดยเฉพาะในด้านคุณสมบัติทางวิชาชีพ ความสามารถ คุณธรรมและประสบการณ์และต้องมีการพิจารณาโดยวิธีการที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ

### 3. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการสมาคม

1) พนักงานอัยการเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเชื่อ การสมาคมและการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการต้องมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย การอำนวยความสะดวกและการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและต้องมีสิทธิเข้าร่วมหรือก่อตั้งองค์กรระดับท้องถิ่น องค์กรระดับชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศและเข้าร่วมประชุมในองค์กรเหล่านั้นได้โดยไม่ได้รับผลกระทบเสียหายทางวิชาชีพ ในการใช้สิทธิเหล่านี้พนักงานอัยการต้องประพฤติตนตามกฎหมายและมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับและจรรยาบรรณตลอดเวลา

2) พนักงานอัยการต้องมีอิสระเพื่อก่อตั้งหรือเข้าร่วมในสมาคมทางวิชาชีพหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตน สนับสนุนการฝึกอบรมทางวิชาชีพและปกป้องสถานภาพของพวกเขา

### 4. บทบาทในการดำเนินคดีอาญา

1) สำนักงานอัยการต้องแบ่งแยกออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีโดยเด็ดขาด

2) พนักงานอัยการต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการพิจารณาสั่งคดีและหากกฎหมายกำหนดหรือตามแนวปฏิบัติในท้องถิ่น ให้รวมถึงการสอบสวนคดี การควบคุมการสอบสวน การควบคุมการบังคับคดีและการใช้อำนาจหน้าที่อื่นๆ ในฐานะผู้แทนผลประโยชน์ของประชาชน

3) พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมมีมาตรฐานและรวดเร็วตามกฎหมายและต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสนับสนุนสิทธิมนุษยชน อันจะก่อให้เกิดวิธีพิจารณาและระบบความยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

#### 4) ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการต้อง

ก) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทางการเมือง สังคม ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศหรือการเลือกปฏิบัติอื่นๆ

ข) ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ พิจารณาถึงสถานะของผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างเป็นธรรมและพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดีที่เกี่ยวข้องทุกกรณีโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นประโยชน์หรือจะเสียประโยชน์แก่ผู้ต้องหา

ค) รักษาความลับของเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อความเป็นธรรม

ง) พิจารณาทัศนคติและความเห็นของเหยื่ออาชญากรรม ประโยชน์ส่วนตัวของเหยื่อที่จะได้รับผลกระทบและพึงแน่ใจว่าเหยื่ออาชญากรรมได้รับทราบสิทธิของตนตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ

5) เมื่อการสอบสวนไม่ปรากฏว่าคดีมีมูล พนักงานอัยการต้องไม่เริ่มคดี หรือทำการฟ้องร้องคดี หรือพยายามทำการใดๆ เพื่อการดำเนินคดี

6) พนักงานอัยการต้องเอาใจใส่ต่อการดำเนินคดีอาญาที่กระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนและอาชญากรรมอื่นๆ ที่รับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งการสอบสวนคดีเหล่านั้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือสอดคล้องกับการปฏิบัติในท้องถิ่น

7) เมื่อพนักงานอัยการพบพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการรู้หรือเชื่อโดยมีมูลเหตุอันควรว่าพยานหลักฐานเหล่านั้นได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบกฎหมายซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่ได้มาโดยการทรมาน ความโหดร้าย การกระทำหรือการลงโทษอย่างไม่เป็นมนุษย์หรือการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ พนักงานอัยการต้องไม่ใช่พยานหลักฐานดังกล่าวต่อบุคคลใดนอกเหนือจากบุคคลผู้ที่กระทำการที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว หรือต้องต่อศาลตามข้อเท็จจริงนั้น และต้องกระทำการทั้งหมดที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการกระทำที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวถูกลงโทษ

## 5. อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ

ในประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ กฎหมายหรือกฎหรือระเบียบที่เปิดเผยมุ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินคดี รวมถึงการฟ้องร้องคดีหรือการยกเลิกการฟ้องร้องคดี (Waiver of prosecution) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและมาตรฐานในการพิจารณาดำเนินคดี

## 6. ทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการฟ้องคดี

1) ตามที่กฎหมายของประเทศนั้นกำหนด พนักงานอัยการต้องให้การพิจารณาโดยเหมาะสมในการยกเลิกการฟ้องร้องคดี การระงับการดำเนินคดีโดยมีเงื่อนไขหรือโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการเบี่ยงเบน (Diverting) คดีอาญาจากระบวนการยุติธรรมตามปกติ ด้วยการเคารพในสิทธิของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรม สำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์นี้ รัฐต่างๆ ควรสำรวจความเป็นไปได้ในการดำเนินการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งไม่เพียงเพื่อลดปริมาณคดีของศาลที่มากเกินไปเท่านั้น แต่ยังเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียของการควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดี การฟ้องร้องและการพิพากษาว่ามีความผิด รวมทั้งผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากการถูกจำคุก

2) ในประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเด็กและเยาวชน ต้องมีการกำหนดข้อพิจารณาพิเศษเกี่ยวกับลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำความผิด การคุ้มครองสังคมและบุคลิกภาพและภูมิหลังของเด็กและเยาวชนในการพิจารณาสั่งคดีดังกล่าว พนักงานอัยการต้องพิจารณาทางเลือกอื่นตามที่กฎหมายและวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกำหนดไว้ นอกเหนือจากการฟ้องคดี พนักงานอัยการพึงดำเนินการฟ้องคดีเด็กและเยาวชน เฉพาะในกรณีที่ยังเป็นอยู่โดยใช้ความระมัดระวังอย่างดีที่สุด

## 7. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือสถาบันอื่นของราชการ

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและควมมีประสิทธิภาพของการฟ้องร้องดำเนินคดี พนักงานอัยการต้องร่วมมือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาล นักวิชาชีพทางกฎหมาย หน่วยงานและหน่วยงานหรือสถาบันอื่นๆ ของทางราชการ

## 8. การดำเนินการทางวินัย

การกระทำผิดวินัยของพนักงานอัยการต้องกำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ชอบด้วยกฎหมาย การร้องเรียนพนักงานอัยการว่ากระทำการในลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพจะต้องได้รับการดำเนินการโดยรวดเร็วและเป็นธรรมภายใต้วิธีการที่เหมาะสม พนักงานอัยการมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม

## 9. การตัดสินลงโทษต้องมีการพิจารณาทบทวนตรวจสอบโดยอิสระ

การดำเนินการและการพิจารณาตัดสินทางวินัยต่อพนักงานอัยการต้องสามารถตรวจสอบประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามกฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่กำหนดอื่นๆ

## 10. การปกป้องรักษาแนวปฏิบัติฉบับนี้

1) พนักงานอัยการพึงยอมรับแนวปฏิบัติฉบับนี้ นอกจากนี้พนักงานอัยการต้องพยายามป้องกันและขัดขวางการละเมิดแนวปฏิบัติฉบับนี้

2) พนักงานอัยการผู้ที่เชื่อว่าการละเมิดหรืออาจจะเกิดการละเมิดแนวปฏิบัติฉบับนี้ พึงรายงานเรื่องดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาและถ้ามีกรณีจำเป็น พึงรายงานต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบอื่นที่มีอำนาจในการพิจารณาหรือแก้ไข

## 2. สมาคมอัยการระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการที่องค์กรสหประชาชาติประกาศกำหนดข้างต้นแล้ว ยังมีสมาคมอัยการระหว่างประเทศซึ่งเป็นสมาคมที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวขององค์กรอัยการในประเทศต่างๆ จัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารและติดตามให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการปฏิบัติหน้าที่ต่อกันยังได้กำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศสิทธิและหน้าที่อันที่สำคัญอย่างยิ่งของอัยการที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในหลักการความเป็นอิสระของอัยการในทุกประเทศสมาชิก<sup>115</sup>

มาตรฐานดังกล่าวได้วางวัตถุประสงค์ในการกำหนดแนวมาตรฐานนี้ว่า โดยที่วัตถุประสงค์ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ คือส่งเสริมการดำเนินคดีอาญาของอัยการอย่างถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและการส่งเสริมมาตรฐานและหลักการที่จริงจังในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ที่นครฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อปี ค.ศ. 1990 ได้มีการรับรองแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ประชาคมนานาชาติได้ประกาศถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งหมดไว้ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยอนุสัญญาและหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีขึ้นตามมา สาธารณชนจำเป็นต้องมีความเชื่อมั่นในความถูกต้องเที่ยงตรงของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อัยการทั้งปวงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับความเกี่ยวข้องของอัยการหากมีในขั้นตอนการสอบสวนนั้น มีความแตกต่างกันไปแต่ละเขตอำนาจรัฐ การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีของอัยการเป็นความรับผิดชอบที่มีความสำคัญและจริงจังและโดยที่การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวควรเป็นไปอย่างเปิดกว้างเท่าที่เป็นไปได้ใส่ใจในสิทธิของบุคคลสำนึกถึงความจำเป็นที่จะต้องไม่ทำให้ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนซ้ำซ้อน และควรเป็นการปฏิบัติในครรลองที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ สมาคมอัยการระหว่างประเทศจึงได้รับรองความดังต่อไปนี้ เป็นคำประกาศมาตรฐานของการประพฤติปฏิบัติในวิชาชีพสำหรับอัยการทั้งปวงและของสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการทั้งปวง

<sup>115</sup> International Association of Prosecutors, **Standards of Professional Responsibility and**

### 1. การประพฤติปฏิบัติในวิชาชีพด้วยการพึงปฏิบัติดังนี้

- 1) ชำรงรักษาเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพของตนตลอดเวลา
- 2) ประพฤติปฏิบัติตนอย่างสมกับอยู่ในวิชาชีพอยู่เสมอ โดยสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบและหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพของตนนั้น
- 3) ปฏิบัติตามมาตรฐานสูงสุดด้วยความถูกต้องชอบธรรมและความรอบคอบเอาใจใส่ตลอดทุกเวลา
- 4) ดำรงตนเป็นผู้ใจศึกษาหาความรู้และเรียนรู้เท่าทันการพัฒนาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 5) มุ่งมั่นที่จะเป็นและให้เป็นที่ประจักษ์ในทางที่มีความแน่วแน่มั่นคงเป็นอิสระและปราศจากอคติ
- 6) คำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามวิถีทางการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรมอยู่เสมอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการเปิดเผยโดยสอดคล้องกับกฎหมายหรือความจำเป็นของการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรมนั้น
- 7) ตอบสนองและปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณชน เคารพ คำนึงและเชิดชูหลักการสากลว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

### 2. ความเป็นอิสระ

- 1) ในกรณีที่กฎหมายของประเทศนั้นให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งคดีตามดุลยพินิจได้ การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวพึงกระทำโดยอิสระและโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง
- 2) ในกรณีที่หน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานอัยการ มีสิทธิที่จะให้ข้อเสนอแนะโดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะเจาะจงแก่อัยการ ข้อเสนอแนะนั้นพึงเป็นข้อเสนอแนะที่โปร่งใส สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้บังคับของแนวทางปฏิบัติที่มีการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นมาตรการคุ้มครองสถานะที่เป็นจริงและความเข้าใจความเป็นอิสระของอัยการนั้น
- 3) อำนาจของเจ้าพนักงานอื่นซึ่งไม่ใช่อัยการ ในการสั่งดำเนินคดีหรือยุติการดำเนินคดีตามกฎหมายนั้น พึงมีการปฏิบัติในครรลองเดียวกันกับอัยการนั้น

### 3. ความเป็นกลาง

อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียงหรืออคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อัยการพึงปฏิบัติดังนี้

- 1) ดำเนินบทบาทหน้าที่ของตนด้วยใจเป็นกลาง

2) ไม่หวั่นไหวไปตามผลประโยชน์ของบุคคลหรือของส่วนใดๆ หรือแรงกดดันจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชนและพึงคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณชนโดยจะต้องประกอบด้วยความเป็นภาวะวิสัย

3) คำนึงถึงเหตุการณ์ทั้งหมดที่เป็นประเด็นแห่งคดี ทั้งนี้ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้ต้องสงสัยนั้น

4) โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในหรือข้อกำหนดว่าด้วยการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรมพยายามดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าด้วยการสอบสวนทั้งปวงได้มีการกระทำที่จำเป็นและสมเหตุสมผลกับการเปิดเผยผลการสอบสวนนั้น ไม่ว่าประเด็นนั้นจะเกี่ยวข้องกับคามผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยก็ตาม

5) ค้นหาให้ได้ความจริงและช่วยเหลือศาลให้ได้ความจริงกับอำนาจความยุติธรรมแก่สังคม ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาโดยสอดคล้องกับกฎหมายและหลักความถูกต้องชอบธรรมนั้นเสมอ

#### 4. บทบาทในการดำเนินคดีอาญา

1) อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องชอบธรรม ต่อเนื่องและรวดเร็ว

2) อัยการพึงดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

ก) ในกรณีที่มิอำนาจตามกฎหมายหรือตามข้อปฏิบัติที่จะเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาหรือที่จะใช้อำนาจที่เหนือกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนนั้น อัยการจะต้องดำเนินการดังกล่าวด้วยใจที่เป็นกลาง ปราศจากอคติและอย่างผู้อยู่ในวิชาชีพ

ข) เมื่อต้องควบคุมการสอบสวนคดีอาญา อัยการพึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าด้วยการสอบสวนนั้นได้เคารพต่อหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

ค) เมื่อต้องให้คำแนะนำอัยการจะต้องดำรงมั่นในทางที่เป็นธรรมและปราศจากอคติ

ง) ในการดำเนินคดีอาญา อัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อเมื่อคดีนั้นมีมูลเพียงพอตามพยานหลักฐานซึ่งมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้และรับฟังได้ และจะต้องไม่สั่งฟ้องคดีอาญานั้นในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานดังกล่าว อีกทั้งโดยตลอดระยะเวลาของการดำเนินคดีอาญานั้น ต้องเป็นไปอย่างหนักแน่นและถูกต้องชอบธรรมกับจะต้องไม่ออกนอกทางไปจากการมีพยานหลักฐานรองรับอยู่เสมอ

จ) ภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทสนั้น เมื่ออัยการดำเนินบทบาทหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำพิพากษาของศาล เมื่ออัยการดำเนินบทบาทหน้าที่

ประการอื่นในทางที่ไม่ดำเนินคดีอาญานั้นอัยการจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนอยู่เสมอ

### 3) นอกจากนี้อัยการพึงปฏิบัติดังนี้

ก) รักษาความลับที่ตนได้รู้มาโดยวิชาชีพ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อกำหนดภายในประเทศนั้นว่าด้วยเรื่องการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงมุมมองผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายและข้อวิตกกังวลที่อาจเกิดขึ้นได้ของผู้เสียหายและพยาน ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้เสียหายและพยานนั้นได้รับหรือจะได้รับผลกระทบ อัยการจะต้องดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าผู้เสียหายและพยานได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมาย อีกทั้งจะต้องพยายามดำเนินการให้เกิดความแน่นอนเช่นเดียวกันว่าฝ่ายที่ไม่สมประสงค์ในผลคดีนั้นจะได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์คัดค้านไปยังองค์กรเหนือขึ้นไปหรือศาลสูงเท่าที่เป็นไปได้

ข) คຸ້ມครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา โดยการร่วมมือกันกับศาลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เปิดเผยให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบถึงข้อมูลในส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้นโดยเร็วเท่าที่เป็นไปได้โดยชอบ โดยสอดคล้องกับกฎหมายหรือข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม กับตรวจสอบพยานหลักฐานที่มีการนำเสนอในคดีนั้นเพื่อให้เกิดความแน่ชัดว่าเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ

ค) ปฏิเสธไม่ใช้พยานหลักฐานซึ่งมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าได้มาโดยอาศัยวิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัยนั้นอย่างแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการที่เป็นการทรมานหรือการปฏิบัติที่ทารุณโหดร้าย ทั้งนี้อัยการพึงพยายามดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในการใช้วิธีการที่มีชอบดังกล่าวจะต้องถูกดำเนินคดีตามสมควร

ง) โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อกำหนดภายในของประเทศนั้นว่าด้วยเรื่องการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ได้มีการพิจารณาอย่างถูกต้องสมควรในการสั่งไม่ฟ้อง การยุติการดำเนินคดีโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาที่เป็นเยาวชนโดยนำออกจากระบบการดำเนินคดีอาญาตามรูปแบบปกติ ในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่เหมาะสม ทั้งนี้โดยเคารพอย่างเต็มเปี่ยมต่อสิทธิของผู้ต้องสงสัยและของผู้เสียหาย

### 5. ความร่วมมือ

เพื่อให้เกิดความแน่นอนในเรื่องความถูกต้องชอบธรรมและประสิทธิผลในการดำเนินคดีของอัยการ อัยการพึงปฏิบัติดังนี้

1) ให้ความร่วมมือกับตำรวจ ศาล ทนายความ ของรัฐที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ถูกกล่าวหา ที่ปรึกษาทนายความของผู้ถูกกล่าวหา วิชาชีพทางกฎหมาย และหน่วยงานอื่นของรัฐไม่ว่าจะในระดับภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ

2) ให้ความช่วยเหลือแก่สำนักงานอัยการและผู้ร่วมงานของประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและเจตนารมณ์ของความร่วมมือซึ่งกันและกัน

#### 6. สิทธิที่จะได้รับ

เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่าอัยการสามารถที่จะดำเนินการตามความรับผิดชอบแห่งวิชาชีพของตนได้อย่างเป็นอิสระและโดยสอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว อัยการควรได้รับการคุ้มครองไม่ให้ถูกปฏิบัติอย่างอำพรางใจจากรัฐบาลโดยทั่วไปแล้วอัยการพึงมีสิทธิดังนี้

1) ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางวิชาชีพของตนโดยปราศจากการข่มขู่คุกคาม การขัดขวาง การแทรกแซงโดยไม่สมควรหรือการแสดงออกอย่างไม่ชอบธรรมว่าจะได้รับความผิดทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นๆ

2) พร้อมด้วยครอบครัวของตนได้รับการคุ้มครองทางกายภาพโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีที่ความปลอดภัยส่วนบุคคลของตนนั้นถูกคุกคามอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่อัยการโดยชอบของตนนั้น

3) ได้รับตำแหน่งที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่พอเพียงโดยสมกับบทบาทหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งที่อัยการได้ปฏิบัตินั้นและเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นของอัยการจะต้องไม่ถูกลดทอนลงตามอำเภอใจ

4) มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เงินสงเคราะห์และกำหนดเกษียณอายุจากงานที่สมเหตุผลและมีหลักเกณฑ์รองรับโดยอยู่ภายใต้บังคับของเงื่อนไขการจ้างงาน หรือการเลือกตั้งในกรณีเฉพาะนั้น การรับเข้าทำงานและการให้ความดีความชอบสำหรับอัยการต้องอยู่บนฐานปัจจัยที่เป็นภาวะวิสัยปราศจากอคติและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอยู่บนฐานของคุณสมบัติทางวิชาชีพ ความสามารถ คุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต การปฏิบัติงานและประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องตัดสินใจโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและเป็นธรรม

5) ในกรณีที่จะต้องดำเนินการทางวินัยอันเนื่องมาจากมีคำร้องเรียนกล่าวหาอัยการคนใดปฏิบัติโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ดีทางวิชาชีพอัยการนั้น อัยการคนนั้นมีสิทธิได้รับการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม โดยเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย และมีสิทธิได้รับการวินิจฉัยและตัดสินอย่างถูกต้องเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาเรื่องวินัยนั้น

6) จัดตั้งและเข้าร่วมสมาคมทางวิชาชีพหรือองค์กรอื่นซึ่งเป็นตัวแทนด้านสิทธิประโยชน์ของตนหรือซึ่งสนับสนุนการฝึกอบรมทางวิชาชีพของตน หรือซึ่งปกป้องสถานภาพของคน หรือซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาค่าจ้างที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือค่าจ้างที่ขัดแย้งกับมาตรฐานหรือจริยธรรมทางวิชาชีพ

จึงเห็นได้ว่าในระดับสากลองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าสหประชาชาติหรือสมาคมอัยการระหว่างประเทศที่มาจากการรวมตัวของอัยการในทุกประเทศทั้งที่อยู่ในโครงสร้างองค์กรของฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือเป็นองค์กรตรวจสอบล้วนให้การยอมรับในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของอัยการและได้ยอมรับร่วมกันในประเทศภาคีและองค์กรอัยการที่เข้าร่วมเป็นภาคีว่าจะต้องให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้แก่อัยการในประเทศของตน ความเป็นอิสระและหลักประกันในความเป็นอิสระที่พึงได้รับจากรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในองค์กรอัยการทุกๆ ประเทศ

### 3.1.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ไทย

สำหรับประเทศไทย เราพบว่าแนวคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการไทยมีอยู่ 5 ประการกล่าวคือ<sup>116</sup>

1. อัยการต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของอัยการจากฝ่ายตุลาการนี้มีได้หมายความว่าอัยการเป็นหน่วยงานในราชการฝ่ายบริหารจึงเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ แต่เป็นการพิจารณาบนหลักการที่ว่าฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีและฝ่ายตุลาการมีอำนาจเข้าควบคุมหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการหรือไม่เพียงใด

1) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ประเทศไทยได้จัดตั้งอัยการไว้ในราชการตุลาการและต่อมาได้แยกออกมาเป็นราชการฝ่ายบริหาร แต่การดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการมีวิธีปฏิบัติราชการทางคดีของตนเองโดยอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร อธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดของไทย เดิมก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีฐานะต่างจากอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการพลเรือนทั่วไป เนื่องจากมีที่มาและพื้นฐานอำนาจหน้าที่อันเป็นเรื่องฝ่ายงานตุลาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอัยการในประเทศไทยได้ให้ความเป็นอิสระแก่การปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการไว้ค่อนข้างมาก โดยความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของอัยการไทยแยกออกได้ 2 ประการ กล่าวคือ

ก) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายให้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองและคดีตามรัฐธรรมนูญไว้กับอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีได้ตามที่เห็นสมควรและตามความเหมาะสม โดยที่สำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

<sup>116</sup> กุลพล พลวัน, “โครงสร้างของกรมอัยการ,” วารสารอัยการ 2, 14 (กุมภาพันธ์ 2522): 35.

ยุติธรรมจึงมีสิทธิขอทราบเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตามสมควรหรือขอทราบผลการดำเนินคดีอย่างกว้างๆ เท่าที่ไม่เป็นการเสียหายแก่การดำเนินคดี เพื่อให้รัฐมนตรีนำไปแถลงต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาอันเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ตัวรัฐมนตรีเองไม่ได้มีอำนาจที่จะสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่างๆ ได้ เช่นจะสั่งให้อัยการสูงสุดหรืออัยการคนหนึ่งคนใดฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ให้ถอนฟ้อง หรือให้รับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีเพราะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ จึงมีคำกล่าวที่ว่า “อัยการเป็นทนายแผ่นดินหาใช่ทนายของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี” สิ่งที่แสดงให้เห็นเด่นชัดว่ากฎหมายได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่สำนักงานอัยการสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่คือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่ง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใด นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นๆ ได้ คำสั่งนั้นๆ จะเป็นการวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างไรก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้” ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่เฉพาะเรื่องได้ในด้านการบริหารทั่วไปเท่านั้น แต่จะทำคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีใดๆ ไม่ได้

สำหรับความสัมพันธ์ของอัยการไทยกับฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคนั้น แม้มีระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคซึ่งรวมถึงอัยการด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการเพราะอัยการทุกคนล้วนขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะใช้อำนาจบังคับบัญชาในทางการบริหารงานบุคคลต่ออัยการในจังหวัดนั้น เช่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาความผิดทางวินัยที่เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการอัยการไม่ได้ ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจด้านการบริหารราชการทั่วไปเท่านั้น ตามความในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติพนักงานอัยการดังกล่าวที่กำหนดว่า “ในการปฏิบัติราชการ นอกจากการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการอยู่ในส่วนภูมิภาคพึงบังคับบัญชาอัยการพิเศษประจำเขต (ปัจจุบันคืออธิบดีอัยการเขต) และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีแต่ทั้งนี้ไม่ลบเลือนอำนาจของอัยการสูงสุด” เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งแต่งตั้งให้อัยการในจังหวัดเข้าเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการอื่นในจังหวัดได้ แต่หากการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวไม่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ อัยการสูงสุดอาจมีคำสั่งให้อัยการถอนตัวจากการเป็นกรรมการหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ได้ จึงเห็นได้ว่า

ความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชาระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่ถือว่าเป็นผู้แทนฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชาสั่งราชการในภูมิภาคกับอัยการนั้นมีน้อยมากมาตั้งแต่อดีต ส่วนการเสนอสำนวนการสอบสวนที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณานั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชา แต่เป็นการทบทวนเพื่อถ่วงดุลคำสั่งของพนักงานอัยการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข) หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่มีผลสำคัญยิ่งต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมชาติแก่ประชาชนนั้นอัยการต้องไม่ถูกบีบบังคับหรืออยู่ในภาวะการณ์กดดันหรือถูกแทรกแซงโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ความมั่นคงในการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย แก้อัยการจึงต้องมีหลักประกันเป็นพิเศษกว่าข้าราชการสามัญอื่นและทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการที่ลักษณะงานเกี่ยวเนื่องกัน

ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานนี้ โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการไทย เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ฯลฯ ต้องกำหนดไว้แน่นอนโดยกฎหมายเพื่อประกันได้ว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติให้เป็นอย่างอื่นภายใต้อิทธิพลหรือแรงกดดันจากผู้ใด มีระบบการคุ้มกันพิเศษเพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการต่างๆ ดำเนินการไปด้วยความเป็นธรรม ถูกต้อง และเหมาะสม ดังนั้นจึงไม่อาจให้ฝ่ายบริหารไม่ว่านายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมาใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลอัยการได้ซึ่งหลายประเทศ อันเป็นการคุ้มกันแรงกดดันและอิทธิพลจากภายนอก ในส่วนภายในอัยการเอง หลายประเทศก็มีได้มอบอำนาจนี้ให้แก่ผู้นำสูงสุดขององค์กรคืออธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด แต่ได้จัดให้มีการบริหารงานบุคคลแบบคณะกรรมการ ขึ้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลดังกล่าว เช่นกรีซ อิตาลี ญี่ปุ่น ประเทศไทยนำหลักการคุ้มกันดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ (กอ.) ที่มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการอัยการและการแต่งตั้งจากวุฒิสภาและกรรมการโดยตำแหน่ง มาเป็นผู้พิจารณาดำเนินการในการบริหารงานบุคคลของอัยการ โดยการแต่งตั้งโยกย้าย การลงโทษทางวินัย แก้อัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการทั้งสิ้น นอกจากนี้การแต่งตั้งหรือสั่งให้อัยการคนหนึ่งคนใดไปดำรงตำแหน่งอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการและอัยการเท่านั้นยินยอม

2) ความเป็นอิสระจากศาล ความเป็นอิสระจากศาลของอัยการนี้ พิจารณาจากหลักการที่ว่าศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้อัยการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีหรือสั่งให้อัยการปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับคดีและศาลมีอำนาจคัดค้านการประกันใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ของอัยการ

ได้หรือไม่เพียงใดซึ่งพบว่าในแต่ละประเทศได้วางความสัมพันธ์ของศาลกับอัยการในเรื่องนี้แตกต่างกัน โดยกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายสังคมนิยมและจัดวางอัยการให้เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระถือว่าอัยการเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายตุลาการ ดังนั้นศาลจึงจะออกคำสั่งให้อัยการปฏิบัติหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคดีไม่ได้ ในขณะที่กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในการดำเนินคดีแบบไต่สวนและจัดวางอัยการไว้ในโครงสร้างเดียวกับฝ่ายตุลาการย่อมถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรมจึงให้อำนาจฝ่ายตุลาการที่จะสั่งการทางคดีแก่อัยการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตามยังคงให้ความสำคัญเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจของอัยการในการพิจารณาสั่งคดี ในส่วนของระบบโครงสร้างที่วางอัยการไว้กับฝ่ายบริหารภายใต้แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอัยการจึงเป็นอิสระไม่อาจขึ้นกับฝ่ายตุลาการได้ ศาลจึงมีอาจมีคำสั่งใดๆ ให้อัยการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีและไม่อาจคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ใดๆ ของอัยการได้ สำหรับประเทศไทยหลังจากที่มีการแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการออกจากกระทรวงยุติธรรมโดยให้อยู่ในโครงสร้างของฝ่ายบริหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 อัยการไทยจึงเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาดทั้งอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีและไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ศาลไม่มีอำนาจห้ามไม่ให้อัยการดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ เช่น ไม่มีอำนาจสั่งไม่ให้อัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้อัยการให้ประกันหรือไม่ให้ประกันผู้ต้องหา

ในส่วนการบริหารงานบุคคลได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเฉพาะแตกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ แม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะมีรายละเอียดทำนองเดียวกัน

2. ศูนย์รวมอำนาจหน้าที่อยู่ที่สำนักงานอัยการสูงสุด หลักการสำคัญประการหนึ่งที่ใช้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในทุกประเทศคือกฎหมายได้ให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจการดำเนินคดีของรัฐอื่นๆ จึงได้กระทำในนามภายใต้อำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลทั่วราชอาณาจักรและมีอำนาจสั่งให้อัยการในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีเฉพาะเรื่องในศาลใดศาลหนึ่งก็ได้ นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบให้อัยการถือปฏิบัติในการทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้ หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของอัยการจากฝ่ายอื่นได้อย่างชัดเจนหากแต่ในส่วนภายใน

ขององค์กรแล้วอัยการ จะอ้างความเป็นอิสระต่ออัยการสูงสุดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุดนั่นเองมิได้ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

3. การปกครองในรูปแบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการย่อมเป็นไปในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้ได้รับอำนาจการดำเนินคดีของรัฐแต่เพียงผู้เดียวอำนาจในการดำเนินคดีในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุดที่มอบแก่อัยการแต่ละคนนั้นย่อมเป็นไปตามระดับการบังคับบัญชาทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจติดตามกำกับดูแลการดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมออันเป็นลักษณะสำคัญของระบบงานอัยการในทุกประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเช่นกันหากพิจารณาในประเด็นการรวมศูนย์อำนาจและการบังคับบัญชาโดยลำดับชั้นดังกล่าวมิได้หมายความว่าภายในโครงสร้างระบบงานบุคคลของอัยการจะไม่หลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของอัยการแต่อย่างใด เพราะอัยการแต่ละคนยังคงมีความเป็นอิสระในการพิจารณาทำความเห็นและสั่งการในทางคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหากแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข ปรับ แก้ความเห็นและคำสั่งในทางคดีที่ออกไปโดยผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าได้

4. ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้ด้วยถือว่าอัยการเป็นอำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันตามกฎหมายดังนั้นหากคดีใดที่อัยการเจ้าของสำนวนไม่อาจเข้าดำเนินคดีในชั้นศาลเองได้ อัยการคนอื่นจึงสามารถเข้าดำเนินคดีแทนได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจหรือมอบหมายมาโดยเฉพาะเจาะจงและในกรณีเช่นนี้ศาลจะถือเป็นเหตุว่าอัยการโจทก์ (เจ้าของสำนวน) ไม่มาศาลและยกฟ้องโจทก์เสียมิได้

5. องค์กรอัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้ การดำเนินการหรือการกระทำใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและมีผลต่อองค์กรภายนอกถือว่ากระทำในนามของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยจะถือว่าเป็นการกระทำในนามส่วนตัวของอัยการผู้นั้นมิได้

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเป็นอิสระของอัยการไทยพิจารณาได้จากสองประการคือ

1. ความเป็นอิสระในเนื้อหาหรือภาระหน้าที่ กล่าวคือในการทำหน้าที่การดำเนินคดีตามกฎหมายขององค์กรอัยการย่อมเป็นอิสระไม่อยู่ในการบังคับหรือคำสั่งของบุคคลหรือองค์กรใดๆ จากภายนอก แต่ความเป็นอิสระในเนื้อหานี้จะใช้ในทางส่วนตัวของอัยการแต่ละคนไม่ได้ เพราะคัดต่อสภาพและอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวที่ได้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีของรัฐแต่เพียงผู้เดียว

2. ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของอัยการ กล่าวคือในการทำหน้าที่ของอัยการแต่ละคนนั้น อัยการต้องทำได้โดยปราศจากความหวาดกลัวที่จะได้รับผลร้ายถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของอัยการนี้ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ของความเป็นอิสระในเนื้อหาขององค์กรอัยการ

### 3.2 สถานะขององค์กรอัยการ

เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นที่องค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีตลอดรวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายบริหารต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือจากองค์กรฝ่ายอื่นในระดับหนึ่งเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเที่ยงธรรม เป็นกลาง ในแต่ละประเทศจึงได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการของตนเองไว้ในสถานะที่แตกต่างกันออกไปทั้งนี้เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างการบังคับบัญชาและการกำกับควบคุมทางนโยบายของรัฐกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการดังกล่าว

จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรอัยการในประเทศต่างๆ นั้น เราพบว่าสถานะขององค์กรอัยการในแต่ละประเทศนั้นล้วนแตกต่างกันไปตามรูปแบบแนวคิดทางการเมืองการปกครองและระบบของระบบกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งพบว่ารูปแบบโครงสร้างขององค์กรอัยการในประเทศต่างๆ นั้น มีอยู่ 3 รูปแบบกล่าวคือ

#### 3.2.1 โครงสร้างองค์กรในฐานะเป็นองค์กรเดียวกับกับองค์กรตุลาการ

องค์กรอัยการที่มีโครงสร้างองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการนี้ มีที่มาจากพัฒนาการของอำนาจหน้าที่ของอัยการในระบบไต่สวน โดยถือว่ากระบวนการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีในศาล ข้าราชการอัยการในโครงสร้างนี้จึงมีฐานะเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งได้รับความเป็นอิสระและการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับ ผู้พิพากษา ซึ่งมีการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในฐานะผู้พิพากษาและอัยการได้ ถือว่าอัยการเป็นสถาบันเดียวกันกับฝ่ายตุลาการ โดยอยู่ใต้บังคับของกฎหมายธรรมนูญศาลยุติธรรม แต่การที่อัยการปฏิบัติหน้าที่บางประการของฝ่ายบริหารจึงให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการอยู่บ้าง<sup>117</sup>

<sup>117</sup> กุลพล พลวัน, “โครงสร้างของกรมอัยการ”, 34-49.

รูปแบบโครงสร้างที่รวมเอาองค์กรอัยการอยู่ในฝ่ายตุลาการนี้ ประเทศไทยเคยนำมาใช้ในการจัดตั้งกรมอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกในการปฏิรูประบบกฎหมายและศาลยุติธรรม เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) โดยปรากฏในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษาปรึกษาข้อปัญหาขัดข้องมีความว่า “ในศาลกระทรวงยุติธรรมวันนี้มีข้อปัญหาขัดข้องในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีกรมอัยการ ปรึกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนืองๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษาบรรดคดีเป็นอเนกประการ ให้ได้ถามบรรทัดอันเที่ยงตรงคงแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกันและในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ให้ปลัดกรมอัยการหรือราชบัณฑิตหรือเนติบัณฑิตกรมอัยการนายหนึ่งเป็น clerk สำหรับจำหน่ายถ้อยคำในการที่ประชุมกันด้วยนายหนึ่ง”<sup>118</sup> นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีอัยการนั้น หลายท่านได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลฎีกา และอธิบดีอัยการหลายท่านได้แต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลฎีกา เช่น พระยาเทพวิฑูรพหล ศรุตบดี พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ขุนหลวงพระยาไกรสี (เปล่ง เภากระ) เป็นต้น

### 3.2.2 โครงสร้างองค์กรในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร

การจัดโครงสร้างให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรหรือส่วนราชการในฝ่ายบริหารนั้น พบว่าเป็นระบบโครงสร้างองค์กรที่ผสมผสานและพัฒนาจากการจัดโครงสร้างองค์กรอัยการแบบแรก ที่ให้องค์กรอัยการเป็นฝ่ายตุลาการ เนื่องจากการนำระบบการกล่าวหามาใช้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จำต้องแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากศาลหรือฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เห็นถึงความเด่นชัดในความเป็นกลางของฝ่ายตุลาการ

เมื่อได้แยกองค์กรอัยการซึ่งทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องคดีออกจากฝ่ายตุลาการแล้ว ปัญหาว่าจะนำองค์กรนี้ไปไว้ในจุดใด หลายประเทศเห็นว่าภาระหน้าที่ขององค์กรอัยการนั้น นอกเหนือจากการทำหน้าที่ในการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดหรือไม่และมีพยานหลักฐานสนับสนุนกล่าวอ้างฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดต่อศาลได้หรือไม่ อันเป็นหน้าที่ในฝ่ายตุลาการเดิม องค์กรอัยการยังมีบทบาทในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการปราบปรามการกระทำความผิดด้วยการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวนคดีอาญา และเป็นผู้ดำเนินนโยบายในการปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญาของรัฐว่าสมควรมีนโยบายในการดำเนินคดีแต่ละประเภทเป็นเช่นใดเพื่อผลในการป้องปรามการกระทำความผิดและผ่อนปรนหรือผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายในบางกรณีที่รัฐเห็นสมควรและเหมาะสม เพื่อประโยชน์สุข

<sup>118</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, “วิวัฒนาการของระบอบอัยการในประเทศไทย” ใน 100 ปี อัยการ, (กรุงเทพฯ: จลลอรรัตน์, 2536), 74.

ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของรัฐ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงเห็นกันว่าองค์กรอัยการควรเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร

การอยู่ในฝ่ายบริหารขององค์กรอัยการนี้ บางประเทศจัดให้องค์กรอัยการเป็นส่วนราชการอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี โดยมีข้อสังเกตว่าแม้ประเทศเหล่านี้จะจัดให้องค์กรอัยการเป็นส่วนราชการหนึ่งในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเป็นส่วนราชการในกระทรวงยุติธรรมแต่อัยการจะมีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานกระทรวงยุติธรรมนั้น จนเรียกได้ว่ากระทรวงยุติธรรมในประเทศต่างๆเหล่านี้เป็นกระทรวงอัยการก็ว่าได้

### 3.2.3 โครงสร้างองค์กรในฐานะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระในฐานะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ

องค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรอิสระนี้หมายถึงการกำหนดสถานะขององค์กรอัยการให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ องค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ด้วยตามหลักการถ่วงดุลและการคานอำนาจ สถานะขององค์กรอัยการลักษณะนี้พบในสาธารณรัฐอังกีที่ได้อำนาจให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐไชปรัสได้อำนาจให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอิสระแห่งสาธารณรัฐตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอัลบาเนียได้อำนาจให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฝ่ายบริหารหรือตุลาการ ถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่สี่ (สามฝ่ายแรกคือ รัฐบาล รัฐสภา และศาล) เพียงคนเดียว<sup>119</sup>

จากสถานะขององค์กรอัยการทั้งสามรูปแบบที่พบในแต่ละประเทศดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าการจัดวางสถานะขององค์กรอัยการในแต่ละประเทศนั้น นอกจากจะเป็นไปตามรูปแบบโครงสร้างระบบกฎหมายและการเมืองการปกครองภายในประเทศนั้นๆ แล้ว ยังพบว่าการกำหนดสถานะขององค์กรอัยการดังกล่าวยังเป็นไปตามบทบาท อำนาจหน้าที่ ขององค์กรอัยการในแต่ละประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดนั้นได้รับการคุ้มครองและคุ้มกันมิให้มีการแทรกแซงจากอำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จนสังเกตได้ว่าในปัจจุบันการกำหนดสถานะขององค์กรอัยการไม่ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองเลย แต่ขึ้นอยู่กับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการเป็นสำคัญ

<sup>119</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และรัฐวิสา ฉัตรไพฑูรย์, ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551), 4.

### 3.3 สถานะขององค์กรอัยการไทย

จากการศึกษาในบทที่ 2 มาแล้วว่าองค์กรอัยการไทยได้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี ซึ่งในขณะนั้นถือว่ากระทรวงยุติธรรมเป็นอำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์และต่อมาถูกแยกออกจากฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุผลที่องค์กรอัยการมีภารกิจหน้าที่ส่วนหนึ่งในการป้องกัน รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงอันเป็นงานมหาดไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย มีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรของรัฐออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ องค์กรอัยการจึงตกเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารมานับแต่นั้น แต่ด้วยสภาพของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จำเป็นต้องได้รับประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและความเป็นธรรม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ขึ้น เพื่อกำหนดสถานะภาพขององค์กรอัยการไทยและให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาและดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระโดยหลักการที่ไม่แตกต่างจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ยังได้แยกสถานะภาพของข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปและวางระบบการบังคับบัญชา การแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน โดยไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่บังคับบัญชาตั้งการกรมอัยการแต่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น คือคณะกรรมการอัยการ ซึ่งคล้ายคลึงกับข้าราชการตุลาการและสถานะขององค์กรอัยการในประเทศต้นแบบคือประเทศฝรั่งเศส

เมื่อเกิดวิกฤติทางการเมืองและความล้มเหลวของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และได้พยายามปรับปรุงระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น องค์กรอัยการในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่เดิมได้รับมอบหมายภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่นๆ และมีหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกป้องรัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองการปกครองจากการกระทำใดๆที่เข้าข่ายเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านบทบาท อำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรอัยการในประเทศไทย

จากที่ผ่านมามีการที่องค์กรอัยการถูกกำหนดไว้เป็นส่วนราชการในรัฐบาลมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา จึงย่อมถูกแทรกแซงได้โดยง่ายจากฝ่ายการเมืองทำ

ให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายการเมืองและบริหารที่รัฐธรรมนูญวางให้อยู่การเป็นกลไกดำเนินการดังกล่าวเป็นไปได้ยาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอย่างอื่นในขณะเดียวกันได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการเพราะหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแก่พนักงานอัยการจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเป็นอิสระขององค์กรคือสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางงบประมาณ นโยบายจากฝ่ายบริหารด้วย อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการไปจากเดิม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดการยึดโยงการใช้อำนาจขององค์กรอัยการกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ด้วยการกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องมาจากการเสนอโดยมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

จึงเห็นได้ว่า สาระสำคัญและเจตนารมณ์ในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จึงมาจากความต้องการกำหนดรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นสำคัญ

### 3.4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงควรศึกษาและทำความเข้าใจในทฤษฎีและแนวคิดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจต่อสถานภาพขององค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

ซึ่งแนวคิดในหลักการของระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับเรื่องอำนาจการปกครองและบริหารรัฐ ซึ่งยึดถือแนวความคิดและเป็นไปตามหลักการของปรัชญาเมธีทางรัฐศาสตร์ชื่อ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานหรือเป็นหลักการสำคัญของอำนาจและการใช้อำนาจปกครองและบริหารรัฐกิจเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายดังที่กล่าวมาแล้ว คือการแบ่งแยกอำนาจที่ใช้ในการปกครองและบริหารรัฐกิจดังกล่าวออกเป็น 3 องค์กรหลัก คือ<sup>120</sup>

<sup>120</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), 12-14.

## 1. องค์การนิติบัญญัติ

## 2. องค์การบริหาร

## 3. องค์การตุลาการ

นอกจากองค์กรหลักตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น โดยปรากฏในเจตนารมณ์ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่าเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้โครงสร้างของฝ่ายบริหารรูปแบบเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่ทันทั่วถึงที่จะสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในสมัยปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว<sup>121</sup>

## 3.4.1 เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1. ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีใช้องค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือองค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชน จากการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการกระทำของบุคคลและการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

2. ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจอธิปไตยและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

3. ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

<sup>121</sup> วิทยุ วรรณุญ, องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), 6-8.

4. ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

5. ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

### 3.4.2 องค์การอิสระของรัฐตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญได้กำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นนี้ ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองในด้านต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากระบบเดิมองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกันคือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรบงการจากฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังให้้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้มีความหมายครอบคลุมไปถึงสถาบันตุลาการซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นองค์กรหลักตามรัฐธรรมนูญและได้รับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้วโดยผลแห่งหลักรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการจัดระบบราชการของไทยเดิมได้รวมเอางานธุรการของศาลมาเป็นส่วนราชการในกระทรวงยุติธรรมของฝ่ายบริหาร ความเป็นอิสระของศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาเท่านั้น ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวจึงอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยผ่านทางการกำกับและควบคุมทางด้านการงบประมาณและการบริหารงานบุคคล จนเห็นกันว่าความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงบัญญัติให้งานธุรการของศาลหรือสำนักงานของศาลแยกออกไปเป็นองค์กรนอกฝ่ายบริหารและบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการ แต่เนื่องจากแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรของรัฐในขณะนั้นอาจยังไม่กระจ่างชัดในมุมมองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ยังเห็นกันในขณะนั้นว่าองค์กรใดก็ตามที่เป็นอิสระจาก

ฝ่ายบริหารก็เป็นองค์กรอิสระทั้งสิ้น เป็นเหตุให้สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ ได้พบว่า มีการตกผลึกทางความคิดทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับองค์กรของรัฐมากขึ้น โดยนำสำนักงานศาลต่างๆ ไปไว้ในหมวดศาลจึงมีสถานะเป็นองค์กรทางฝ่ายตุลาการไม่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก แต่ได้กำหนดหมวดหมู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีองค์กรหลักคือองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ได้แยกเป็น 2 หมวดคือ

1. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ 1 ตั้งแต่มาตรา 229 ถึงมาตรา 254 ประกอบด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ 2 ตั้งแต่มาตรา 255 ถึงมาตรา 258 ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับเหตุผลที่รัฐธรรมนูญได้แยกองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 หมวดหมู่ดังกล่าว ปราบกฎหลักฐานในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่เดิมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอื่นๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วยองค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิเศษในการดำเนินคดี การให้คำปรึกษามีได้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหมือนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว การให้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้จากฝ่ายบริหาร องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญนี้จึงมีข้อจำกัดบางประการที่แตกต่างออกไปจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะสิทธิในการเสนอกฎหมายด้วยตนเอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 142 กำหนดให้เฉพาะคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีสิทธิจะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติอื่นเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ ตามมาตรา 139 (3) และ มาตรา 142 (3) และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 163

ดังนั้น องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรขององค์กรของตนเองต่อรัฐสภาได้โดยตรง ต้องกระทำผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี

นักวิชาการทางกฎหมายมหาชนบางท่านจึงให้ความเห็นว่าองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่เป็นองค์กรของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่บางประการโดยใช้อำนาจทางมหาชน จึงเป็น“องค์กรมหาชนอิสระของรัฐ” หรือเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหาร (Independent regulatory agency) เท่านั้น

### 3.4.3 หลักการที่สำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไทย

หลักการอันสำคัญของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญคือความเป็นอิสระและความเป็นกลางซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร เนื่องจากรัฐธรรมนูญเองต้องการกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อรองรับภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยมุ่งหมายให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่นั้นได้อย่างมีอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นและเพื่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นมาตรา 252 ที่ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในวรรคแรกว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง”<sup>122</sup>

#### 1. หลักการของความเป็นกลาง

ความหมายของคำว่าความเป็นกลางนี้ ไม่ได้มีความหมายว่าเป็นกลางในลักษณะที่อยู่ตรงกึ่งกลางไปเสียทุกเรื่อง หากแต่หมายถึง การดำเนินการหรือปฏิบัติการใดๆ อย่างไม่มีอคติไม่มีความลำเอียง<sup>123</sup> ความเป็นกลางจึงไม่ได้หมายความว่าไม่มีความเห็นใดๆ ไปในทางฝ่ายใดแต่เป็นเรื่องที่สามารถมีความเห็นไปในทางใดๆ ได้อย่างเที่ยงธรรม โดยใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระไม่ลำเอียงอันเป็นลักษณะที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ต้องทำหน้าที่ทั้งในทางตุลาการ กึ่งตุลาการหรือการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหารเพื่อปกป้องคุ้มครองและเยียวยาประชาชนจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนั้น

รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกในการรักษาความเป็นกลางในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยใช้วิธีการสรรหาและกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าทำหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ อาทิเช่นในมาตรา 246 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมา

<sup>122</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 252 วรรคแรก

<sup>123</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ความเป็นกลาง (Neutrality) อย่างพรหมลูกฟักนั้นไม่มี ในทางกฎหมายจึงหมายถึงการไม่เป็นฝักเป็นฝ่าย (Non partisan) ทั้งในทางการเมือง และทางส่วนตัว และการปราศจากอคติ (Non bias) ซึ่งหมายถึงไม่ลำเอียงเพราะรัก โลภ โกรธ หลง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://22customerl.vhostthailand.com.vthb016582askhow.aspMidask227> retrieved 5/30/02.

จากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา โดยในวรรคสองกำหนดว่าต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้<sup>124</sup> หรือในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา โดยกำหนดว่าต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้<sup>125</sup> หรือในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา โดยกำหนดว่าต้องเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชากิจ หรือกิจการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันแห่งสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์<sup>126</sup>

ส่วนในชั้นของการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้วางรูปแบบในการสรรหาไม่ยอมให้มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่เพียงฝ่ายเดียวมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาได้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และทางรัฐศาสตร์<sup>127</sup> ที่เชื่อว่าบุคคลที่มาเป็นคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะมีความเป็นกลางทางการเมือง (Non – partisan) ซึ่งอาจมีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นี้ได้ตัดผู้แทนพรรคการเมืองและผู้แทนผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องออกไป อาจจะสืบเนื่องจากผลของการถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้จนเกิดความไม่ไว้วางใจฝ่ายการเมือง คณะกรรมการสรรหาในรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันจึงมาจากฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝั่งตุลาการเป็นส่วนมาก ซึ่งยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงถึงความชอบด้วยหลักการในการถ่วงและดุลอำนาจระหว่างองค์กรหลักคือฝ่ายตุลาการกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

เมื่อผ่านกระบวนการในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหามาแล้ว ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกยังต้องผ่านการพิจารณารับรองจากวุฒิสภาเสียก่อนด้วยความเชื่อที่ว่าวุฒิสภาคือสภาที่มีความเป็นกลางมีสมาชิกไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองและเป็นองค์อำนาจที่มีความเป็นกลางแล้ว ซึ่งอาจมีข้อถกเถียงอยู่ว่าที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่มาจากการ

<sup>124</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 246.

<sup>125</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 229.

<sup>126</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 242.

<sup>127</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 204.

เลือกตั้งจังหวัดละ 1 คนส่วนที่เหลือมาจากการแต่งตั้ง<sup>128</sup> ในส่วนที่มาจากการเลือกตั้ง อาจมีความสงสัยในเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองได้ แม้จะมีข้อกำหนดห้ามในด้านคุณสมบัติไม่ให้เกี่ยวข้องทางการเมืองกับพรรคการเมืองใดๆ แต่พบว่าวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมักเป็นคู่สมรส บิดา มารดา พี่น้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสิ้นจนถึงขั้นที่เคยมีการเรียกวุฒิสภาว่า “สภาพี่เมีย” ส่วนวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งนั้น กลับเป็นกลุ่มข้าราชการประจำหรือข้าราชการบำนาญโดยเฉพาะนายทหารระดับผู้นำเหล่าทัพซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการต่อสู้ ห่วงกันอำนาจกับฝ่ายการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นข้อสรุปการสรรหาที่ปิดท้ายด้วยการให้วุฒิสภาที่เคยเชื่อว่าเป็นกลางทางการเมืองรับรองเป็นขั้นสุดท้ายนั้น ยังเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางในการสรรหาอยู่ไม่น้อย

## 2. หลักการของความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นความอิสระที่ไม่ต้องเกี่ยวข้องหรือยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายใด องค์กรใด ไม่ต้องร่วมมือกับใคร ไม่มีใครไปตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ แต่โดยความหมายแล้ว ความเป็นอิสระในที่นี้หมายความว่า ความเป็นอิสระจากการควบคุมและการแทรกแซงขององค์กรอื่นๆ หากพิจารณาตามข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ทุกองค์กร ล้วนสามารถใช้อำนาจสูงสุดในกรอบอำนาจของตน โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของใครหรือองค์กรใด ความเป็นอิสระในที่นี้อาจพิจารณาได้จาก

1) ความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กร ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้เกิดจากการแต่งตั้งโดยอำนาจหรือองค์กรอื่นนอกจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่มีกระบวนการสรรหาที่แน่นอน ชัดเจนมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้อย่างแน่นอนจะบิดเบือนเป็นอย่างอื่นไม่ได้<sup>129</sup> และเมื่อได้ตัวคณะกรรมการสรรหาแล้วก็หาใช่ว่าคณะกรรมการสรรหาจะไปสรรหาใครที่ไหนมาก็ได้ แต่ต้องสรรหาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีข้อห้ามตามกฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน<sup>130</sup> และท้ายที่สุดแม้ผ่านกระบวนการการสรรหาที่ยังต้องไปผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาอีกครั้งก่อนเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจึงจะเป็นผู้มีอำนาจในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์

<sup>128</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 111.

<sup>129</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 113.

<sup>130</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 115.

2) ความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร  
องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะดำรงความเป็นองค์กรอิสระอยู่ได้ ต้องสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง  
ได้อันเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด หากต้องปฏิบัติตามนโยบายของผู้อื่นแล้ว องค์กรอิสระนั้นสูญเสียความ  
เป็นอิสระไปในทันที ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรจะมีหน้าที่เฉพาะที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะกำหนดไว้เพียงหลักการกว้างๆ เช่นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>131</sup> หรือ  
กำหนดไว้อย่างละเอียดก็ได้เช่นกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>132</sup> ซึ่งหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญนี้ เป็นกรอบให้แต่ละองค์กรไปกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานของตนภายใน  
กรอบอำนาจหน้าที่ของตน โดยไม่มีองค์กรอื่นใดมีอำนาจมาวางนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติงาน  
ให้ มิฉะนั้นถือว่าองค์กรนั้นไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความเป็นอิสระในการกำหนด  
นโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานนี้เป็นเครื่องมือชีวิตที่สำคัญที่สุดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ งบประมาณขององค์กรเป็นสิ่งที่สำคัญ  
มากต่อการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่รัฐธรรมนูญ  
กำหนดไว้ได้ การจัดสรรงบประมาณให้มากหรือน้อย ย่อมมีผลต่อการดำเนินกิจกรรมในเรื่องนั้นๆ  
ว่าจะสามารถดำเนินการไปได้หรือไม่ สัมฤทธิ์ผลเพียงใด หากงบประมาณขององค์กรนั้นอยู่ภายใต้  
การควบคุมของใคร หรือมีองค์กรอื่นมีอำนาจตัดทอนงบประมาณ เปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ ความ  
เป็นอิสระก็สูญเสียไป

ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ต้องจัดทำงบประมาณ  
อยากได้งบประมาณเท่าไรก็ต้องได้งบประมาณตามที่ต้องการนั้น เพราะงบประมาณเป็นเรื่องรายจ่ายของ  
รัฐมีฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและดูแลการใช้จ่าย ภายใต้การอนุมัติของรัฐสภาที่ถือว่าเป็น  
ผู้แทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของงบประมาณ ดังนั้นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแม้มีความเป็นอิสระ  
ทางด้านงบประมาณ แต่ต้องจัดทำงบประมาณเสนอต่อฝ่ายบริหาร ในที่นี้คือคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
พิจารณาจัดสรรงบประมาณในภาพรวมกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของรัฐและขออนุมัติจากรัฐสภา การ  
พิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นการพิจารณาในด้านการจัดสรรรายจ่ายย่อมไม่อำนาจอนุมัติหรือไม่  
อนุมัติงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจทำความเห็นประกอบงบประมาณไปยัง  
รัฐสภาเพื่อพิจารณา ในฐานะที่รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเต็มในฐานะเจ้าของเงินพิจารณาอนุมัติหรือไม่  
มากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากงบประมาณเป็นสิ่งที่จำกัดและต้องจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังและ  
ความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

<sup>131</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 225.

<sup>132</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 236.

4) การมีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ เป็นอีกสิ่งที่สำคัญและจำเป็นสำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะแม้องค์กรนั้นจะมีการเข้ามาสู่ตำแหน่งและมีการกำหนดนโยบายและจัดทำงบประมาณของตนได้อย่างอิสระ แต่หากมีสำนักงานหรือส่วนงานธุรการไปอยู่ใต้การบังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานอื่นก็ไม่อาจเรียกได้ว่ามีความเป็นอิสระ เนื่องจากสำนักงานธุรการนั้นเป็นกลไกขับเคลื่อนปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และนโยบาย หากไม่อยู่ในกำกับ บังคับบัญชาของตนแล้วแล้วไม่อาจสั่งการใดๆ ได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ต้องมีสำนักงานธุรการที่เป็นอิสระ ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กร หัวหน้าสำนักงานอาจเรียกได้หลายตำแหน่ง เช่น เลขาธิการซึ่งอาจมีที่มาจากพรรคการเมืองหรือมีที่มาจากพรรคการเมืองระดับภายในองค์กรนั้นๆ บางองค์กรผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้มีบทบาทอำนาจหน้าที่สูงมาก เช่นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่ทัดเทียมและทัดทานประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

ทั้งนี้ไม่ว่าเป็นรูปแบบใด สำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นอิสระจากอำนาจอื่น เป็นสำนักงานที่จัดตั้งและขึ้นตรงต่อองค์กรอำนาจขององค์กรนั้นๆ

#### 3.4.4 การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีลักษณะการบริหารและดำเนินการที่เป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของภาครัฐแต่ขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณให้ไว้ใช้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ นอกจากนี้องค์กรตามรัฐธรรมนูญยังมีความแตกต่างกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรอิสระอื่นๆ ในฝ่ายบริหารเช่นองค์กรมหาชน คือไม่ควรแสวงหากำไรหรือรายได้อื่นใดนอกเหนือจากกฎหมายกำหนด เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ต่างมุ่งเน้นในการเป็นองค์กรกลางในการทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจการบริหารภาครัฐและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน จึงไม่เหมาะสมในการแสวงหาประโยชน์หรือทรัพยากรหรือรายได้ใดๆ เพื่อประโยชน์ขององค์กร

การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษเหล่านี้ เป็นหน้าที่และบทบาทของสาธารณชนโดยตรงในการตรวจสอบความโปร่งใส (Transparency) ความมีจริยธรรม (Ethics) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความสามารถตรวจสอบรับผิดชอบขององค์กร (Accountability) ซึ่งการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการในการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยผ่านกระบวนการตัวแทนของประชาชนหรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะกล่าวเฉพาะความสามารถในการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้ ถือเป็นหลักทฤษฎี Accountability ส่วน Ethics หรือจริยธรรมซึ่งเป็นการ

ตรวจสอบรับผิดชอบได้ภายในองค์กรนั่นเอง หรือเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรนั้นจะผ่านกระบวนการกำหนดโดยกฎหมายของแต่ละองค์กรและบุคคลในองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรจะกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

### 1. การตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร

เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสรุปดังนี้

1) การตรวจสอบโดยกระบวนการตรากฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณา และเมื่อได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเสนอไปยังวุฒิสภาซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือประเภทแรกเป็นพระราชบัญญัติ ประเภทที่สองเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายทั้งสองประเภทนี้มีกระบวนการตรากฎหมายที่แตกต่างกันแต่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประเภทใด บทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็ให้ความสำคัญในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต่อสภาผู้แทนราษฎรเหนือกว่าวุฒิสภาได้ดังนี้

ก) การตรวจสอบผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบการตราพระราชบัญญัติ 3 ประเภทคือพระราชบัญญัติในการจัดตั้งองค์กร พระราชบัญญัติในการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิให้ความเห็นชอบ ยับยั้งและเพิ่มเติมกฎหมาย

ข) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ 4 องค์กรกล่าวคือคณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฉะนั้นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่และหน่วยธุรการขององค์กรดังกล่าวจึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2) การตรวจสอบโดยการพิจารณารับทราบรายงานประจำปีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนั้นๆ รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญคือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ต้องจัดทำรายงาน

เสนอต่อรัฐสภาที่ตามแต่กฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติให้เสนอรายงานต่อรัฐสภา เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10(10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 การรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ได้มีการรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบพร้อมกับแสดงข้อความเห็นข้อเสนอแนะและข้อสังเกตให้สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบ ซึ่งในการพิจารณารับทราบรายงานดังกล่าว ยังมีข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญชี้แจงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาได้แก่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่เปิดโอกาสให้ผู้แทนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีสิทธิเข้าแถลงหรือชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยการขออนุญาตต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่มีการพิจารณารายงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ

3) การตรวจสอบด้านการเสนอแนะและการพิจารณาประมาณรายจ่ายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ก) การเสนองบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เสนองบประมาณของผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและสำนักงานขององค์กรนั้นผ่านคณะรัฐมนตรีและเลขาธิการ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือผู้แทนสามารถร้องขอเข้าชี้แจงในการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ การขอเข้าชี้แจงทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบด้วยการซักถามถึงเหตุผล ความจำเป็นหรือซักถามในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

ข) การใช้จ่ายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทก็คือคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้วยังต้องเสนอรายงานการตรวจสอบต่อรัฐสภา หรือต้องเสนอต่อทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วพบว่าการใช้จ่ายเงินขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่โปร่งใสหรือมีการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่อไป

4) การตรวจสอบโดยพิจารณารับทราบเรื่องอื่นๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ก) รัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารับทราบรายงานความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 3 องค์กรคือคณะกรรมการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นมีอำนาจเสนอความเห็นข้อเสนอแนะและข้อสังเกตได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยให้เสนอมาในรายงานประจำปีหรือตามวาระที่กฎหมายกำหนด

ข) สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณารับทราบ ในการรายงานผลการไม่ปฏิบัติหน้าที่ได้หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่เกิดผลจากรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินและรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ค) การพิจารณารับทราบเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถกระทำได้ ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน

### 3.5 องค์การอัยการกับการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรอื่นในหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ต้องนำหลักเกณฑ์เงื่อนไขของความเป็นกลางและความเป็นอิสระและการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญข้างต้นมาใช้กับองค์การอัยการด้วย การมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์การอัยการไทยนี้มีใช่เป็นเรื่องใหม่แต่พบว่าองค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ได้กำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้แล้วพบว่ารูปแบบของการกำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ 3 รูปแบบกล่าวคือ

3.5.1 รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่นๆ โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้ได้รับการคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น

1. รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใน Chapter XI Article 51.52 และ 53 โดยแยกต่างหากจากองค์กรฝ่ายบริหาร (Chapter VII the government) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Chapter II parliament) และองค์กรฝ่ายตุลา

การ(Chapter X the judiciary) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฮังการีได้กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแห่งฮังการี ตลอดจนการปกป้องการใช้ความรุนแรงใดๆ อันละเมิดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปกป้องความมั่นคง ปลอดภัยและผาสุกของสาธารณรัฐ (Article 51(1)) และองค์กรอัยการมีหน้าที่ในการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายทั้งในชั้นก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล การดำเนินคดีในชั้นศาลและการบังคับการใช้เป็นไปตามคำพิพากษา (Article 51(2)) โดยอัยการสูงสุดมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาตามข้อเสนอของประธานาธิบดี ส่วนรองอัยการสูงสุดแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุดด้วยความเห็นชอบของประธานาธิบดี (Article 52(1)) อัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและมีหน้าที่ต้องรายงานและชี้แจงการปฏิบัติต่อรัฐสภา (Article 52(2)) ห้ามมิให้พนักงานอัยการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (Article 53(2)) สำนักงานอัยการมีความเป็นหนึ่งเดียวทั้งสาธารณรัฐ (Article 53(3)) และกฎเกณฑ์การดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดต้องเป็นไปตามกฎหมาย (Article 53(4))<sup>133</sup>

2. รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไซปรัส ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอิสระแห่งสาธารณรัฐตามรัฐธรรมนูญใน PART VI the independent officers of the republic ใน Chapter I the attorney general of the republic and the deputy attorney general of the republic (Article 112,113,114) ซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติไม่น้อยไปกว่าผู้พิพากษาศาลสูง (Article 112(1)) โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาของสาธารณรัฐ เป็นที่ปรึกษากฎหมายของประธานาธิบดีและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการของกระทรวงใดๆ (Article 112(2)) และพนักงานอัยการมีอำนาจเต็มตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงการใช้กำลังเข้าบังคับให้มีการดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและคำพิพากษาของศาล(Article 113(2))<sup>134</sup>

3. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอัลบาเนีย ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฝ่ายบริหารหรือตุลาการใน Part X the office of the prosecutor ใน Article 148-149 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาและดำเนินคดีใน

<sup>133</sup>The Constitution of the Republic of Hungary [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Hungary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Hungary.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Hungary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Hungary.htm/)

<sup>134</sup>The Constitution of the Republic Cyprus [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Cyprus/Cyprus.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Cyprus/Cyprus.htm/)

ชั้นศาลตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในนามของรัฐ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย โดยการบริหารงานองค์กรอัยการให้เป็นไปตามทำนองเดียวกับระบบศาล (Article 148) อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรและรับผิดชอบต่อสภา (Article 149(1)) ได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนจากประธานาธิบดีภายใต้ความเห็นชอบจากสภา และมีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองการล่วงละเมิดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Article 149(2))<sup>135</sup>

3.5.2 รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร

ในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น

1. รัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินิกา กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารอิสระของประธานาธิบดี (Exercise of president's functions) ที่เป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีโดยขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี อันประกอบไปด้วยสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดี สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานเลขาธิการรัฐธรรมนูญ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานความมั่นคงภายใน สำนักงานคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งรัฐ อัยการสูงสุดมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐและเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ (Article 71(1)) สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในนามของประชาชน (Article 71(2)) พนักงานอัยการมีอำนาจเต็มตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย (Article 72)<sup>136</sup>

2. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร (Chapter VII executive government) โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรในฝ่ายบริหารนี้มีทั้งหมด 3 หมวด คือ Part I Executive Authority, Part II President and Vice-president และ Part III Cabinet Government โดยองค์กรอัยการไม่ได้เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรในคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล (Article 100) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งอัยการสูงสุดเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล (Article 100(1)) อัยการสูงสุดต้องเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตแห่งฟีจี (Article 100(2)) โดยได้รับความ

<sup>135</sup> **Albanian Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.gov.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Albania/Albania.htm/](http://www.parliament.gov.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Albania/Albania.htm/)

<sup>136</sup> **Commonwealth of Dominica Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliamentsapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Dominica/Dominica.htm/](http://www.parliamentsapa_db/cons_doc/constitutions/data/Dominica/Dominica.htm/)

เห็นชอบจากรัฐสภาและอัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ อัยการสูงสุดมีอำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินคดีและการเป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาล (Article 100(4)(a)(b))<sup>137</sup>

3. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฝ่ายบริหาร (Chapter II the executive) ใน (Article 35) โดยกำหนดให้อัยการสูงสุดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากบุคคลผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงแห่งสาธารณรัฐ (Article 35(1)) การพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดเป็นไปตามกฎหมายหรือประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามให้ออก อัยการสูงสุดดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาลและเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐบาลในการบริหารกิจการของรัฐและปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐของหน่วยงานอื่นๆ โครงสร้างของสำนักงานอัยการให้เป็นไปตามระเบียบภายในขององค์กรอัยการ<sup>138</sup>

3.5.3 รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

โดยในประเทศเหล่านี้ ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐเช่น

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ได้กำหนดองค์กรอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางตุลาการและการบริหารการดำเนินคดี (Chapter XI judicial and general administration) โดยกำหนดให้องค์กรในทางตุลาการประกอบด้วยศาลและอัยการ ภายใต้การกำกับและบริหารงานของคณะกรรมการยุติธรรมแห่งราชอาณาจักรสวีเดน อัยการสูงสุดมีอำนาจควบคุม บังคับบัญชาพนักงานอัยการทั่วทั้งราชอาณาจักร (Article 6) และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาสั่งการของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งตุลาการและอัยการมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภา (Article 1) การถอดถอนและให้พ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Article 5) รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรทางตุลาการอันประกอบด้วยศาลและอัยการนี้ให้เพียงพอแก่การ

<sup>137</sup> **Fiji Islands Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Fiji/Constitution%20\(Amendment\)%20Act%201997.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Fiji/Constitution%20(Amendment)%20Act%201997.htm/)

<sup>138</sup> **Singapore-Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Singapore/ICL%20-%20Singapore%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Singapore/ICL%20-%20Singapore%20-%20Constitution.htm)

ปฏิบัติหน้าที่ การจำกัดงบประมาณขององค์กรทางตุลาการจะกระทำมิได้เว้นแต่เป็นไปตามกฎหมาย (Article 12) องค์กรทางตุลาการมีอำนาจและอิสระตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมไม่ลำเอียง (Article 8,9)<sup>139</sup>

2. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วย องค์กรศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ(Chapter X the people's court and the people's office of supervision and control) ซึ่งประกอบด้วยศาล (Article 126) ศาลแห่งประชาชนสูงสุด (Article 134) และสำนักงานตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจสูงสุดแห่งประชาชน (Article 138) โดยองค์กรอัยการเป็นองค์กรในสำนักงานตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจสูงสุดแห่งประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับการตามกฎหมาย อีกทั้งมีหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาล (Article 137) อัยการสูงสุดหรือหัวหน้าสำนักงานตรวจสอบและควบคุมแห่งประชาชนนี้ ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาประชาชนและภายใต้การปฏิญาณต่อประธานาธิบดี (Article 139) มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสภาที่ปรึกษาสภาประชาชนและมีความรับผิดชอบต่อสภาที่ปรึกษาสภาประชาชน (Article 140)<sup>140</sup>

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ (Title VI judicial power) ในมาตรา 124 (Article 124) โดยกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเป็นอิสระในการจัดโครงสร้างและบริหารงานองค์กรที่จะปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตลอดรวมถึงผลประโยชน์แห่งรัฐ ประโยชน์แห่งสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระขององค์กรตามกฎหมายเช่นเดียวกับศาล (Article 124(1)) โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บริหารองค์กรอัยการ การบริหารงานเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบว่าของสำนักงานอัยการ (Article 124(2)(3)) อัยการสูงสุดมาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ภายใต้การแนะนำของรัฐบาล อัยการสูงสุดเป็นที่ปรึกษาทั่วไปของรัฐบาลและเป็นผู้ใช้อำนาจในทางตุลาการตามรัฐธรรมนูญ (Article 124(4))<sup>141</sup>

<sup>139</sup> **Sweden-Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament go.th/parcy/sapa\\_db/consdoc/constitutions/data/Sweden/ICL%20-%20Sweden%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/consdoc/constitutions/data/Sweden/ICL%20-%20Sweden%20-%20Constitution.htm)

<sup>140</sup> **Constitution of the Socialist Republic of Vietnam** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Vietnam/ICL%20%20Vietnam%20Constitution.htm/](http://www.parliament go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Vietnam/ICL%20%20Vietnam%20Constitution.htm/)

<sup>141</sup> **Spain-Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc\\_constitutions/data/ Spain/ICL%20-%20Spain%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament go.th/parcy/sapa_db/cons_doc_constitutions/data/ Spain/ICL%20-%20Spain%20-%20Constitution.htm)

4. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ (Chapter VII judicial power) ในมาตรา 129 (Article 129) โดยกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรเดียวในการบังคับบัญชาพนักงานอัยการในทุกมณฑล ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐ (Article 129(1)) อัยการสูงสุดมาจากการเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาและแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (Article 129(2)) ส่วนพนักงานอัยการอื่นมาจากการแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุด (Article 129(4)) การจัดโครงสร้างองค์กรสำนักงานอัยการเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของสำนักงานอัยการเอง (Article 129(3)) สำนักงานอัยการมีอำนาจและความเป็นอิสระในการจัดโครงสร้างและปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Article 129(5))<sup>142</sup>

5. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปตุเกส ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยศาล (Section V the courts) ใน Chapter IV public prosecutors ใน Article 221-222 โดยกำหนดให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินคดีอาญาการปกป้อง ความชอบด้วยกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญ ปกป้องผลประโยชน์และความผาสุกแห่งสาธารณะตามกฎหมาย (Article 221(1)) องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Article 221(2)) การเข้าดำรงตำแหน่ง การเลื่อนชั้น การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การพ้นจากตำแหน่งของพนักงานอัยการเป็นไปตามกฎหมาย (Article 221(3)) โดยอัยการสูงสุดมีอำนาจเต็มในการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบของพนักงานอัยการ (Article 221(4)) อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ภายใต้กฎหมายและระเบียบของสำนักงานอัยการ (Article 222(1)) การกำกับดูแลองค์กรอัยการ โดยมีอัยการสูงสุดและคณะที่ปรึกษาสำนักงานอัยการสูงสุดที่แต่งตั้งจากรัฐสภาโดยการเลือกตั้งจากพนักงานอัยการ (Article 222(2))<sup>143</sup>

6. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ (Chapter IV the judicial branch) ในมาตรา 102 (Article 102) กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ตลอดจนมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกำกับควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงาน บรรดาข้าราชการต่างๆ

<sup>142</sup> **Constitution of the Russian Federation** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Russia/Russia\\_Constitution.rtf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Russia/Russia_Constitution.rtf)

<sup>143</sup> **Portugal-Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Portugal/ICL%20-%20Portugal%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Portugal/ICL%20-%20Portugal%20-%20Constitution.htm)

เป็นทนายความและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญละกฎหมายว่าด้วยองค์กร  
อัยการ<sup>144</sup>

7. รัฐธรรมนูญแห่งเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย  
ประชาชนจีนได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดองค์กรทางตุลาการ (Section IV the  
judiciary) ในมาตรา 90 (Article 90) ซึ่งกำหนดให้สำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานในโครงสร้าง  
พิเศษที่มีความเป็นอิสระตามกฎหมายจากองค์กรฝ่ายอื่นในการทำหน้าที่ใช้และรักษาความเป็น  
ธรรมแห่งกฎหมาย อัยการสูงสุดแห่งมาเก๊ามาจากการแต่งตั้งของผู้บริหารพิเศษ (นายกรัฐมนตรี)  
ภายใต้ความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาประชาชน โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรของ  
สำนักงานอัยการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>145</sup>

8. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กร  
ในองค์กรปกครองทางตุลาการ (Chapter IX administration of justice) เช่นเดียวกับ ศาลฎีกา ศาล  
ยุติธรรมศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุด โดยองค์กรอัยการได้กำหนดไว้ในมาตรา 104  
(Section 104 the prosecutors) โดยกำหนดให้อำนาจในการดำเนินคดีของรัฐเป็นขององค์กรอัยการ  
มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา อัยการสูงสุดมาจากแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี อำนาจหน้าที่และ  
การบริหารงานขององค์กรของสำนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับ  
สำนักงานอัยการและรัฐธรรมนูญ<sup>146</sup>

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กร  
ในทางตุลาการ (Chapter IX the judiciary) ใน Article 112 กำหนดให้สำนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มี  
อำนาจในการฟ้องคดีอาญาและกษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ เช่นเดียวกับ  
ผู้พิพากษาโดยคำแนะนำของรัฐสภา (Article 114) พนักงานอัยการและผู้พิพากษามีอำนาจและความเป็น  
อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (Article 116)<sup>147</sup>

<sup>144</sup> **Constitution of Mexico** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Mexico/1917%20Constitution%20of%20Mexico.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Mexico/1917%20Constitution%20of%20Mexico.htm/)

<sup>145</sup> **Basic Law of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Macao/Basic%20Law%20of%20the%20Macao%20Special%20Administrative%20Region%20of%20the%20People%27%20s%20Republic%20of%20China.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Macao/Basic%20Law%20of%20the%20Macao%20Special%20Administrative%20Region%20of%20the%20People%27%20s%20Republic%20of%20China.htm/)

<sup>146</sup> **Constitution of Finland** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Finland/Finland.pdf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Finland/Finland.pdf)

<sup>147</sup> **Constitution of the Kingdom Of Cambodia** [Online], 8 September 2008. Available [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/)

10. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบาได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวดเดียวกันกับศาล (Chapter XIII the courts and the office of the attorney general) ซึ่งใน Article 127 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ที่รัฐต้องให้ความเป็นอิสระและเคารพในอำนาจของสำนักงานอัยการดังกล่าว และ Article 128 กำหนดให้สำนักงานอัยการเป็นหนึ่งเดียวโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อสภาที่ปรึกษาประชาชนและอัยการสูงสุดได้รับการแต่งตั้งจากสภา<sup>148</sup>

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนได้กำหนดให้องค์กรอัยการ เป็นองค์กรในหมวดองค์กรทางตุลาการใน Section 4 The Judicial Authority ใน Article 104.c. ซึ่งกำหนดให้องค์กรอัยการได้รับความเป็นอิสระและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่<sup>149</sup>

12. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตุลาการใน Chapter VIII The Judicial Organs ในส่วน The Offices of Public Prosecution. Article 72-74 ซึ่งกำหนดให้องค์กรอัยการประกอบด้วยสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการแขวงและอำเภอ สำนักงานอัยการทหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความถูกต้องและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ของส่วนราชการของรัฐบาลหรือองค์กรทางสังคม หน่วยงานปกครองท้องถิ่น องค์กรอิสระของรัฐและประชาชนทุกคนภายใต้อำนาจของอัยการแห่งรัฐ (Article 72) อัยการสูงสุดได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยสภาประชาชนลาว (Article 73) โครงสร้าง การบริหารองค์กร อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามกฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด (Article 74)<sup>150</sup>

13. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในอำนาจตุลาการ ใน Chapter VI Judicial Power ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องสิทธิและความชอบด้วยกฎหมายตลอดจนผลประโยชน์แห่งสาธารณะชน ระบบกฎหมายและรัฐที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรและการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมาย ได้รับ

<sup>148</sup> **Constitution of the Republic of Cuba** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.parcysapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/](http://www.parliament.parcysapa_db/cons_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/)

<sup>149</sup> **Kingdom of Bahrain Constitution** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Bahrain/Bahrain.pdf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Bahrain/Bahrain.pdf)

<sup>150</sup> **Constitution of the Lao People's Democratic Republic** [Online], 8 September 2008. Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Laos/Constitution%20of%20Lao%20PDR%20\(1991\).htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Laos/Constitution%20of%20Lao%20PDR%20(1991).htm/)

ความเป็นอิสระทางงบประมาณ (Article 117) การกระทำการใดๆขององค์กรอัยการเป็นไปในนามของประชาชน (Article 118) การจัดการโครงสร้างองค์กรอัยการในสำนักงานอัยการเป็นไปตามโครงสร้างของศาล อัยการสูงสุดมีอำนาจเต็มในการจัดการ บริหารงานองค์กรและการบังคับบัญชาพนักงานอัยการอื่นตามกฎหมาย (Article 126) โดยสำนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีฟ้องร้องและบังคับการลงโทษในคดีอาญา ควบคุม ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และเป็นที่ปรึกษาหรือทนายความในคดีแพ่งหรือคดีปกครองของรัฐบาล (Article 127)<sup>151</sup>

การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่ในต่างประเทศได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้หลายประเทศ โดยมีการกำหนดสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญนี้แตกต่างกันออกไปทั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฝ่ายบริหารเป็นองค์กรในองค์กรทางตุลาการแต่ส่วนใหญ่พบว่าองค์กรอัยการมักถูกจัดไว้ให้เป็นองค์กรในทางตุลาการ สำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของไทย ในเบื้องต้นมีการเสนอให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวดขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศแต่เนื่องจากความสับสนและไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและโครงสร้างขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการตามรัฐธรรมนูญว่ามิได้หมายความว่าถึงเฉพาะศาลเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงองค์กรใดๆที่มีอำนาจหน้าที่ทางด้านตุลาการด้วย จึงมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการนำองค์กรอัยการไปบัญญัติไว้ในหมวดองค์กรศาลดังกล่าวและได้นำมาไว้ในหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้สร้างความสับสนในความเข้าใจต่อสถานะภาพบทบาทอำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและองค์กรอื่นๆ อย่างมากมายติดตามมาซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

<sup>151</sup> Constitution of the Republic of Bulgaria [Online], 8 September 2008. Available from

[http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Bulgaria/Bulgaria.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Bulgaria/Bulgaria.htm/)

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ

#### 4.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีคำว่า “อัยการ” และ “พนักงานอัยการ” อยู่หลายฉบับ ซึ่งคำว่า “อัยการ” นี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามคำว่า “อัยการ” หมายความว่า การของเจ้า; ตัวบทกฎหมายเรียกว่า พระอัยการ ชื่อสำนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เรียกว่า สำนักงานอัยการสูงสุด เดิมเรียกว่า “กรมอัยการ” ถ้าหมายถึงเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดินเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมรักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเรียกว่า พนักงานอัยการหรือข้าราชการอัยการ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจ เช่นนั้นก็ได้โบราณเรียกว่า พนักงานรักษาพระอัยการ ขกกระบัตรหรือยกบัตร<sup>152</sup>

ดังนั้นโดยทั่วไปคำว่า “อัยการ” หรือ “พนักงานอัยการ” จึงมีความหมายอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าคำว่า “อัยการ” มีปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 แต่ไม่มีนิยามของคำนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คงมีแต่คำว่า “พนักงานอัยการ” ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) หมายถึงตัวเจ้าพนักงาน ฉะนั้นคำว่า “อัยการ” จึงควรหมายถึงตัวองค์กรหรือสถาบัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 31 วรรคท้าย มีบทบัญญัติว่า “สำหรับ....สำนักงานอัยการสูงสุดจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับ....ราชการของอัยการก็ได้” โดยเหตุนี้ความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวที่เห็นว่าคำว่า “อัยการ” จึงควรหมายถึงองค์กรหรือสถาบัน

<sup>152</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์  
พับลิเคชันส์ จำกัด, 2546), 1357.

นอกจากนี้หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสองและวรรคสาม ที่ได้บัญญัติถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและการแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งอัยการสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ย่อมแสดงว่าองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือองค์กรของพนักงานอัยการซึ่งปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด

ดังนั้นคำว่า “องค์กรอัยการ” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ จึงหมายถึงสำนักงานอัยการสูงสุดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นยกฐานะองค์กรอัยการจากส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหารมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิได้เป็นการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นมาใหม่แยกต่างหากจากองค์กรอัยการหรือพนักงานอัยการอยู่เดิมแต่อย่างใด

การเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการปฏิรูปสถานะองค์กรอัยการอีกครั้ง นับแต่ได้มีการแยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารในปี พ.ศ. 2539<sup>153</sup> ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายทั้งทางคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครองของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการเป็นที่ปรึกษาและกรรมการในคณะกรรมการต่างๆตามกฎหมาย การดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายและเข้าดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองผลประโยชน์ภาครัฐในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีอันเป็นหน้าที่ในทางตุลาการตามหลักสากล<sup>154</sup> องค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงมีความจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระฝ่ายบริหารตามหลักสากล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการ จึงกำหนดให้รัฐบาลต้องให้ความเป็นอิสระและประกันความเป็นอิสระแก่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการมาโดยตลอด

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้วางกลไกในการตรวจสอบการกระทำและการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรทุกองค์กรและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนข้าราชการระดับสูงไว้หลายประการและได้วางกลไกในการปกป้องรัฐธรรมนูญจากการกระทำใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชนและกลไกการปกป้องสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมิให้ถูก

<sup>153</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

<sup>154</sup> นักวิชาการบางท่านเห็นว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรในประเภทกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ซึ่งในขณะเดียวกันมีความเห็นทางวิชาการอีกด้านที่เห็นว่าองค์กรอัยการไม่ได้ทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาท การฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่เป็นการชี้ขาดว่าผู้ต้องหาผิดหรือไม่ผิด

ล้วงละเมิด โดยได้มอบหมายบทบาทอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีและการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุถึงกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกล่าวไว้แก่องค์กรอัยการและอัยการสูงสุด

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรอัยการดังกล่าว การที่องค์กรอัยการยังอยู่ในฐานะเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจควบคุมสั่งการและวางนโยบายในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและนโยบายขององค์กรอัยการ ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองใช้เป็นช่องทางในการเข้าแทรกแซงความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการดำเนินการตามกฎหมายของพนักงานอัยการทางอ้อมได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็คือการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการในคณะกรรมการอัยการ โดยฝ่ายการเมืองทั้งในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดหรือผู้บริหารระดับสูงในกรมอัยการในอดีตหรือในสำนักงานอัยการสูงสุดในปัจจุบัน การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอัยการในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ของฝ่ายการเมือง การจำกัดงบประมาณในการบริหารงานราชการสำนักงานอัยการสูงสุดรวมไปถึงงบประมาณในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการอัยการและธุรการเพิ่มเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้น การจำกัดงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร ทำให้อัตรากำลังข้าราชการอัยการอยู่ในภาวะขาดแคลน โดยเฉพาะระดับอัยการผู้ปฏิบัติงานในคดีต่างๆ โดยสังเกตได้ในต่างจังหวัดที่พนักงานอัยการหนึ่งคนต้องรับผิดชอบว่าความดำเนินคดีในศาลมากถึง 2-3 คดีในวันเดียวกันแต่ในทางตรงกันข้ามคดีเดียวกันนี้ก็กลับมีผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะถึง 2 คน การจำกัดอัตรากำลังข้าราชการธุรการจนไม่สามารถรองรับและสนับสนุนงานของอัยการได้ การจัดสรรงบประมาณแก่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่เพียงพอแก่การบริหารงาน ขาดแคลนอาคารสำนักงานที่ใช้ปฏิบัติงาน ขาดแคลนวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สวัสดิการการเดินทาง บ้านพัก ยานพาหนะ และการจำกัดกรอบอัตราทำให้การเลื่อนระดับขั้นและเงินเดือนของข้าราชการอัยการเป็นไปได้ช้ามากเมื่อเทียบกับข้าราชการตุลาการที่เข้ารับราชการพร้อมกัน เกิดการโอนย้ายของอัยการไปเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือตุลาการในศาลปกครองจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากรในองค์กรอัยการไทยอย่างมากในอนาคตส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดลดน้อยลง

ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ทำให้พนักงานอัยการและองค์กรอัยการของไทยมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายบริหารหรือปกป้องผลประโยชน์ของรัฐจากฝ่ายการเมืองน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอัยการในต่างประเทศที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมากจนถึงขั้นที่พนักงานอัยการมีอำนาจทำการจับกุมและตั้งข้อกล่าวหาแก่ประธานาธิบดี ผู้นำกองทัพหรือข้าราชการระดับสูงของประเทศได้ เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวันหรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่นี้เป็นที่ยอมรับอย่างสากลและประเทศไทยเองก็ยอมรับในหลักการดังกล่าวมาตั้งแต่จัดตั้งให้มีพนักงานอัยการขึ้นดำเนินคดีอาญาของแผ่นดิน โดยมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 วางหลักประกันในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการว่าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่อาจสั่งการในทางคดีต่อพนักงานอัยการได้และให้ประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของพนักงานอัยการในการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย การปลดให้พ้นจากราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการอัยการ แต่ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของสำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่าปัจจัยที่ส่งเสริมความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างแท้จริงคือความเป็นอิสระขององค์กรเอง โดยเฉพาะความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายของตนเองซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกันที่ต้องแยกงานธุรการของศาลคือสำนักงานศาลยุติธรรมออกไปจากกระทรวงยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นๆ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับรองให้พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม ซึ่งปรากฏเหตุผลในการร่างรัฐธรรมนูญว่า องค์กรอัยการมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน นอกจากนี้ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารหลายประการ เช่นการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง การดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลหรือพรรคการเมืองยุติการกระทำอันเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญเป็นต้น ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาการที่องค์กรอัยการถูกกำหนดไว้เป็นส่วนราชการในรัฐบาลมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบังคับบัญชา ย่อมถูกแทรกแซงได้โดยง่ายจากฝ่ายการเมืองทำให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายการเมืองและบริหารที่รัฐธรรมนูญวางให้อัยการเป็นกลไกดำเนินการเป็นไปได้ยาก จึงเห็นควรให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอย่างอื่น ในขณะที่เดียวกันได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเดิมเป็นเพียงความอิสระที่เป็นนามธรรมในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการเท่านั้น ให้ความเป็นอิสระนี้เป็นรูปธรรมและได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับ

ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการตามบทบัญญัติมาตรา 197 วรรคสอง

จากความเป็นมา สภาพปัญหาและบริบทดังกล่าว จึงจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญอันเป็นแก่นแท้ของการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ เป็นการรับรองและคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 ให้มั่นคงขึ้นตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยให้ความเป็นอิสระแก่ตัวองค์กรอัยการคือสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาตนเอง

#### 4.2 ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เปรียบเทียบกับองค์กรอัยการในต่างประเทศ

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ว่าในต่างประเทศ หลายประเทศล้วนตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญในการให้ความเป็นอิสระและการให้หลักประกันในความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการและองค์กรอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างไปจากผู้พิพากษาหรือตุลาการ โดยการรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการของตนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการได้รับการคุ้มครองอย่างมั่นคงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดตามหลักรัฐธรรมนูญนิยมและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 นี้ก็ได้กำหนดให้ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการไว้ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับในต่างประเทศ

เมื่อศึกษาจากรูปแบบของการกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ พบว่ามีอยู่ 3 รูปแบบ กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่นๆ โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้ได้รับการคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฮังการี รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไชปรัส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอัลบาเนีย

2. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินีกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์

3. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการโดยในประเทศเหล่านี้ ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปตุเกส รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก รัฐธรรมนูญแห่งเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย

ในส่วนขององค์กรอัยการของไทย เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ในหมวด 11 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนโดยส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมี 4 องค์กรและส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญอีก 3 องค์กร รวมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 7 องค์กรกล่าวคือ

1. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 องค์กร ประกอบด้วย

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 องค์กร ประกอบด้วย

- 1) องค์กรอัยการ
- 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 3) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะ บทบาท อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรอื่นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในบทที่ 3 มาแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญนี้ มิได้มีสภาพเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรงอันจะถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่แท้จริงในทางเนื้อหาได้ แต่องค์กรเหล่านี้ล้วนมีลักษณะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารที่เป็นอิสระ (Independent regulatory agency) หรือเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหาร หรือองค์กรลำดับรองตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สถานะขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ จึงยังเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารแต่ได้รับความเป็นอิสระบางประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจากฝ่ายบริหารเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากลักษณะ อำนาจหน้าที่และโครงสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่าการจัดรูปแบบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังมีความสับสนเกี่ยวกับลักษณะ บทบาท อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรอื่นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การจัดวางรูปแบบ หมวดมืองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่เหมาะสมตามสภาพอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ขององค์กรแต่ละองค์กรกับองค์กรอื่นๆ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะองค์กรอัยการจึงปรากฏว่ามีการถกเถียงกันมาตั้งแต่ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นการเหมาะสมและถูกต้องหรือไม่ที่นำองค์กรอัยการอันมีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งในฝ่ายบริหารมาเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่อาจเป็นอิสระอย่างสิ้นเชิงจากฝ่ายบริหาร มีการเสนอให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอัยการนี้ไปบัญญัติไว้ในหมวดองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญต่างประเทศในกลุ่มที่รับรององค์กรอัยการไว้ในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ แต่เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไทยของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญยังไม่กระจ่างชัด โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญที่ยังเห็นกันว่าหมายถึงศาลต่างๆ เท่านั้น แนวคิดนี้จึงได้รับการปฏิเสธและได้จัดหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ โดยให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์กรที่ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหารเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้สร้างความสับสนในบทบาท อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอัยการเป็นอย่างมาก

หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการได้รับประกันตามรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหาร แต่ยังคงความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการต่อฝ่าย

บริหารอยู่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เหมือนกับในรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินิกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดไว้ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ น่าจะถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางบริหาร คือหมวด 9 ที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 171-196) โดยการกำหนดให้หมวด 9 เป็นหมวดที่ว่าด้วยองค์กรของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีและองค์กรอัยการ ซึ่งจะแสดงสถานะและความเป็นอิสระที่แท้จริงขององค์กรอัยการไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

### 4.3 การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอัยการ

#### 4.3.1 หลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอัยการ

ตามที่ได้ทำการศึกษามาแล้วว่าหลักการสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องประกอบด้วย

1. หลักการของความเป็นกลาง
2. หลักความเป็นอิสระ

เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว องค์กรอัยการจึงต้องสะท้อนถึงหลักการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดย

1. หลักการของความเป็นกลาง ซึ่งหมายถึงการไม่เป็นฝักเป็นฝ่าย (Non partisan) ทั้งในทางการเมืองและทางส่วนตัวและการปราศจากอคติ (Non bias) ความเป็นกลางจึงไม่ได้หมายความว่าไม่มีความเห็นใดๆ ไปในทางฝ่ายใด แต่เป็นเรื่องที่สามารถมีความเห็นไปในทางใดๆ ได้อย่างเที่ยงธรรม โดยใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระ ไม่ลำเอียง อันเป็นลักษณะที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงสร้างกลไกในการรักษาความเป็นกลางในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยใช้วิธีการสรรหาและกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3

ในส่วนขององค์กรอัยการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ดำเนินคดีอาญาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เพื่อปกป้องคุ้มครองและเยียวยาประชาชนจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ย่อมมีความจำเป็นอยู่ในตัวที่ต้องมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ มิได้กำหนดกลไกในการรักษาความเป็นกลางในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยใช้วิธีการสรรหาและกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าทำหน้าที่ในองค์กรอัยการ

ไว้เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการเป็นไปโดยกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำของรัฐ มิได้เป็นตำแหน่งทางการเมืองเหมือนกับอัยการของสหรัฐอเมริกา การเลื่อนชั้น การพิจารณาความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัยเป็นไปโดยระบบการตรวจสอบภายในแบบคณะกรรมการที่เรียกว่าคณะกรรมการอัยการ ดังนั้นโดยระบบการคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งขององค์กรอัยการจึงแตกต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แต่มีความเหมือนและเป็นไปเช่นเดียวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการตุลาการ

ยกเว้นในตำแหน่งของอัยการสูงสุดที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรค กำหนดให้แตกต่างจากการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการทั่วไป โดยกำหนดให้อัยการสูงสุดมาจากการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและพระราชบัญญัติพนักงานอัยการเดิม และยังต้องผ่านการเห็นชอบจากที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นการเพิ่มหลักเกณฑ์เพื่อเป็นกลไกในการรักษาความเป็นกลางของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสูงสุดในองค์กรอัยการมิให้มีการแทรกแซงในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดจากฝ่ายการเมืองในคณะกรรมการอัยการ โดยให้วุฒิสภาที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการสรรหาโดยกฎหมายและมาจากการเลือกตั้ง มาเป็นฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดของคณะกรรมการอัยการ ในขณะที่เดียวกันการให้วุฒิสภามาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดเป็นการนำอำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติโดยรัฐสภามายึดโยงกับองค์กรอัยการที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นองค์กรอัยการย่อมอยู่เหนือระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม

2. หลักความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระในที่นี้หมายความว่าความเป็นอิสระจากการควบคุมและการแทรกแซงขององค์กรอื่นๆ หากพิจารณาตามข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ทุกองค์กรล้วนสามารถใช้อำนาจสูงสุดในกรอบอำนาจของตนโดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของใครหรือองค์กรใด ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกรอบอำนาจขององค์กรอัยการไว้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น<sup>155</sup>

ดังนั้นความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในฐานะการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงอยู่ที่องค์กรอัยการต้องมีอำนาจอย่างสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

<sup>155</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคแรก.

2550 และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่นที่กล่าวมาแล้ว ทั้งปวง ทั้งนี้โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการสั่งการของใครหรือองค์กรใด

ในหลักของความเป็นอิสระนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสถานะความเป็นอิสระไว้แก่ตัวพนักงานอัยการและตัวองค์กรอัยการ สามารถแยกเป็นประเด็นในการพิจารณาได้ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ โดยในมาตรา 255 วรรคแรกและวรรคสองกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

ความเป็นอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนี้ ได้ทำการศึกษามาในบทที่ 3 แล้วว่า พนักงานอัยการได้รับการคุ้มกันในความเป็นอิสระดังกล่าวทั้งจากภายนอกและภายใน

ความเป็นอิสระจากภายนอกนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 ที่รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีใดๆ ต่อพนักงานอัยการ นอกจากนี้กฎหมายยังให้ประกันในตำแหน่งหน้าที่แก่พนักงานอัยการ โดยการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ฯลฯ ไม่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการในเรื่องดังกล่าวได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

ส่วนความเป็นอิสระภายในนั้นตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลทั่วราชอาณาจักรและมีอำนาจสั่งให้อัยการในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีเฉพาะเรื่องในศาลใดศาลหนึ่งก็ได้ นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบให้อัยการถือปฏิบัติในการทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้<sup>156</sup> ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา มีอำนาจติดตามกำกับดูแลการดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมออันเป็นลักษณะสำคัญของระบบงานอัยการในทุกประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษา แต่มิได้หมายความว่าพนักงานอัยการแต่ละคนจะไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของอัยการแต่อย่างใด เพราะอัยการแต่ละคนยังคงมีความเป็นอิสระในการพิจารณาทำความเห็นและสั่งการในทางคดี โดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา เพียงแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจถูกเปลี่ยนแปลง

<sup>156</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2040/2523

แก้ไข ปรับแก้ความเห็นและคำสั่งในทางคดีที่ออกไปโดยผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าได้<sup>157</sup> แต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้พนักงานอัยการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ปรับ แก้ความเห็นและคำสั่งในทางคดีของตัวพนักงานอัยการนั้นเองไม่ได้<sup>158</sup>

2) ความเป็นอิสระขององค์กร รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคห้า กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการดังกล่าวนี้แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก) ความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในขององค์กรอัยการ

ตามหลักความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กร ซึ่งการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องไม่ได้เกิดจากการแต่งตั้งโดยอำนาจหรือองค์กรอื่น ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้รับรองความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่เป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีกระบวนการสรรหาที่แน่นอน ชัดเจน โดยมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้อย่างแน่นอน จะบิดเบือนเป็นอย่างอื่นไม่ได้<sup>159</sup> และเมื่อได้ตัวคณะกรรมการสรรหาแล้ว คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต้องสรรหาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีข้อห้ามตามกฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน<sup>160</sup> และท้ายสุดแม้ผ่านกระบวนการการสรรหาที่ยังต้องไปผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาอีกครั้งก่อนเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจึงจะเป็นผู้มีอำนาจในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์

ในหลักการนี้ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจของบุคคลในองค์กรอัยการคือพนักงานอัยการอัยการนั้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลในองค์กรอัยการออกเป็น

#### 1. การเข้าสู่และพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด

การแต่งตั้งอัยการสูงสุดมิได้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญเหมือนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เดิมการเสนอแต่งตั้งหรือให้อัยการสูงสุดพ้น

<sup>157</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4064/2524

<sup>158</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3278/2522

<sup>159</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 113.

<sup>160</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 115.

จากตำแหน่งเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ โดยประธานคณะกรรมการอัยการเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการอัยการเพื่อให้พิจารณา จากนั้นเมื่อได้รับความเห็นชอบจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง<sup>161</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 คณะกรรมการอัยการล้วนมาจากข้าราชการอัยการทั้งสิ้น แม้บางท่านจะมาจากข้าราชการอัยการบำนาญ ยกเว้นประธานคณะกรรมการอัยการที่อาจมาจากบุคคลภายนอก ระบบของคณะกรรมการอัยการเดิม จึงเป็นระบบปิดมีโอกาสเกิดความขัดแย้งภายในองค์กรอัยการด้วยกันเองหรือกับฝ่ายบริหารในการดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งอัยการสูงสุดก่อนข้างสูง ต่อมาจึงมีการแก้ไขของประกอบขององค์กรอัยการให้ส่วนหนึ่งมาจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่วุฒิสภาแต่งตั้งเพื่อให้การบริหารงานบุคคลและการดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งอัยการสูงสุดเป็นระบบที่เปิดมากขึ้นโดยมีองค์กรภายนอกโดยเฉพาะวุฒิสภาที่ถือว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทั้งภายในองค์กรและกับฝ่ายบริหาร<sup>162</sup>

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปโดยมติของคณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา<sup>163</sup> ทั้งนี้เนื่องจากการที่องค์กรอัยการพ้นจากการเป็นส่วนราชการมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่มีความรับผิดชอบฝ่ายบริหารอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจธิปไตย แต่การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องยึดโยงกับองค์อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนตามหลักการแห่งประชาธิปไตย จึงต้องให้องค์กรอัยการมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามระบบรัฐสภา (Paliamentary system) โดยให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาสูงทำหน้าที่ในการตรวจสอบตามระบบรัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดตามมติของคณะกรรมการอัยการ

## 2. การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการอื่น

การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการอื่นที่มีใช่อัยการสูงสุดนั้น ยังเป็นไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

<sup>161</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 7.

<sup>162</sup>อาชูร สมานเดชา, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), 119.

<sup>163</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสาม.

กับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยประเทศไทยใช้ระบบปิดคือการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการเช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น เกาหลี มิได้เป็นระบบเปิดที่มาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง หรือการสรรหา ในสหรัฐอเมริกา

การคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการนั้น ใช้วิธีการสอบคัดเลือก<sup>164</sup> และการทดสอบ<sup>165</sup> ตามแต่คุณลักษณะของบุคคลที่ประสงค์จะสอบเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อผ่านการสอบคัดเลือกหรือการทดสอบแล้วเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีสั่งบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย หลังจากนั้นอัยการผู้ช่วยที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไปคืออัยการจังหวัดผู้ช่วยหรืออัยการประจำกองจะต้องได้รับการอบรมจากสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีและผลของการอบรมเป็นที่พอใจของคณะกรรมการอัยการว่าเป็นผู้มีมีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสม ส่วนอัยการผู้ช่วยซึ่งได้รับการอบรมจากสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วหนึ่งปีแต่ผลของการอบรมยังไม่เป็นที่พอใจว่าเป็นผู้มีมีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะเป็นอัยการจังหวัดผู้ช่วยก็ให้ได้รับการอบรมจากสำนักงานอัยการสูงสุดต่อไปอีกหนึ่งปี

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้น ในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเมื่อครบกำหนดการฝึกอบรมแล้วหากผลของการอบรมยังไม่เป็นที่พอใจ ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้อัยการผู้ช่วยออกจากราชการ<sup>166</sup> ส่วนในตำแหน่งอัยการจังหวัดผู้ช่วยนั้น ในระหว่างเวลาปีแรกที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดผู้ช่วยหากปรากฏว่าผู้ได้รับแต่งตั้งไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการ<sup>167</sup> นอกเหนือจากทั้งสองตำแหน่งนี้แล้วข้าราชการอัยการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ<sup>168</sup>

1. ตาย
2. พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
3. ได้รับอนุญาตให้ลาออก

<sup>164</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 33.

<sup>165</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 25.

<sup>166</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 26.

<sup>167</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 26.

<sup>168</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 36.

5. ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

6. ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 26 หรือมาตรา 37 หรือมาตรา 39

7. ถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

ทั้งนี้การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการอัยการ เว้นแต่ตำแหน่งอัยการผู้ช่วยหากเป็นกรณีตาม (1) (2) หรือ (3) ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบแต่ถ้าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง พระบรมราชโองการดังกล่าวให้มีผลตั้งแต่วันโอนหรือวันออกจากราชการ

จึงเห็นได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลในองค์กรอัยการนั้น ไม่ได้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่มีกระบวนการสรรหาเช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และโดยสภาพเป็นสิ่งที่มิอาจกระทำได้ในการสรรหาพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการมีที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งที่มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่ชัดเจนแน่นอนมีกฎหมายคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้อย่างแน่นอนจะบิดเบือนเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ซึ่งเป็นประกันในความเป็นอิสระของการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลในองค์กรอัยการไม่น้อยไปกว่ากระบวนการในการสรรหาในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ

ข) หลักความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรอัยการ

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการสามารถกำหนดนโยบายในการดำเนินงานขององค์กรตนเองได้ ซึ่งในประเด็นการกำหนดนโยบายนี้เป็นปัญหาสำคัญมากของการบริหารงานในสำนักงานอัยการสูงสุดในอดีตที่แม้มีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการทางคดีแต่กลับตกอยู่ในกรอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบายและการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเฉพาะที่เห็นได้ชัดเจนชัดในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยนำเอาผลการแพ้ชนะในคดีอาญาของพนักงานอัยการมาเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงานขององค์กร ที่อาจเป็นผลให้การดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่ได้มุ่งหมายในการอำนวยความเป็นธรรมแต่อยู่ที่ผลแพ้ชนะในคดีแม้ว่าคตินั้นจะปรากฏพยานหลักฐานในชั้นศาลแตกต่างออกไปจากชั้นสอบสวนจนเชื่อได้ว่าจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ตาม อันเป็นการขัดต่อภาระหน้าที่ในการอำนวยความเป็นธรรมทางคดีอาญาแก่ประชาชนทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาของพนักงานอัยการเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการได้ได้แย่งนโยบายในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นตัวชี้วัดเพื่อประเมินผล

งานของสำนักงานอัยการสูงสุดมาโดยตลอดว่าเป็นนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่องค์กรอัยการได้ถูกจัดวางในฝ่ายบริหาร ที่มองว่าภารกิจในหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางคดีอาญานั้นเป็นงานป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดในตัวเอง การที่ฝ่ายบริหารมองงานของพนักงานอัยการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ปราบปรามนี้เองทำให้ฝ่ายบริหารสามารถก้าวล่วงเข้าสั่งการทางนโยบายในคดีอาญายังพนักงาน อัยการ ซึ่งบางกรณีนโยบายนั้นขัดต่อความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของ พนักงานอัยการที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย เช่น นโยบายในการนำการฟ้องคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง กับยาเสพติดมาเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแม้ คดีนั้นจะมีพยานหลักฐานในชั้นการสอบสวนเพียงการขัดทอดกันเองของผู้ต้องหา นโยบายการ ฟ้องคดีความมั่นคงของรัฐกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสิ่งที่พิสูจน์ได้ถึงการฟ้องคดีตาม นโยบายของรัฐเพื่อผลในการป้องกันและปราบปรามคือจำนวนคดีเหล่านี้ถูกยกฟ้องในชั้นศาลเป็น จำนวนมาก แต่รัฐบาลกลับถือว่าได้ผลในการป้องกันและปราบปรามในระดับหนึ่ง

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสอง กำหนดให้พนักงาน อัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ทำให้องค์กร อัยการมีความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรอัยการตาม รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด มีความเป็นอิสระจากนโยบายของฝ่ายบริหารและเพื่อสนับสนุน ให้พนักงานอัยการสามารถใช้ความเป็นอิสระดังกล่าวเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ อย่างเต็มที่ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 องค์กรอัยการจึงสามารถกำหนดนโยบายและ ดำเนินงานตามนโยบายขององค์กรได้ด้วยตนเอง

ค) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ งบประมาณขององค์กรอัยการ

หลักความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ งบประมาณขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งในการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและทำให้การ บริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรสามารถดำเนินการไปได้อย่างบรรลุผลสำเร็จ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคห้าจึงกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระใน การงบประมาณและการดำเนินการอื่น

อย่างไรก็ดี เกี่ยวกับความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณขององค์กรอัยการนี้ มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอยู่ในสองประเด็นคือ

1. รัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรอัยการเต็มตามจำนวนที่ องค์กรอัยการร้องขอหรือไม่ การที่รัฐตัดทอนงบประมาณลงไปจากจำนวนที่องค์กรอัยการขอรับ

งบประมาณ ก็คือหรือจัดสรรให้ไม่เต็มจำนวนที่ร้องขอที่ดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลหรือไม่

2. เมื่อองค์กรอัยการได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปแล้ว การดำเนินการเบิกจ่าย เก็บรักษา การตรวจสอบทางบัญชีในเงินงบประมาณต้องดำเนินการอย่างไร จำเป็นที่ต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบ และการอื่นใดที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่

เกี่ยวกับประเด็นนี้ กรมบัญชีกลางเคยมีความเห็นว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรอิสระนั้นมีอิสระในการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้นๆ ดำเนินกิจการได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ เพื่อให้การบริหารการใช้งบประมาณต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรี แต่สำหรับการเงิน การคลัง การบัญชีนั้น เป็นอีกส่วนหนึ่งแตกต่างหากจากการงบประมาณ เพราะการเงินการคลังนั้นต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องตามเกณฑ์ เพื่อให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบได้ รวมตลอดทั้งต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินทั้งหมดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของแผ่นดินทราบข้อเท็จจริงเพื่อจะได้ทำหน้าที่ได้ ในขณะที่หน่วยงานองค์กรอิสระและนักกฎหมายหลายฝ่ายต่างเห็นต่างออกไปว่าการนำระเบียบการเงิน การคลัง การบัญชีที่กำหนดโดยฝ่ายบริหารมาใช้ในการเงิน การคลัง การบัญชีขององค์กรอิสระเท่ากับฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซง ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรอิสระได้ กรมบัญชีกลางจึงได้หารือประเด็นต่างๆ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เห็นว่า<sup>169</sup> แม้ว่ามาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีระบบงบประมาณแตกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ คงมีความหมายแต่เพียงว่ารัฐต้องไม่ใช่กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณหรือจำนวนเงิน

<sup>169</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องเสร็จที่ 518/2545 กันยายน 2545.

งบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการทำให้องค์กรอิสระขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามการที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินให้องค์กรอิสระได้เต็มความต้องการขององค์กรอิสระ เพราะเหตุด้วยข้อจำกัดของรายได้ที่จะนำมาจัดสรรแต่ละปีก็ดีหรือการที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินให้องค์กรอิสระเบิกจ่ายเป็นก้อนทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ เพื่อองค์กรอิสระจะได้นำไปฝากเป็นสัดส่วนของตน และเกิดความสะดวกในการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งมีรายได้อันเกิดจากดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เพราะเหตุที่รัฐมีระบบควบคุมการเงินการคลังของรัฐเป็นสัดส่วนอยู่แล้วก็มีมิได้เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 75 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากแต่เป็นการรักษาระบบการคลังของรัฐให้เกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพเป็นส่วนรวม เพราะเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีอากรและเงินกู้ ซึ่งเงินภาษีอากรนั้นรัฐก็มีใช้ได้รับมาในทันทีทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณหากแต่ทยอยได้รับมาตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เงินรายได้ที่ได้รับมาไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐย่อมต้องกู้เงินมาใช้ไปพลางก่อน หากหน่วยงานของรัฐต่างพากันขอรับเงินงบประมาณทั้งก้อนเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณโดยมุ่งหวังในความสะดวกและดอกเบี้ยที่จะได้รับเพิ่มเติม ย่อมจะเห็นได้ว่าความสะดวกและดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายส่วนรวมของรัฐสำหรับปัญหาที่ว่าเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ในการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ องค์กรอิสระจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการหรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแล้วแม้จะปรากฏว่าได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระในด้านการงบประมาณไว้ แต่ขอบเขตแห่งความเป็นอิสระรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระ เช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว ปรากฏว่าในแต่ละองค์กรมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เหมือนกันว่าให้องค์กรนั้นเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรนั้นๆ เช่น กรณีมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นต้น แต่นอกจากบทบัญญัติในทำนองนี้แล้วไม่ปรากฏมีบทบัญญัติอื่นใดที่จะกล่าวถึงวิธีการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรอิสระแต่ละแห่งแตกต่างกันไปเป็นพิเศษแต่อย่างใด ฉะนั้นเมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการจัดตั้งงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว

ส่วนการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนั้น เมื่อองค์กรอิสระทั้งปวงมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” ตามความหมายของบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงย่อมต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ไม่ว่าระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2505 ซึ่งออกตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งออกตามมาตรา 21(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงบประมาณดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการคลังของประเทศ โดยมีได้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ยังคงสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารงานขององค์กรได้ตามงบประมาณที่ได้มีการจัดสรร ถ้าองค์กรอิสระเห็นว่ากฎหมาย กฎ หรือระเบียบดังกล่าวทำให้การบริหารงานไม่เป็นอิสระจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็สมควรดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบ เพื่อใช้บังคับกับตนเป็นการเฉพาะได้ แต่ขณะที่ยังไม่มียกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบกำหนดเป็นอย่างอื่น องค์กรอิสระจึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น

จากประเด็นปัญหาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังกล่าว เมื่อพิจารณาในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรอัยการแล้วเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรอัยการนั้น แม้รัฐบาลจะมีหน้าที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอัยการสามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่แต่ไม่ได้หมายความว่ากว้างไกลไปถึงขนาดที่ว่า องค์กรอัยการขอรับงบประมาณมาจำนวนเท่าใด รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามจำนวนที่ร้องขอ ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดของรายได้รัฐที่จะนำมาจัดสรรในการบริหารราชการแผ่นดินมีน้อยกว่าความต้องการของส่วนราชการและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ร้องขอรับงบประมาณ ดังนั้นจำเป็นที่ตัวแทนประชาชนเจ้าของเงินในที่นี้คือรัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมดทั้งปวงว่าจะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นตามที่ขอรับมา หรือจะปรับลดหรือตัดทอนเพื่อบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินไปตามลำดับความเร่งด่วนและความจำเป็นของภารกิจรัฐ ซึ่งไม่ถือเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรอัยการแต่อย่างใด

ส่วนการที่องค์กรอัยการจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบ ที่เป็นหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนด

ขึ้นหรือไม่ขึ้น เห็นว่าเนื่องจากเงินภาษีอากรนั้นรัฐมิใช่ได้รับมาในทันทีทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ หากแต่ทยอยได้รับมาตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เงินรายได้ที่ได้รับมาไม่เพียงพอจ่าย รัฐย่อมต้องกู้เงินมาใช้ไปพลางก่อน หากหน่วยงานของรัฐต่างพากันขอรับเงินงบประมาณทั้งก่อนเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณโดยมุ่งหวังในความสะดวกและดอกเบี้ยที่จะได้รับเพิ่มเติม ย่อมจะเห็นได้ว่าความสะดวกและดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายส่วนรวมของรัฐ และการนำระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนั้นมาใช้กับองค์กรอัยการไม่ใช่เป็นการทำลายหรือแทรกแซงความเป็นอิสระทางการงบประมาณขององค์กรอัยการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนี้ถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานราชการในฝ่ายบริหารเองที่อาจมีความแตกต่างทางโครงสร้างของส่วนราชการและโครงสร้างทางการบริหาร องค์กรขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อนำระเบียบดังกล่าวมาบังคับใช้กับองค์กรอัยการแล้วอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน สร้างขั้นตอนในการดำเนินการมากขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรอัยการลดน้อยลงไปเช่น วิธีการจัดงบประมาณขององค์กรอัยการที่ผู้จัดทำงบประมาณและรูปแบบงบประมาณรายจ่ายขององค์กรย่อมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ต้องจัดประเภทงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามภารกิจของส่วนราชการมาเป็นตามภารกิจขององค์กรอัยการที่มีความแตกต่างออกไปจากส่วนราชการทั่วไป การบริหารงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามโครงการ แผนงานและการโอนเปลี่ยนแปลงประเภทงบประมาณรายจ่ายในภารกิจขององค์กรอัยการเอง การเงินและการเก็บรักษาเงิน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้แล้ว<sup>170</sup>

นอกจากนี้เนื่องจากระเบียบดังกล่าวฝ่ายบริหารสามารถกำหนดขึ้นได้โดยง่ายไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาเช่นการตราพระราชบัญญัติ จึงอาจเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารใช้ระเบียบดังกล่าวเพื่อแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรอัยการเพื่อให้เกิดผลตามความประสงค์ทางการเมืองของตนได้ เช่นกรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษพยายามใช้ระเบียบว่าด้วยการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการไปใช้ตรวจสอบกับการดำเนินการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

ง) ความเป็นอิสระในการมีหน่วยธุรการหรือสำนักงานขององค์กรอัยการ

<sup>170</sup> ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย

การมีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นสำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ให้ความเป็นอิสระในการมีหน่วยงานธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นๆทั้งในประเภทที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดในมาตราต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 235 วรรคสาม “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. มาตรา 242 วรรคหก “ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3. มาตรา 251 วรรคสาม “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

4. มาตรา 254 วรรคสอง “ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ

1. มาตรา 256 วรรคหก “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. มาตรา 258 วรรคสี่ “ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในส่วนขององค์กรอื่นๆนั้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ซึ่งเป็นเพียงมาตราเดียวที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะขององค์กรอื่นๆตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีสำนักงานองค์กรอื่นๆขึ้นโดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆที่กล่าวมาข้างต้น แต่โดยหลักการของความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษามาแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรต้องมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการที่เป็นอิสระแยกออกมาจากการเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหาร ดังนั้นองค์กรอื่นๆจึงต้องมีสำนักงานขององค์กรที่เป็นอิสระด้วย

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรอัยการไว้เหมือนกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ นั้น เห็นว่าด้วยเหตุที่สภาพขององค์กรอัยการนั้นแตกต่างออกไปจากสภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เพราะองค์กรอัยการนั้นมีสถานะเป็นองค์กรอยู่เดิมแล้วตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดเพียงให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น เพื่อรับรองสถานะขององค์กรอัยการที่มีอยู่เดิมแล้วนั้นให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยมีได้เป็นการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ แต่อย่างใดจึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรขึ้นมาใหม่เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการในฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โดยผลแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุดในกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งมาตรา 255 วรรคห้าของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ มีบทเฉพาะกาลมิให้นำมาใช้บังคับภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรา 305(7) ดังนั้นตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นของสำนักงานอัยการสูงสุดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป แต่ตามหลักกฎหมายมหาชน การจัดตั้ง การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรและการบริหารจัดการองค์กรขององค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางมหาชนต้องเป็นไปโดยกฎหมาย<sup>171</sup> ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดจะสามารถบริหารจัดการองค์กรต่อไปได้ย่อมต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรและการบริหารจัดการองค์กรขององค์กรอัยการออกมารอบรับ

#### 4.3.2 สถานภาพในฐานะส่วนราชการและข้าราชการขององค์กรอัยการและข้าราชการฝ่ายอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด

เนื่องจากองค์กรอัยการของไทย เป็นองค์กรฝ่ายบริหารในฐานะ “ส่วนราชการ” มาโดยตลอด บรรดาพนักงานอัยการและข้าราชการธุรการในองค์กรอัยการจึงมีสถานะเป็นข้าราชการตาม

<sup>171</sup> อุดม รัฐอมฤต, “ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ” ใน เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชา กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 250.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลต่อสถานะของการเป็น “ส่วนราชการ” ของสำนักงานอัยการสูงสุดและสถานะเป็น “ข้าราชการ” ของข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการในสำนักงานอัยการสูงสุดที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เนื่องจากการเป็นส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดและการเป็นข้าราชการของบุคลากรในสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่และสิทธิประโยชน์ต่างๆ หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาลพนักงานสุขาภิบาลและพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 เป็นต้น

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและข้าราชการที่มีอยู่ดังกล่าว เห็นได้ว่าคำว่า “ส่วนราชการ” นั้น มีอยู่ในหลายความหมายกล่าวคือ

1. ในความหมายทั่วไป การเป็นส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐหรือการเป็นข้าราชการของบุคลากรภาครัฐนั้น ไม่ได้จำกัดเพียงแต่หน่วยงานหรือบุคลากรในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องมาจากเดิมแนวคิดในการแบ่งประเภทกิจการของรัฐในเรื่องนี้มุ่งหมายจำแนกแยกประเภทหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในกิจการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในและภายนอกของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงและมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจของรัฐ และมีอำนาจในทางปกครองซึ่งเรียกหน่วยงานของรัฐในลักษณะนี้ว่าองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic model) หรือส่วนราชการโดยบุคลากรประจำของภาครัฐในส่วนราชการนี้เรียกว่าข้าราชการและหน่วยงานของรัฐประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักดังกล่าวแต่เป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการแทนเอกชนหรือแข่งขันกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างของเอกชนหรือเป็นการแสวงหากำไรหรือรายได้ของรัฐในการดำเนินกิจการบางประเภท ซึ่งเรียกหน่วยงานของรัฐในลักษณะนี้ว่ารัฐวิสาหกิจ โดยบุคลากรภาครัฐในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนี้เรียกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจำแนกแยกประเภทของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2509

ต่อมามีแนวความคิดในการแยกประเภทกิจการรัฐวิสาหกิจของรัฐออกให้ชัดเจนว่ากิจการรัฐวิสาหกิจควรเป็นกิจการของรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อแสวงหารายได้ แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมิได้หาทำไรจากการบริการมีวัฒนธรรมองค์กรเอียงภาคธุรกิจเพื่อความยืดหยุ่นคล่องตัวจากกฎระเบียบของทางราชการ สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีอาจดำเนินการได้ในส่วน

ราชการซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic model) จึงมีแนวคิดในการจำแนกหน่วยงานของรัฐในอีกประเภทที่เรียกว่าองค์กรมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมอบหมายให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ เพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้วองค์การมหาชนยังถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ประเภทส่วนราชการอยู่นั่นเอง

แนวคิดหลักตามกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องสถานการณ์เป็นส่วนราชการนี้ จึงเป็นการจำแนกแยกประเภทของหน่วยงานของรัฐ ที่แยกออกเป็นส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากสภาพกิจการ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและอำนาจทางการปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นสำคัญ

2. ในความหมายจำเพาะ ส่วนราชการในความหมายจำเพาะนี้ แตกต่างกันไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับที่จะกำหนดบทนิยามของคำว่าส่วนราชการขึ้น ซึ่งพบมาโดยมากจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบและการบริหารราชการของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น คำว่าส่วนราชการในความหมายนี้ จึงหมายถึงความถึงส่วนราชการในฝ่ายบริหาร

จึงจะเห็นได้ว่าองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการและบุคลากรในองค์กรเหล่านี้ก็ล้วนเป็นส่วนราชการและเป็นข้าราชการในความหมายทั่วไปทั้งสิ้น เช่นองค์กรฝ่ายการเมืองและบุคลากรทางการเมืองก็ถือว่ามีสถานะเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้บุคลากรฝ่ายการเมืองเป็นข้าราชการการเมือง หรือในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและบุคลากรในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก็มีสถานะเป็นส่วนราชการและเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดว่า “ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” หมายความว่าบุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารก็มีฐานะเป็นส่วนราชการและเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดว่า “ข้าราชการกรุงเทพมหานคร” หมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของกรุงเทพมหานคร หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่กรุงเทพมหานครและ

กรุงเทพมหานครนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการกรุงเทพมหานครหรือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยาและข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ในองค์กรตุลาการเองก็มีฐานะเป็นส่วนราชการและเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 “ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม” หมายความว่าข้าราชการซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลยุติธรรม

จึงเห็นได้ว่า การที่องค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งองค์กรใดจะมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือไม่และบุคลากรในองค์กรหนึ่งองค์กรใดของรัฐจะมีฐานะการเป็นข้าราชการหรือไม่ ไม่ได้อยู่ที่ว่าองค์กรนั้นเป็นฝ่ายบริหารหรือไม่ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” และบุคลากรในองค์กรเหล่านี้ก็มีสถานะเป็น “ข้าราชการ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในความหมายทั่วไป การที่สำนักงานอัยการสูงสุดเปลี่ยนแปลงสถานะจากการเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ มีผลเพียงสำนักงานอัยการสูงสุดพ้นจากการเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารตามกฎหมายจำเพาะเจาะจง แต่ไม่มีผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดต้องพ้นจากการเป็นส่วนราชการและเป็นผลให้บุคลากรในสำนักงานอัยการสูงสุดต้องพ้นจากฐานะการเป็นข้าราชการตามกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่และสิทธิประโยชน์ต่างๆแต่อย่างใด โดยบรรดาภาระหน้าที่รับผิดชอบตลอดจนสิทธิประโยชน์ในฐานะ “ส่วนราชการ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” และในฐานะ “ข้าราชการ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ตามกฎหมายทั่วไป

#### 4.4 ข้อจำกัดบางประการขององค์กรอัยการในฐานะการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอัยการอยู่ในฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่องค์กรอัยการที่มีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีข้อจำกัดสิทธิบางประการที่แตกต่างออกไปจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอิสระคือสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 142 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติอื่น เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 (3) มาตรา 142 (3) และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเสนอกฎหมายตามมาตรา 163

จึงเห็นว่าองค์กรอัยการไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรขององค์กรอัยการเองต่อรัฐสภาได้โดยตรง แต่ต้องเสนอผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี<sup>172</sup> ซึ่งหากพิจารณาในเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 143 แล้ว เห็นได้ว่าเป็นการให้สิทธิแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติคือสมาชิกสภาเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นครั้งแรกแต่ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น<sup>173</sup> เป็นผลให้การจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องกระทำผ่านคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในปี พ.ศ. 2543 หลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วเกือบ 3 ปี จนอาจเป็นช่องทางให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารต่อความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงมีการเสนอให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารสมควรมีอำนาจเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรของตนเองได้โดยตรง เพราะฝ่ายบริหารไม่ได้เป็นผู้กำกับดูแล ควบคุม บังคับบัญชาสั่งการในการจัดการองค์กรของต่างๆ ได้อีกต่อไป มาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงให้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรของตนต่อรัฐสภาได้

อย่างไรก็ดี มาตรา 143 นี้ กลับไม่ได้ให้สิทธิดังกล่าวแก่องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือองค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ล้วนมีความเป็นอิสระในงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการดำเนินการอื่นเช่นเดียวกัน แต่ไม่มี

<sup>172</sup>อนุชาติ คงมาลัย, อิสระองค์กรตามรัฐธรรมนูญ: อิสระศาล: อิสระอัยการ [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา [http://www.ago.go.th/article/anuchat\\_200351.pdf](http://www.ago.go.th/article/anuchat_200351.pdf).

<sup>173</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169.

อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวต่อรัฐสภาโดยต้องกระทำผ่านฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับองค์กรที่เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กรดังกล่าวว่าองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญนี้มีได้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแต่เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระบางประการตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น ในการพิจารณาดราฎหมายเพื่อกำหนดโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ การบริหาร จัดการองค์กรขององค์กรอัยการ จึงยังต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร

#### 4.5 การตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เดิมสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหาร ในฐานะเป็นส่วนราชการอิสระขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงมีอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการต่ออัยการสูงสุดและพนักงานอัยการได้ในทางบริหาร หากแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆต่ออัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ

การที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เปลี่ยนฐานะจากส่วนราชการในฝ่ายบริหารมาเป็นส่วนราชการที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสองประการคือ

1. เกี่ยวกับตัวองค์กรนั้นรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา 255 วรรคห้า ได้กำหนดให้หน่วยธุรการขององค์กรอัยการมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้โดยมีบทเฉพาะกาลในมาตรา 305(7) มิให้นำมาตรา 255 วรรคห้ามาใช้บังคับภายใน 1 ปีนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>174</sup> จึงเท่ากับว่าหลังจากวันที่ 24 สิงหาคม 2551 มาตรา 255 วรรคห้า จะมีผลใช้บังคับและเป็นผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา แยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร บรรดาข้อกำหนดในกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

<sup>174</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550.

เพื่อให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในการบังคับบัญชาสั่งการในทางการบริหารแก่สำนักงานอัยการสูงสุดย่อมไม่มีผลบังคับเนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2. เกี่ยวกับตัวบุคลากรในสำนักงานอัยการสูงสุด รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดเกี่ยวกับตัวบุคลากรในสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ดังนี้

1) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น ตามนัยมาตรา 255 วรรคหนึ่ง

2) พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ตามนัยมาตรา 255 วรรคสอง

3) การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามมาตรา 255 วรรคสาม และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ตามมาตรา 255 วรรคสี่

หากพิจารณาในบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคลากรในองค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่สำคัญคือการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากเดิมอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง ต่อมาเมื่อสังคมได้เรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของพนักงานอัยการในประเทศไทยมากขึ้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่อื่นนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกป้องและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการกระทำมิชอบหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการและฝ่ายการเมืองซึ่งล้วนเป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทใหม่ของพนักงานอัยการ จึงจำเป็นที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้บัญญัติรับรองและขยายอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้และกฎหมายอื่นๆที่ด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ ในมาตรา 255 วรรคสอง ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้ในมาตรา 255 วรรคแรก ดังกล่าวนั้นให้ไปเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ซึ่งหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนี้ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าไม่ใช่เป็นสิ่งที่ใหม่ที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่เป็นหลักการที่มีมาแต่เดิมตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้งองค์กรอัยการในประเทศไทยและเป็นหลักการที่ได้รับการ

รับรองในองค์กรอัยการในนานาอารยประเทศ และมีการรับรองไว้ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17

นอกจากตัวพนักงานอัยการแล้ว ตำแหน่งของพนักงานอัยการสูงสุดในองค์กรที่เรียกว่าอัยการสูงสุดนั้น ยังได้รับการเปลี่ยนแปลงกล่าวคือจากเดิมที่อัยการสูงสุดมาจากการเสนอชื่อของประธานคณะกรรมการอัยการและที่ประชุมคณะกรรมการอัยการเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งแล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาแต่งตั้ง ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะนำเข้าไปที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบก่อนตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ดังนั้นตามกฎหมายเดิมอัยการสูงสุดจึงมีความรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสี่ กำหนดการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตรา 255 วรรคสามและให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด จึงเป็นผลให้นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับการแต่งตั้งหรือการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการอัยการ โดยกำหนดให้องค์กฤษฎีกาเป็นองค์กรตรวจสอบการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประธานวุฒิสภาเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาแต่งตั้งและเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ดังนั้นอัยการสูงสุดจึงมีความรับผิดชอบต่อวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรแต่งตั้ง อันเป็นหลักการที่คล้ายคลึงกันกับความรับผิดชอบต่อสภาของอัยการสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าผลจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่ออำนาจในการกำกับดูแลและบังคับบัญชาต่อสำนักงานอัยการสูงสุดและบุคลากรในองค์กรอัยการ โดยเฉพาะอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การที่องค์กรอัยการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเป็นผลให้องค์กรอัยการขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่นตามที่หลายฝ่ายกังวลเพราะการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ย่อมเป็นผลให้อัยการสูงสุดต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งอัยการสูงสุดอยู่ในฐานะประมุขขององค์กรอัยการและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการทั้งปวง จึงเป็นผลให้บรรดาพนักงานอัยการทั้งปวงต้องมีความรับผิดชอบต่ออัยการสูงสุดและต่อรัฐสภาด้วยในตัว

การตรวจสอบดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น จึงมีความสำคัญต่อการรักษาความยุติธรรมแก่สังคมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน จำต้องมีมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพื่อกำหนดกรอบของการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เป็นไปโดยอำเภอใจ มาตรการในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการมีทั้งในลักษณะทางตรงและทางอ้อมกล่าวคือ

1. การตรวจสอบทางตรง หมายถึงการตรวจสอบตามกฎหมาย ที่ให้อำนาจองค์กรอื่นๆ มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจและการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ คือ

1) การตรวจสอบโดยพนักงานสอบสวนหรือองค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นพนักงานสอบสวนเช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (ค.ต.ส.) เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการทุกประเทศทั่วโลกที่ใช้ระบบการดำเนินคดีโดยอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการมีคำสั่งฟ้องคดีอาญา ในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องก็เข้าสู่กระบวนการในการพิจารณาคดีในชั้นศาลต่อไปเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยแต่หากเป็นการสั่งไม่ฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในเขตกรุงเทพมหานคร) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ในกรณีเป็นจังหวัดอื่น) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กลั่นกรองดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในเขตอำนาจ<sup>175</sup> หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวต้องส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในฐานะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการรับผิดชอบดำเนินคดีอาญาของรัฐ ดังนั้นหากคำสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นคำสั่งของอัยการสูงสุดอยู่แล้วกรณีก็ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวอีก

2) การตรวจสอบภายในองค์กร การตรวจสอบนี้เป็นไปโดยระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการทางคดีของพนักงานอัยการ โดยอำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ซึ่งปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 และยังมีคำสั่งและหนังสือเวียนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางคดีอีกเป็นจำนวนมาก ที่กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานในทางคดีของพนักงานอัยการในกรณีต่างๆ ไว้ให้ถือปฏิบัติ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติราชการทางคดีของพนักงานอัยการไว้โดยใช้โครงสร้าง

<sup>175</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นขององค์กรอัยการ เช่น การกำหนดอำนาจการสั่งคดีบางประเภทที่ถือว่าเป็นคดีสำคัญให้เป็นอำนาจของอธิบดีอัยการเขต การกำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับของกลางในบางกรณีต้องมีการรายงานและตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป การกำหนดให้พนักงานอัยการชั้น 2 หรือ 3 ต้องเสนอคำสั่งในทางคดีผ่านผู้กลั่นกรองงานซึ่งเป็นอัยการชั้น 4 ทุกคดีหลักเกณฑ์เหล่านี้ล้วนเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและการปฏิบัติราชการทางคดีของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สุจริต โปร่งใส

3) การตรวจสอบโดยประชาชน ในบางประเทศเช่นในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้องของอัยการได้ โดยทุกท้องที่จะมีคณะกรรมการสอบสวนอัยการ ที่มาจากการรับเลือกจากประชาชนในท้องที่แล้วจับสลากให้เหลือจำนวน 11 คน ต่อหนึ่งคณะ ทั้งประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 200 คณะ เป็นผู้พิจารณาความถูกต้องในการออกคำสั่งไม่ฟ้อง หรือชะลอการฟ้องของอัยการและส่งผลการพิจารณาไปยังอัยการประจำเขตเพื่อพิจารณาชี้ขาด ความเห็นของคณะกรรมการนี้แม้ไม่มีผลบังคับให้ต้องดำเนินการแต่มีผลทางสังคมที่ทำให้อัยการต้องอธิบายให้คำตอบแก่สังคมหากดำเนินการไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้องโดยฝ่าฝืนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งจากสถิติที่ผ่านมาการดำเนินการของคณะกรรมการนี้ได้ช่วยควบคุมการใช้ดุลยพินิจของอัยการญี่ปุ่นได้เป็นอย่างมาก

สำหรับประเทศไทย การตรวจสอบโดยประชาชนนี้ยังไม่เคยเกิดขึ้น แต่เคยมีการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการตรวจสอบการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องที่กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาคำสั่งชะลอการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกโต้แย้งจากสำนักงานศาลยุติธรรมและเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องที่เสนอให้การตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องของอัยการเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหลังจากผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแล้ว

4) การตรวจสอบโดยศาล การตรวจสอบโดยศาลนี้อาจกระทำทั้งในกรณีที่มีการฟ้องคดีและไม่ฟ้องคดี โดยการตรวจสอบการฟ้องคดีเป็นไปโดยการตรวจสอบมูลฟ้องเพื่อพิจารณาว่าคำฟ้องนั้นมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ทั้งนี้เพราะหลังการรับฟ้องไว้พิจารณาแล้วย่อมกระทบต่อสิทธิหน้าที่เสรีภาพของบุคคลที่ตกเป็นจำเลยเป็นอย่างยิ่ง การฟ้องคดีโดยมิพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการโดยเฉพาะในประเทศไทยที่ไม่มีอำนาจในการสอบสวนจึงไม่อาจทราบได้ว่าบรรดาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดทำขึ้นนั้นมีมูลเพียงพอ ชอบด้วยกฎหมาย หรือเท็จจริงเพียงใดใน

ต่างประเทศจึงให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบการฟ้องคดีของอัยการนี้ค่อนข้างมาก ในขณะที่ประเทศไทยเอง แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 จะให้อำนาจศาลทำการไต่สวนมูลฟ้องของอัยการได้ แต่ปรากฏว่าศาลใช้อำนาจการตรวจสอบนี้น้อยมากอาจด้วยเห็นว่าการฟ้องคดีของอัยการนั้นมาจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีมูลเพียงพอแก่การกล่าวหาแล้ว ประกอบกับจำนวนคดีที่สิ้นมือการไต่สวนคดีอาญาทุกเรื่องจึงเป็นเรื่องที่ยากยิ่งจะดำเนินการไต่ทั้งศาลและตัวอัยการเอง

2. การตรวจสอบทางอ้อม หมายถึงการตรวจสอบตามกฎหมายหรือองค์กรอื่นที่ไม่ได้มุ่งหมายในการตรวจสอบการปฏิบัติงานและการใช้ดุลยพินิจของอัยการ โดยตรง หากแต่ผลของการดำเนินการในเรื่องนั้นทำให้เกิดผลในทางการตรวจสอบทางอ้อม กล่าวคือ

1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยรัฐสภา การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐสภาต่อองค์กรอัยการเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรอัยการ การตรวจสอบโดยรัฐสภานี้อาจกระทำตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ รวมถึงตัวกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอัยการเองที่จำเป็นต้องมีการกำหนดขึ้นในภายหน้าเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

โดยทั่วไปรัฐสภามีช่องทางในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

ก) การตรวจสอบโดยกระบวนการตรากฎหมาย หมายถึงการตรวจสอบตั้งแต่เริ่มต้นในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการองค์กรอัยการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องประกอบด้วยส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ จริยธรรมของพนักงานอัยการ ซึ่งรัฐสภาสามารถพิจารณาร่างกฎหมายนี้ได้อย่างรอบคอบและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้องค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติและจริยธรรมเช่นใด

ข) การตรวจสอบโดยการพิจารณารับทราบรายงานประจำปีและเรื่องอื่นๆขององค์กร ซึ่งในประเด็นนี้พบว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คงมีเพียงผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 244(4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 250(6) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 257(8) เท่านั้นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา ในขณะที่องค์กรอัยการเองกลับไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาแต่อย่างใด การตรวจสอบของรัฐสภาผ่านช่องทางนี้จึงไม่เกิดขึ้นกับองค์กรอัยการ

ค) การตรวจสอบในการเสนอการใช้จ่ายและการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรเป็นเรื่องที่รัฐสภาใช้อำนาจในการตรวจสอบผ่านทางการตรวจสอบทางงบประมาณ ซึ่ง

ในทางปฏิบัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายของตนเองเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบก่อนนำเสนอต่อรัฐสภาแม้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรจะมีความเป็นอิสระด้านการงบประมาณก็ตาม เพราะการบริหารรายจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและมีจำกัดจึงไม่อาจจัดสรรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ตามที่ร้องขอแต่ต้องเป็นไปโดยเหมาะสมกับการใช้จ่ายและความเร่งด่วนในการใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ต้องไม่เป็นการขัดขวางหรือเกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงบประมาณจึงเป็นหน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมดรวมถึงงบประมาณรายจ่ายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องปรับลดรายการงบประมาณรายจ่ายที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอไป เพื่อการจัดสรรไปใช้ในกิจการด้านอื่นของรัฐที่เห็นว่าจำเป็นก็เสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบเพื่อทำข้อสังเกตในการนำเสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะปรับลดงบประมาณรายจ่ายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญลงตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ซึ่งการควบคุมการใช้จ่ายและการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ถ่วงดุลในการปฏิบัติงานขององค์กรอัยการ

ง) การตรวจสอบโดยกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปรัฐสภา โดยเฉพาะวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แต่ในส่วนขององค์กรอัยการนั้นกลับพบว่าการตรวจสอบของรัฐสภาผ่านช่องทางนี้กระทำไม่ได้ เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งของอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการในองค์กรอัยการไม่ได้มีกระบวนการสรรหาเหมือนกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แต่การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดมีกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 เฉพาะการเข้าสู่ตำแหน่งของอัยการสูงสุดเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ให้รัฐสภาในส่วนของวุฒิสภาเข้ามามีส่วนตรวจสอบในการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผู้ที่คณะกรรมการอัยการมีมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ในการนี้ มาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้น การที่วุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้

ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดนั้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ

จ) การตรวจสอบโดยกระบวนการถอดถอนโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 270 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ โดยผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการที่มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง รัฐสภาโดยวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ โดยมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เข้าชื่อกันเพื่อขอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอน นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการดังกล่าวได้ตามมาตรา 271 วรรคท้ายประกอบมาตรา 164 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

ฉ) การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของอัยการโดยรัฐสภาตามความในมาตรา 156 แห่งรัฐธรรมนูญฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และมาตรา 157 กำหนดว่าการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ขององค์กรอัยการได้และอัยการสูงสุดมีหน้าที่ต้องชี้แจงรายละเอียดที่ตั้งกระทู้ถามนั้นต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบกระทู้ต่อรัฐสภาต่อไป

2) การตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรอัยการผ่านมาตรฐานจริยธรรมของพนักงานอัยการโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรอัยการในฐานะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องจัดทำประมวลจริยธรรมของพนักงานอัยการขึ้น โดยต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ โดย

หากพนักงานอัยการผู้ใดฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้นดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาหรือส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการโดยถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนตามมาตรา 270 โดยรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น

ในการนี้องค์การอัยการจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำมาตรฐานจริยธรรมของพนักงานอัยการขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งพบว่าตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 60 กำหนดให้ข้าราชการอัยการต้องรักษาวินัย ไม่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังต่อไปนี้

1. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
2. ทำความผิดอาญาและต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
3. ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย
- 4.เปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
5. ละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
6. จัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และการจัดคำสั่งนั้นอาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
7. ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
8. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการลงโทษตามระดับชั้นความร้ายแรงในการกระทำความผิดไว้เรียบร้อยแล้วและโดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 304 ได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ขณะนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 457/2551 เรื่องให้ใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2551 ว่าอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 12 ประกอบมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้ยกเลิกประมวล

จริยธรรมข้าราชการอัยการ และให้ข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด ถือปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งประมวลจริยธรรมของข้าราชการฝ่ายอัยการนี้นำหลักการมาจากประมวลจริยธรรมข้าราชการอัยการที่มีอยู่เดิม ประกอบกับค่านิยมหลัก (Core value) ของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดและยังได้นำประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ประมวลจริยธรรมข้าราชการศาลยุติธรรมและลูกจ้างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรฐานความรับผิดชอบของวิชาชีพ หน้าที่และสิทธิสำคัญของอัยการ โดยสมาคมอัยการระหว่างประเทศและแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการมาประกอบกัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ในการนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดให้การจัดทำประมวลจริยธรรมของแต่ละหน่วยงานต้องอยู่ในกรอบแห่งค่านิยมหลัก (Core value) ของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ครบถ้วนทั้ง 9 ประการ ดังนี้

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อ
3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

4. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
5. การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ
6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

ประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดมีทั้งสิ้น 37 ข้อ โดยแบ่งออกเป็น 8 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 อุดมการณ์ของข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด หมวด 3 จริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการ หมวด 4 จริยธรรมข้าราชการอัยการ หมวด 5 จริยธรรมข้าราชการตุลาการ หมวด 6 จรรยาข้าราชการฝ่ายอัยการ หมวด 7 การรักษาจริยธรรม จรรยาและการลงโทษ และหมวด 8 จริยธรรมและจรรยาของ

บุคลากร รายละเอียดตามร่างประมวลจริยธรรมแนบท้าย จริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการในหมวด 3 นั้น เป็นจริยธรรมที่ข้าราชการฝ่ายอัยการ ถือทั้งพนักงานอัยการและข้าราชการตุลาการ ต้องยึดถือปฏิบัติ ส่วนหมวด 4 เป็นจริยธรรมเฉพาะพนักงานอัยการ และหมวด 5 เป็นจริยธรรมเฉพาะข้าราชการตุลาการผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมดังกล่าวถือว่าผู้นั้นประพฤติดีวินัย ต้องถูกดำเนินการทางวินัยและลงโทษตามที่กำหนดไว้ในข้อ 34<sup>176</sup>

3) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจ

ก) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการเสนอต่อวุฒิสภา

ข) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควร ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ค) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

4) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 257 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่

ก) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือ

<sup>176</sup> อนุชาติ คงมาลัย, อิสระองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อิสระศาล: อิสระอัยการ [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา [http://www.ago.go.th/article/anuchat\\_200351.pdf](http://www.ago.go.th/article/anuchat_200351.pdf).

ละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้ รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ข) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ค) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ง) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5) การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกเหนือจากการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรอัยการข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 244 แห่งรัฐธรรมนูญฯ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมรวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

ทั้งนี้ มาตรา 245 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

6) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 253 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังและการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง องค์การอัยการในฐานะเป็นหน่วยงานงบประมาณจึงต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

7) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน ปัจจุบันสื่อมวลชนมีบทบาทอย่างสูงในการติดตามเผยแพร่ข่าวสารแก่สาธารณะ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงย่อมถูกนำเสนอต่อสาธารณะชนได้ถึงข้อสงสัยข้อกังขาในการดำเนินการ ซึ่งพนักงานอัยการต้องระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ให้รอบคอบ สุจริต โปร่งใส สามารถอธิบายและแสดงเหตุผลในการสั่งการหรือการปฏิบัติราชการที่สังคมกังขานั้นได้ ขณะเดียวกันข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นสามารถล่วงรู้ถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงทราบอย่างรวดเร็วโดยการนำเสนอของสื่อมวลชน ทำให้สามารถสั่งระงับ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึงที่สุดในที่สุด

#### 4.6 นโยบายของฝ่ายบริหารกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในองค์กรอัยการ

สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารนอกเหนือจากการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังมีบทบาทในทางกำหนัดป้องกันปราบปรามการกระทำผิดอาญาในรัฐด้วยอันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารด้วย จึงมีหลายครั้งที่ฝ่ายบริหาร

เรียกร้องให้อัยการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอ้างว่าเป็นคดีที่กระทบต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของรัฐบาล หรือไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีบางคดีที่เป็นคดีที่อ้างว่าผู้กระทำความผิดเป็นราษฎรที่ยากไร้ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐบาลที่กระทำไปเพราะคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยถือว่าการดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีเหล่านี้เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เมื่อเดิมสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจในการสั่งการทางนโยบายดังกล่าวแก่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหลักแห่งอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ นโยบายของรัฐบาลที่อัยการสามารถรับเอามาดำเนินการทางอรรถคดีได้จึงกระทำได้เฉพาะเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของอัยการ เช่น คดีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอแก่การฟ้องคดีก็จะยับยั้งยับยั้งให้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยอ้างนโยบายของรัฐบาลไม่ได้ กรมอัยการเคยมีหนังสือว่ากล่าวตักเตือนการสั่งคดีของอัยการจังหวัดท่านหนึ่งที่สั่งฟ้องคดีด้วยเหตุผลว่า “แม้ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องคดีแต่เป็นคดีที่เป็นนโยบายของรัฐบาลจึงให้ฟ้องเพื่อเกิดผลในการป้องกันและปราบปราม” ว่าการสั่งคดีดังกล่าวเป็นการขัดต่อกฎหมายและหน้าที่ของอัยการ<sup>177</sup>

นอกจากนี้ นโยบายที่รัฐบาลมอบให้พนักงานอัยการปฏิบัตินั้น ต้องเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public policy) หรือนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน คำว่านโยบายสาธารณะนี้ในทางกฎหมายคือหลักการที่ว่าจะต้องถือว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้หากการกระทำนั้นโน้มเอียงไปในทางที่จะก่อความเสียหายแก่ประชาชนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์ของประชาชน (Against the public good) หรือกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่า “นโยบายสาธารณะได้แก่ความคิดที่ดีตามความหมายที่มีอยู่ว่า อะไรเป็นสารประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง” หลักการดังกล่าวนี้มีรากฐานจากสุภาษิตทางกฎหมายที่ว่า “สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด” (Salus populi est suprema lex.-the welfare of safety of the public is the supreme law) ซึ่งมีความหมายในนัยที่ว่าในการจำเป็นแก่สวัสดิภาพหรือความปลอดภัยของทุกคนในชุมชน สิทธิและเสรีภาพตลอดจนประโยชน์ส่วนบุคคลของแต่ละคนย่อมเป็นรองอยู่ในบังคับของสวัสดิภาพและความปลอดภัยของชุมชนส่วนรวม หรือที่เรียกว่า ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง<sup>178</sup> อะไรที่จะถือเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน และอะไรที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนนั้นกลับเป็นเรื่องที่ยากยิ่งในการใช้ดุลยพินิจ เพราะการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความรู้สึกละเอียดของแต่ละบุคคลและ

<sup>177</sup> กุลพล พลวัน, การบริหารกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544), 97-98.

<sup>178</sup> อรรถไกรวาทิต, หลวง, “พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร,” อัยการนิเทศ 37 (2528): 138-140.

ปัจจัยแวดล้อมหลายประการ ไม่อาจกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ได้อย่างชัดเจน แต่มีกิจการบางประเภทที่แน่นอนถือกันได้ในทางกฎหมายว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยถือว่าการกระทำใดที่ขัดต่อประโยชน์ประชาชนดังต่อไปนี้เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ

### 1. ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) แยกเป็น 3 ประเภทคือ

1) ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น การกระทำความผิดทางอาญา หรือกิจการที่ทำให้เสียหายแก่ราชการ โดยทั่วไป หรือทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม หรือยุยงส่งเสริมให้ฟ้องร้องดำเนินคดีแก่กัน หรือการใช้อำนาจครอบงำอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอาจตุลาการไปในทางที่มิชอบ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

2) ความสงบเรียบร้อยจากภายนอกประเทศ เช่น กิจการอันใดที่ทำให้ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศเสียหาย หรือทำให้ประเทศเสียเปรียบแก่ต่างชาติ เป็นต้น

3) เสรีภาพของพลเมือง เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือการเลือกถิ่นฐานที่อยู่ เสรีภาพในการสมรส เนื้อตัวร่างกาย ชื่อเสียงเกียรติคุณ ทางทำมาหาได้ ฯ การใดๆ ที่กระทำให้กระทบต่อเสรีภาพดังกล่าวโดยผิดกฎหมาย หรือเกินสมควรย่อมถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะ

2. ศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public good morals) เห็นกันได้ง่ายว่าเป็นประโยชน์ของประชาชน ฉะนั้น กิจการอันใดที่จะทำให้เสื่อมเสียหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะ

3. นโยบายกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (The policy of the law) คำว่า “นโยบายของกฎหมาย” บางคราวก็มักใช้แทนคำว่า “ประโยชน์แห่งสาธารณะชน” ที่เดียว นโยบายกฎหมายในที่นี้คือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายเรื่องนั้นมุ่งหมายให้บรรลุผล และรวมถึงวิถีทางที่กฎหมายวางไว้เพื่อผลดังว่านั้น เราย่อมเห็นได้ง่ายว่าผลนี้ย่อมตกเป็นประโยชน์แก่ประชาชน เพราะการตรากฎหมายขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง

การใช้ดุลยพินิจในการรับนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติในทางคดีของอัยการ จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้นว่านโยบายของรัฐบาลนั้น เป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณะหรือไม่ หากนโยบายของรัฐบาลใดเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว เช่นนี้อัยการมีอาจรับนโยบายดังกล่าวมาดำเนินการในทางคดีได้เพราะเป็นการไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายและดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ที่ผ่านมาสำนักราชการอัยการสูงสุดแม้จะอยู่ในฐานะส่วนราชการของรัฐบาล แต่ก็ปรากฏว่าอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดได้รับ

เอานโยบายของรัฐบาลเพียงเท่าที่เห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้นมาปฏิบัติทางคดี ส่วนที่เห็นว่าไม่เป็นประโยชน์หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะ อธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดก็ได้รับนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติแต่อย่างใด แม้บางครั้งก็ปรากฏว่ามีการคัดค้านหลายคราว จากการปฏิเสธในการทำตามนโยบายของรัฐบาล แต่ในที่สุดสำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้พยายามชี้แจงให้รัฐบาลเข้าใจถึงหลักความเป็นอิสระและการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการต่อรัฐบาลจนรัฐบาลจำนนต่อเหตุผลในที่สุด ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการมอบนโยบายแก่สำนักงานอัยการสูงสุดทางคดีนี้เองมีหลายรัฐบาลที่เข้าใจในหลักการดังกล่าวจะใช้คำว่าขอความร่วมมือในการให้พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องมากกว่าการใช้มติคณะรัฐมนตรีสั่งการให้อัยการสูงสุดสั่งให้พนักงานอัยการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล

สำหรับกรณีที่อัยการสูงสุดได้รับนโยบายของรัฐบาลมาสั่งการในทางคดี ด้วยเหตุผลที่การฟ้องหรือไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีเป็นประโยชน์แก่สาธารณะที่น่าสนใจเช่น

1. การถอนฟ้องคดีกบฏแบ่งแยกดินแดน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี 2504 ที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องนายหะยีอามิน กับพวกในข้อหากบฏแบ่งแยกดินแดนต่อศาลทหารพิเศษกรุงเทพ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีดังกล่าวเนื่องจากการดำเนินคดีนี้ต่อไปมีผลทางจิตวิทยาต่อประชาชนในพื้นที่ และรัฐบาลมีนโยบายในการเจรจาและพัฒนาและดึงมวลชนให้กลับมาร่วมพัฒนาชาติไทย เพื่อความสงบเรียบร้อยและความสามัคคีกลมเกลียวของคนในพื้นที่ ซึ่งอัยการสูงสุดคืออธิบดีกรมอัยการในขณะนั้นเห็นด้วยว่าการถอนฟ้องคดีดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงถอนฟ้องคดีดังกล่าว

2. กรณีการถอนฟ้องกบฏ 9 กันยายน 2528 ซึ่งเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ทหารชั้นผู้น้อยที่ร่วมกระทำการปฏิวัติโดยพลเอกเสริม ณ นคร แต่ไม่สำเร็จ ในข้อหาเป็นกบฏ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้อธิบดีกรมอัยการพิจารณาถอนฟ้องทหารชั้นผู้น้อยดังกล่าวเนื่องจากการดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้ซึ่งเป็นทหารชั้นผู้น้อยจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา และมีการพิจารณาคดีมากกว่า 2 ปี ซึ่งยังคงเหลือพยานฝ่ายโจทก์อีกจำนวนมากต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีอีกนาน กระทบต่อความเป็นอยู่ของลูกเมีย และความสามัคคีของทหารในกองทัพ ซึ่งอธิบดีอัยการในขณะนั้นก็เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าการการถอนฟ้องคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่สาธารณะจึงถอนฟ้องคดีดังกล่าวในที่สุด

3. กรณีการถอนฟ้องจำเลยในคดีก่อความไม่สงบ วุ่นวายในบ้านเมืองที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ในปี พ.ศ. 2549 โดยในเรื่องนี้รัฐบาลมีคำขอให้อัยการสูงสุดพิจารณาถอนฟ้องและยุติการดำเนินคดีแก่จำเลยและผู้ต้องหาที่ยังหลบหนีในกรณีเกิดการ

ประท้วงและก่อความวุ่นวายที่หน้าสถานีตำรวจ อําเภอดงรัก จังหวัดนครราชสีมา เนื่องจากการดำเนินคดีนี้กับจำเลยซึ่งเป็นประชาชนที่ถูกชักชวนมาร่วมชุมนุม และทำให้เกิดผลกระทบต่อญาติพี่น้อง จำเลยอันเป็นอุปสรรคยิ่งขึ้นกับการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล การถอนฟ้องคดีนี้จะเป็นการสร้างความสมานฉันท์ขึ้นในพื้นที่ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ถอนฟ้องเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2549

4. กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2518 ให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องประชาชนที่บุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพแล้วก่อนหน้าที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ โดยห้ามมิให้ทำการจับกุมประชาชนเพื่อดำเนินคดี และให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าว ซึ่งอัยการได้แจ้งนโยบายรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเวียนให้พนักงานอัยการทั่วราชอาณาจักรทราบประกอบการพิจารณาสั่งคดี โดยขอให้พิจารณาสั่งไม่ฟ้องหากเข้าเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว<sup>179</sup> และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีก็มีมติในทำนองนี้อีกหลายครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ป่าเสื่อมโทรมอันเนื่องจากการขาดที่ทำกินของประชาชนที่ยากไร้ในระหว่างที่รอดำเนินการจัดสรรที่ทำกินของรัฐบาล

ส่วนนโยบายของรัฐบาลที่เป็นการจัดต่อกฎหมาย อัยการไม่อาจรับนำมาปฏิบัติในทางคดีได้เช่น กรณีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิจ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยสั่งให้กรมอัยการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่หลวงภักษ์ลัทธิวิจารณ์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยไม่ได้รับอนุญาตแม้คดีนี้ถือสิทธิอัยการในขณะนั้นคือพระยาเทพวิทูรพหุสสุตาบดีจะถวายความเห็นว่ามีพยานหลักฐานไม่เพียงพอจะฟ้องเป็นคดีอาญาได้ จนที่สุดได้ถวายความเห็นว่าการจะให้ฟ้องเป็นคดีเพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างแม้ไม่มีพยานหลักฐานเช่นนี้เป็นเรื่องที่ขัดต่อกฎหมายไม่เป็นหลักที่ดีที่พึงกระทำกันในงานอัยการ

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือขอให้อัยการสูงสุดแจ้งให้พนักงานอัยการมีคำสั่งรับของกลางที่เป็นเรือประมงพาณิชย์ที่เข้ามาทำการประมงนอกเขตโดยผิดกฎหมายทุกคดี ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือชี้แจงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่าการสั่งการให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดังกล่าวในทุกคดีเป็นการผิดหลักกฎหมายเพราะหากของกลางนั้นเป็นของบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนร่วม รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด ก็ไม่อาจรับของกลางนั้นได้เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญและการก้าวล่วงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดีอัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวมีความสำคัญกระทบต่อทรัพยากรและความเป็นอยู่ของประมง

<sup>179</sup> หนังสือกรมอัยการ ค่วนที่สุด ที่ มท.1004/213 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2518.

พื้นบ้านจึงกำหนดให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีสำคัญและการพิจารณาเกี่ยวกับของกลางให้ดำเนินการเช่นเดียวกับคดีรถบรรทุกน้ำหนักเกินที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและกลั่นกรองโดยผู้บังคับบัญชาระดับอธิบดีอัยการเขตก่อน<sup>180</sup>

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แม้สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีฐานะเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร รัฐบาลจะมีนโยบายให้อัยการสูงสุดปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับคดีในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายได้เฉพาะที่นโยบายนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น โดยอัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาด้วยความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดจากฝ่ายบริหารว่าการนั้นเป็นประโยชน์หรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะแต่เป็นเพียงประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดก็ไม่อาจรับนโยบายดังกล่าวจากรัฐบาลมาปฏิบัติได้เพราะเป็นการไม่ชอบและรัฐบาลไม่มีอำนาจทางการบริหารตามกฎหมายใดในทางบีบบังคับให้อัยการสูงสุดปฏิบัติตามนโยบายที่มีลักษณะดังกล่าวได้ อันเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายแต่การบีบบังคับและการกดดันทางด้านอื่นในฐานะที่สำนักงานอัยการสูงสุดยังเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารอยู่เช่นการกดดันทางงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ก็มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดได้ หากเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ดังกล่าว อัยการสูงสุดจำต้องกล้าที่จะต่อสู้เพื่อปกป้องความเป็นอิสระนี้ไว้เช่นเดียวกับที่บรรพอัยการคือพระยาเทพวิทูรพหุลศรุตาศดิ อธิบดีอัยการได้กระทำไว้และโชคที่ตลอดเวลาที่ผ่านมาเรายังไม่เห็นภาพการเผชิญหน้าอย่างแจ้งกร้าวระหว่างรัฐบาลกับองค์กรอัยการในลักษณะดังกล่าวอีก

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หลายฝ่ายให้ความเห็นว่าจะเป็นปัญหาต่อการบริหารงานของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจสั่งการทางนโยบายแก่สำนักงานอัยการสูงสุดได้นั้น เห็นว่าข้อกังวลดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกินจริงและเกินหลักกฎหมายไปมาก เพราะหากนโยบายรัฐบาลในเรื่องนั้นๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว เป็นหน้าที่ที่สำคัญในฐานะทนายแผ่นดินที่อัยการต้องพิจารณานานโยบายรัฐบาลดังกล่าวไปดำเนินการทั้งนี้เพื่อรักษาและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ในทางตรงกันข้ามการแยกออกมาจากฝ่ายบริหารจะทำให้การบีบบังคับ กดดันทางอ้อมให้องค์กรอัยการต้องรับนโยบายของรัฐบาลที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวทางการเมืองไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงานอัยการเข้าเป็นทนายแก้ต่างให้แก่รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าใน

<sup>180</sup> หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0027 (ปพ)/270 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2551.

กรณีเช่นนี้ อัยการไม่สามารถเข้าเป็นทนายความแก้ต่างคดีได้ เพราะแม้ไม่ใช่พนักงานอัยการเป็น โจทก์ยื่นฟ้องเองที่จะเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย แต่ คตส. มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ การเข้าแก้ต่างคดีโดยอัยการเคยตรวจพิจารณาสำนวนนี้มาครั้งหนึ่งแล้วย่อมไม่มีความเหมาะสมและชอบธรรม ซึ่งนับว่าเป็นดุลยพินิจที่เหมาะสมแล้ว แต่ผลกระทบจากการมีความเห็นนี้ นักการเมืองหลายคนได้ออกมาประกาศจะแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อนำองค์กรอัยการกลับไปเป็นส่วนราชการเหมือนเดิมเพื่อรัฐบาลสามารถสั่งการได้ ซึ่งนับว่าเป็นความเข้าใจต่อการทำงานและความเป็นอิสระขององค์กรอัยการอย่างผิดพลาดเป็นอย่างมาก

#### 4.7 พนักงานอัยการกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม

ตามที่ศึกษามาแล้วว่าองค์กรอัยการมีภารกิจหลัก 3 ด้าน คือ การอำนวยความยุติธรรม (การดำเนินคดีอาญาและการอื่นกับผู้กระทำผิดกฎหมาย) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (ที่ปรึกษากฎหมาย การดำเนินคดีแพ่ง คดีภาษี คดีปกครอง ฯลฯ) และการช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย (งานคุ้มครองสิทธิประชาชนและช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย)

โดยภารกิจหลักทั้งสามด้านดังกล่าวนี้ การอำนวยความยุติธรรม (การดำเนินคดีอาญาและการอื่นกับผู้กระทำผิดกฎหมายหรือการดำเนินการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ) และการช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย (งานคุ้มครองสิทธิประชาชนและช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย) เป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่ที่ต้องได้หลักประกันในความเป็นอิสระของอัยการโดยแท้จากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ การที่องค์กรอัยการได้รับหลักประกันในความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ ย่อมทำให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรหรือกลุ่มอำนาจหรืออิทธิพลใด

ในส่วนของหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ จัดเป็นภารกิจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยแท้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวองค์กรอัยการเป็นองค์กรหลักในการเป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นทนายแผ่นดินในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของรัฐทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีด้านภาษี ปกครอง คดีแพ่งและคดีอื่นๆ ทั้งหมด องค์กรอัยการยังต้องเป็นองค์กรหลักในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาล ภารกิจหลักของอัยการด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงผูกพันใกล้ชิดกับอำนาจฝ่ายบริหารจนเป็นเนื้อเดียวกันซึ่งไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการดูแล ให้คำปรึกษา แนะนำการปฏิบัติราชการของรัฐ องค์กรของรัฐ

ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้น มีหลายฝ่ายกังวลว่าจะเป็นเหตุให้เป็นการต้องห้ามที่อัยการจะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐที่เป็นภารกิจของอำนาจฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อัยการต้องดำเนินการนโยบายของฝ่ายบริหารซึ่งอาจเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญได้

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะในการด้านการอำนวยความยุติธรรมตามกฎหมายอาญาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายรวมทั้งทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสำคัญ แต่การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มิได้ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการนั้น จึงมีข้อจำกัดอยู่บางประการและโดยสภาพของอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการตามกฎหมายเองที่มีความเกี่ยวพันเกี่ยวเนื่องกับฝ่ายบริหารหลายประการตามที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคแรกจึงยังคงกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายอื่นๆ ดังนั้นบรรดาอำนาจหน้าที่ในการการรักษาผลประโยชน์ของรัฐอันเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารยังเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานอัยการและพนักงานอัยการมิได้พ้นการจากปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไปเนื่องจากเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 255 วรรคสอง ได้กำหนดขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในทุกกรณีว่าต้องมีความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องนำไปพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ทุกด้านของพนักงานอัยการว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นต้องการความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยแค่ไหนเพียงใด โดยเห็นว่าการทำหน้าที่ด้านการอำนวยความยุติธรรม (การดำเนินคดีอาญาและการอื่นกับผู้กระทำผิดกฎหมายหรือการดำเนินการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ) และการช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย(งานคุ้มครองสิทธิประชาชนและช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย)โดยสภาพเป็นงานที่ต้องการความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรหรืออำนาจใด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว พนักงานอัยการจำเป็นต้องได้รับความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้อย่างสูงสุด แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น โดยเฉพาะในการเป็นที่ปรึกษากฎหมายหรือเป็นทนายให้แก่ฝ่ายบริหาร ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการนี้ ต้องลดลงตามสภาพเพราะต้องดำเนินการตามนโยบายฝ่ายบริหารบ้างบางประการ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ฝ่ายบริหารพนักงานอัยการจะไม่มีความเป็นอิสระเอาเสียเลยทีเดียว เพราะ

แม้แต่ทนายความเอกชนก็ต้องมีอิสระจากตัวความในการดำเนินการในคดี หากตัวความประสงค์ให้ทนายความดำเนินการใดๆ ที่เป็นการไม่สุจริต ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทนายความ ทนายความผู้นั้นก็ต้องปฏิเสธที่จะดำเนินการและต้องถอนตัวจากการเป็นทนายความแก่คู่ความนั้น เช่นเดียวกันนี้การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายแผ่นดินให้แก่ฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะคดีว่าต่าง แก่ต่างในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง งานที่ปรึกษา งานตรวจร่างสัญญา งานบริหารราชการแผ่นดินของพนักงานอัยการ ก็จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับหนึ่ง การกำหนดให้องค์กรอัยการมีอิสระจากฝ่ายบริหาร จึงเป็นการดีที่ทำให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของพนักงานอัยการไม่อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาสั่งการของฝ่ายบริหารที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมาตรฐานจริยธรรมของพนักงานอัยการ เพื่อสนองตอบผลประโยชน์ของบุคคลหรืออำนาจทางการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการจึงเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลภายใต้ระบบนิติรัฐและประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้นความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญจึงมิได้กระทบต่อภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม แต่กลับยิ่งส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ในทุกภารกิจของพนักงานเป็นสิ่งที่ตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชาติและประชาชนอย่างสูงสุด

#### 4.8 การคุ้มกันพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วรรคสอง ได้รับรองให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม แต่การที่พนักงานอัยการจะสามารถมีความเป็นอิสระดังกล่าวได้นอกเหนือจากต้องได้รับหลักประกันในความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่มิให้มีการแทรกแซงใดจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายการเมืองแล้ว พนักงานอัยการต้องได้รับความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

การคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการในกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรอัยการขึ้น เรียกว่าแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (Guidelines on the role of prosecutors) ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders) ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา วันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน

ค.ศ. 1990 ในข้อ 4 ว่า “รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบแพ่ง ทางอาญาหรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม” ทั้งนี้เพราะหากพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ท่ามกลางความหวาดวิตกว่าอาจถูกฟ้องร้องในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจที่กระทบต่อความเที่ยงธรรมได้

รูปแบบของการคุ้มกันแก่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนี้ ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้วางแนวทางไว้ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1871 ระหว่างอิมเบลอร์กับแพคซ์แมน ซึ่งเป็นคดีที่มีการฟ้องว่าการสังคดีและการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยศาลสูงแห่งสหรัฐได้กำหนดการคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานอัยการเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การให้ความคุ้มกันโดยไม่มีเงื่อนไข (Absolute immunity) เป็นการให้ความคุ้มครองในกรณีที่พนักงานอัยการได้ใช้ดุลยพินิจในการสั่งและดำเนินคดีในทางตุลาการ อันเป็นความคุ้มครองเด็ดขาด ที่ผู้ใดไม่อาจฟ้องให้รับผิดชอบแพ่ง หรือทางอาญา ได้

2. การให้ความคุ้มกันโดยมีเงื่อนไข (Qualified immunity) เป็นการให้ความคุ้มครองแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ของพนักงานอัยการย่อมไม่แตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่พึงได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ บนเงื่อนไขของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปด้วยความรอบคอบและสุจริตไม่มีอคติ

ตามกฎหมายไทย ได้ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานอัยการทั่วไป เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่นๆ ในทางแพ่งนั้นเป็นไปภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนความคุ้มกันจากความรับผิดทางอาญานั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะ

ส่วนเจ้าพนักงานอื่นนั้นพบว่ากฎหมายได้ได้มีบทบัญญัติให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐในกรณีต่างๆ เช่น

พระราชบัญญัติภาพยนตร์พุทธศักราช 2473 มาตรา 14 ถ้าเกิดความเสียหายขึ้นแก่ภาพยนตร์ ท่านว่าเจ้าหน้าที่หรือรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่มีความรับผิด เว้นแต่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของเจ้าหน้าที่จะได้จงใจทำให้เกิดการเสียหายนั้นขึ้น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 115 กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับ

แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น

พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในการเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติตามบทพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 29 การแจ้งหรือการรายงานของบุคคลหรือเจ้าพนักงานตามมาตรา 29 เมื่อได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 59 เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถดังกล่าวได้ และไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรานี้ เว้นแต่ความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 28 กรรมการและพนักงานและลูกจ้างซึ่งดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน เมื่อได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีฝ่าฝืนกฎหมายทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2527 มาตรา 296 เบญจ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้มีอำนาจขนย้ายสิ่งของออกจากสิ่งปลูกสร้างที่มีการรื้อถอนนั้นด้วย เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ทหารเรือไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวใน

บรรดาความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะได้กระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 29 กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการ กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 20 กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และได้กระทำโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 26 การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา 22 ซึ่งกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นส่วนตัว

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 21 เจ้าพนักงานเรือนจำผู้ใช้อำนาจที่ได้ให้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริตและตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญาในผลแห่งการกระทำของตน

ดังนั้น เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้อย่างเป็นอิสระและด้วยความเที่ยงธรรมไม่ตกในอิทธิพลแห่งความวิตกกังวลต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นจนกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจควรมีกฎหมายให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณี

1. การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่เป็นการใช้ดุลยพินิจในทางตุลาการ อันไม่เกี่ยวข้องกับงานในอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองหรือฝ่ายบริหาร ต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute immunity) เช่นเดียวกับความคุ้มกันที่ให้แก่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ให้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง เลขธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และได้กระทำโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 20

2. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทั่วไปงานในอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองหรือฝ่ายบริหาร อันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่เป็นการใช้ดุลยพินิจในทางตุลาการ ต้องได้รับความคุ้มกันแบบมีเงื่อนไข (Qualified immunity) บนเงื่อนไขของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปด้วยความรอบคอบและสุจริตไม่มีอคติ

ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้ยกร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ... มาตรา 12 กำหนดว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมดุลยพินิจอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ผู้เสียหายจากการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ หากประสงค์จะดำเนินคดีอาญากับพนักงานอัยการผู้นั้นให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เท่านั้น”<sup>181</sup>

ทั้งนี้เพื่อรับรองและให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตามเนื้อหาที่ยกร่างขึ้นนี้เป็นเพียงการคุ้มกันจากการถูกผู้เสียหายฟ้องต่อศาลโดยตรงโดยกำหนดให้ใช้ช่องทางตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น หากได้กำหนดรูปแบบการคุ้มกันเอาไว้อย่างชัดเจนตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแต่ประการใด

<sup>181</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ... [ออนไลน์],

19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.go.th/dlaw/documents/ร่างพรบ.>

#### 4.9 การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องรับรองสถานะองค์กรอัยการเพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศใช้และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา ทำให้บทบัญญัติมาตรา 255 เกี่ยวกับองค์กรอัยการนั้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันดังกล่าว โดยเฉพาะในบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่และข้อห้ามการเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการอื่นของรัฐ แต่ในบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคห้าที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการจากฝ่ายบริหารในเรื่องการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่น นั้นรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 305(7) เป็นบทเฉพาะกาลห้ามมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ภายในหนึ่งปีนับแต่มีการประกาศใช้ ทั้งนี้เนื่องจากตามมาตรา 255 วรรคห้า นั้น จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความรูปแบบองค์กรที่เป็นอิสระขององค์กรอัยการจากฝ่ายบริหารในเรื่องการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่นที่มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ก่อน อีกทั้งต้องมีการยกเลิกเงื่อนไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมและมีบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวออกมารองรับภายในหนึ่งปีนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ครบในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2551

ในการนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. .... โดยมีหลักการและเหตุผลว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 255 วรรคห้า ได้บัญญัติให้มีอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดให้มีองค์กรอัยการโดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่และการบริหารราชการสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>182</sup>

<sup>182</sup>บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ.... [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.go.th/dlaw/documents/ร่าง%20พ.ร.บ.องค์กร.pdf>.

2. ร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. .... โดยมีหลักการและเหตุผลว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ รวมถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามความรับผิดชอบและตามเขตท้องที่ ได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีเนื้อหาหลายส่วนที่ไม่สอดคล้องและเป็นปัจจุบัน สมควรปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>183</sup>

3. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ... โดยมีหลักการและเหตุผลว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา มาตรา 279 บัญญัติให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย และมาตรา 306 บัญญัติให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>184</sup>

4. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ พ.ศ. .... โดยมีหลักการและเหตุผลว่าโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ

<sup>183</sup>บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.... [ออนไลน์],

19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่างพรบ.พนักงานอัยการ.pdf>.

<sup>184</sup>บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ [ออนไลน์],

19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่าง%20พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ.pdf>.

ดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการอัยการ พ.ศ.2551 ที่ได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการบางส่วนไม่สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>185</sup>

5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... โดยมีหลักการและเหตุผลว่าโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 255 วรรค 5 บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นเหตุให้สำนักงานอัยการสูงสุดเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ<sup>186</sup>

6. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ..... โดยมีหลักการและเหตุผลว่าโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 255 วรรค 5 บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นเหตุให้สำนักงานอัยการสูงสุดเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

<sup>185</sup>บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

ข้าราชการอัยการ [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่าง%20พ.ร.บ.เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง.pdf>.

<sup>186</sup>บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ...)

พ.ศ.... [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.pdf>.

ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุดตามมาตรา 46 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545<sup>187</sup>

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด สถานภาพของสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งได้เสนอไปยัง คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการเพื่อ ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาตามขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายใน การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2551 หากผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ กฤษฎีกาแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อ ตราเป็นกฎหมายต่อไป คาดว่าอาจใช้ระยะเวลาในการดำเนินการปกติประมาณ 1-2 ปี เช่นเดียวกับ ขั้นตอนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ที่ รองรับสถานภาพหลังการแยกตัวของสำนักงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถตราขึ้นประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นเวลาสองปีกว่า โดยมีข้อสังเกตว่าในขณะนั้นสถานการณ์ทางการเมืองเรียบร้อย แต่ในภาวะ สถานการณ์ทางการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน คาดหมายได้ว่าคงต้องใช้ระยะเวลาอีกนานกว่าที่ร่าง กฎหมายทั้ง 6 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และข้อดีต่อระบบกระบวนการยุติธรรมของ ชาติในการปฏิบัติงานของอัยการด้วยความเที่ยงธรรม สุจริต ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร และการเมืองที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นหลักการที่ดี ที่มีอยู่ในระบอบนาอารยประเทศและมี ให้การดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดมีปัญหาในระหว่างรอยต่อช่วงเปลี่ยนผ่านนี้เพราะ บัดนี้เมื่อครบหนึ่งปีตามบทเฉพาะกาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 305(7) แล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดจึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการอื่นใดจาก ฝ่ายบริหาร โดยเห็นได้จากตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 นี้ สำนักงานอัยการสูงสุดก็เป็นหน่วยงานงบประมาณในหมวดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้เป็น ส่วนราชการในฝ่ายบริหารอีกต่อไป ดังนั้นเพื่อให้มีกฎหมายลำดับรองในชั้นพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล องค์กร การงบประมาณ และการอื่นๆ รัฐบาลและรัฐสภาต้องเร่ง รับพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวโดยเร็ว

<sup>187</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับ...)

พ.ศ.... [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่างพ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง%20ทบวง%20กรม.pdf>.

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

องค์กรอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน การเป็นที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายบริหาร การเป็นทนายความให้แก่หน่วยงานของรัฐในทางคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง นอกจากนี้ในบางประเทศยังให้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแก่องค์กรอัยการในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริตหรือไม่

อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการที่โดยสภาพจำเป็นที่พนักงานอัยการต้องได้รับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเป็นกลาง เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซง ครอบงำหรือการดำเนินการจากฝ่ายใดหรืออิทธิพลใดไม่แตกต่างไปจากผู้พิพากษาในฝ่ายตุลาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกประเทศตลอดจนถึงข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติและสมาคมอัยการระหว่างประเทศจึงได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและต้องให้หลักประกันว่าจะไม่มีการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้

เพื่อเป็นหลักประกันอย่างสูงสุดในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการดังกล่าว ในต่างประเทศ พบว่า ได้มีการกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้รูปแบบสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ดังกล่าวล้วนแตกต่างกันออกไป ตามระบบกฎหมาย แนวคิดทางการเมืองการปกครอง การจัดองค์กรและโครงสร้างการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐและ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยพบว่ารูปแบบองค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้น มีอยู่ 3 รูปแบบกล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่นๆ โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้ได้รับการคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไชปรัส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอัลบาเนีย เป็นต้น

2. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินีกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น

3. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยในประเทศเหล่านี้ ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปตุเกส รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก รัฐธรรมนูญแห่งเชดปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน เป็นต้น

สำหรับองค์กรอัยการของไทยนั้น ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยปฏิรูปกฎหมายและการศาลในรัชกาลที่ 5 โดยเริ่มแรกให้จัดตั้งกรมอัยการขึ้นทำหน้าที่ทนายแผ่นดินในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งในขณะนั้นกระทรวงยุติธรรมในไทยคือกระทรวงศาล ให้เป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์เป็นทนายในคดีความแผ่นดินและเป็นเจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมาย ในการตั้งกรมอัยการขึ้นนี้ทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการตุลาการและสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีการโอน

กรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย เหตุผลประการสำคัญคือเป็นการแยกอำนาจการสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากอำนาจการตัดสินคดีเพื่อเป็นประกันในการเป็นธรรมและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล อันเป็นจุดเริ่มต้นของการวางสถานะองค์กรอัยการไทยให้เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้แม้องค์กรอัยการจะมีสถานะเป็นส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงมหาดไทยของฝ่ายบริหาร แต่เพื่อให้ความเป็นอิสระและประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักสากล จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ความเป็นอิสระแก่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการไว้ เช่น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2544 จวบจนได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้อิทธิพลทางการเมืองก้ำก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น การจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นหน่วยราชการอิสระในฝ่ายบริหาร

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 กำหนดสถานะให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญว่า องค์กรอัยการมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน นอกจากนี้ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารหลายประการ เช่น การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง การดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลหรือพรรคการเมืองยุติการกระทำอันเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาการที่องค์กรอัยการถูกกำหนดไว้เป็นส่วนราชการในรัฐบาล มีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบังคับบัญชา ย่อมถูกแทรกแซงได้โดยง่ายจากฝ่ายการเมือง ทำให้กลไก การตรวจสอบฝ่ายการเมืองและบริหารที่รัฐธรรมนูญวางให้อัยการเป็นกลไกดำเนินการเป็นไปได้ยาก จึงเห็นควรให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอย่างอื่น ในขณะเดียวกันได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเดิมเป็นไป

ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 ให้ความเป็นอิสระนี้มั่นคงขึ้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ ตามบทบัญญัติมาตรา 197 วรรคสอง

เมื่อพิจารณาจากสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศดังกล่าว ข้างต้นกับองค์กรอัยการไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แล้ว พบว่าการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ มิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบตามแบบอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้น แต่มีลักษณะเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหาร (Independent regulatory agency) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องมาจากระบบบริหารราชการของฝ่ายบริหารเดิมนั้น ดังนั้นสถานะขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ จึงมิได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติตามความหมายที่แท้จริงขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศแต่อย่างใด

องค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงยังคงมีสถานะเป็นองค์กรใน ฝ่ายบริหารแต่ได้รับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการดังกล่าวเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่นๆอย่างเที่ยงธรรมให้มั่นคงขึ้นกว่าเดิมที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 เท่านั้น องค์กรอัยการยังคงมีความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นทนายความแผ่นดินของฝ่ายบริหารในทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครองและอำนาจหน้าที่อื่นที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการได้รับประกันตามรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหารแต่คงความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการต่อฝ่ายบริหารอยู่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ ควรกำหนดให้องค์กรอัยการอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางบริหารคือในหมวด 9 ที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 171-196) โดยให้หมวด 9 เป็นหมวดองค์กรของฝ่ายบริหารอันประกอบด้วยบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีและองค์กรอัยการเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักร โดมินีกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ ข้างต้นก็จะสามารถแสดงสถานภาพที่แท้จริงขององค์กรอัยการ

ไทยว่ายังเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารแต่มีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหารสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร และยังได้กำหนดขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดให้แตกต่างไปจากเดิม รวมถึงการกำหนดข้อห้ามในการที่พนักงานอัยการจะเข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดของรัฐที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ย่อมมีผลทำให้ต้องมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานะภาพขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายได้อย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรมต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 ที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในขององค์กรอัยการ

การเข้าสู่อำนาจของบุคคลในองค์กรอัยการคือพนักงานอัยการอัยการเอง เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้แตกต่างออกไปจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น โดยสามารถแยกพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลในองค์กรอัยการออกเป็น

#### 1. การเข้าสู่และพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด

การแต่งตั้งอัยการสูงสุดมิได้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เดิมเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ โดยประธานคณะกรรมการอัยการเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการอัยการเพื่อให้พิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง<sup>188</sup> ปัจจุบันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปโดยมติของคณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา<sup>189</sup> ทำให้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อคณะกรรมการอัยการได้มีมติเสนอชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นอัยการสูงสุด หรือให้อัยการ

<sup>188</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 7.

<sup>189</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสาม.

สูงสุดพ้นจากตำแหน่งมาแล้วที่ประชุมวุฒิสภาสามารถพิจารณาเป็นอย่างอื่นนอกจากการเห็นชอบด้วยได้อีกหรือไม่ หากวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการอัยการในการเสนอชื่อผู้เข้าสู่ตำแหน่งอัยการสูงสุดหรือให้อัยการสูงสุดท่านใดพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการอัยการต้องดำเนินการต่อไปอย่างไรและหากที่ประชุมคณะกรรมการอัยการยังยืนยันมติเดิมนั้น ผลในเรื่องนี้จะเป็นอย่างใด ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นปัญหาในอนาคตได้ โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น มีทั้งส่วนที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา โดยเฉพาะส่วนที่มาจากการเลือกตั้งที่ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีความเกี่ยวพันทางการเมืองกับฝ่ายการเมืองไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จึงอาจใช้ช่องทางดังกล่าวเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งอัยการสูงสุดเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองได้

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด โดยใช้วิธีการเดียวกับการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาได้เสนอมานั้น มาตรา 231 (5) ได้กำหนดให้ส่งรายชื่อกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ แต่หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นชอบกับมติของที่ประชุมวุฒิสภาในการไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่เสนอไปนั้น คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจลงมติเป็นเอกฉันท์ยืนยันตามมติเดิมแล้วดำเนินการแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อนำความขึ้นทูลเกล้าฯ ทรงพระกรุณาแต่งตั้งต่อไปได้ โดยในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาไม่เห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการอัยการมีมติเสนอให้แต่งตั้งหรือพ้นจากตำแหน่งอัยการสูงสุดแล้ว ให้คณะกรรมการอัยการดำเนินการพิจารณาภายในสามสิบวัน หากเห็นชอบด้วยให้ดำเนินการสรรหาและมีมติเสนอรายชื่ออัยการสูงสุดใหม่หรือให้ยุติการพิจารณาเสนอให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่ง หากไม่เห็นด้วยกับมติของที่ประชุมวุฒิสภาให้มีมติยืนยันในมติเดิมด้วยคะแนนอันเป็นเอกฉันท์แล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อนำความขึ้นทูลเกล้าฯ ทรงพระกรุณาแต่งตั้งหรือให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต่อไป

## 2. การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการอื่น

การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการอื่นที่มีให้อัยการสูงสุดนั้น เป็นไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยพบว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับ บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวอยู่หลายกรณี

ปัญหาในประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การที่องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแล้ว อำนาจนายกรัฐมนตรีในการบริหารงานบุคคล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายอัยการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง จะต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวด้วยการยกเลิกอำนาจของนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในการแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการอัยการ ไปเป็นของอัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรแทนกล่าวคือ

1. อัยการสูงสุดมีอำนาจกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการอัยการ แทนอำนาจของคณะรัฐมนตรีใน มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

2. อัยการสูงสุดต้องเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการแทนนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 เนื่องจากต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามกฎหมายต่อรัฐสภา และให้มีอำนาจกำหนด ค่าธรรมเนียมการสอบเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

3. อัยการสูงสุดเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งประธานคณะกรรมการอัยการแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 15 ทวิ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

4. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้มีการเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นผู้ ประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษาแทนนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

5. อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซ่อมแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

6. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้มีการสอบคัดเลือกหรือการทดสอบเพื่อบรรจุบุคคล เป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 25 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

7. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้อัยการผู้ช่วยซึ่งได้รับการอบรมจากสำนักงานอัยการ สูงสุดมาแล้วหนึ่งปีแต่ผลของการอบรมยังไม่เป็นที่พอใจของคณะกรรมการอัยการว่าเป็นผู้มี ความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะเป็นอัยการจังหวัดผู้ช่วยให้ออกจากราชการแทน นายกรัฐมนตรี และเป็นผู้สั่งให้อัยการจังหวัดผู้ช่วยด้วยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจสั่งให้ออก จากราชการตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

8. อัยการสูงสุดเป็นผู้เสนอคณะกรรมการอัยการแทนนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง ข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งนอกจากตำแหน่งอัยการผู้ช่วยและเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล

เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

9. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการอัยการในชั้นหนึ่งๆ แทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

10. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้โอนข้าราชการอัยการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 29 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

11. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งบรรจุให้ข้าราชการอัยการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งข้าราชการอัยการ ไปโดยมิได้มีความผิด หรือมีมลทินหรือมัวหมองในราชการ หรือไปรับราชการใน กระทรวงทบวงกรมอื่นกลับเข้ารับตำแหน่งข้าราชการอัยการโดยรับเงินเดือนไม่สูงกว่าขณะพ้นจากตำแหน่งข้าราชการอัยการ ตามมาตรา 31 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

12. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้ข้าราชการอัยการผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เมื่อผู้นั้นพ้นจากราชการทหารกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการอัยการแทนนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 32 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

13. อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งให้ผู้ที่ได้รับบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปรากฏว่าขาดคุณสมบัติตามมาตรา 25 หรือมาตรา 33 ตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 37 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

14. อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาและสั่งอนุญาตและยับยั้งให้ข้าราชการอัยการที่ประสงค์จะลาออกจากราชการตามมาตรา 38 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

15. อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นสมควรให้ข้าราชการอัยการผู้ใดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน เหตุทุพพลภาพ หรือเหตุรับราชการนาน ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

#### 5.2.2 งบประมาณ และการบริหารงบประมาณขององค์กรอัยการ

ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ งบประมาณขององค์กร ซึ่งได้ศึกษามาแล้วว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมากต่อการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสอง จึงกำหนดให้องค์กร

อัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการงบประมาณ แต่การนำระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนั้นมาใช้กับองค์กรอัยการ โดยระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดของฝ่ายบริหารที่ใช้กับส่วนราชการดังกล่าวมีความสลับซับซ้อน ซ้ำซ้อน มีขั้นตอนดำเนินการมากมายและบางกรณีอาจไม่เหมาะสมกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรอัยการ จึงอาจทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรอัยการลดน้อยลงไปได้ นอกจากนี้ บรรดาระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นของฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดขึ้นได้โดยง่าย จึงอาจมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองให้มีการออกระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นมาแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรอัยการ เพื่อให้เกิดผลตามความประสงค์ทางการเมืองของตนได้

ดังนั้น ควรมีกฎหมายหรือระเบียบขององค์กรอัยการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นของการงบประมาณขององค์กรอัยการให้ชัดเจน เช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นของการงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เช่นระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### 5.2.3 การบริหารงานหน่วยธุรการหรือสำนักงานขององค์กรอัยการ

แม้ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 เป็นมาตราเดียวที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีสำนักงานองค์กรอัยการขึ้นโดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แต่โดยหลักการของความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษามาแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรต้องมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการที่เป็นอิสระแยกออกมาจากการเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหาร ดังนั้น แม้องค์กรอัยการที่มีอยู่เดิมคือสำนักงานอัยการสูงสุดจะเปลี่ยนสถานะมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โดยผลแห่งรัฐธรรมนูญได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานเหมือนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แต่การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมีผลให้ต้องมีการยกเลิกแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสำนักงานอัยการสูงสุดอยู่เดิมหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อยกเลิกสภาพการเป็นส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องเปลี่ยนสภาพมาเป็นองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ภายใน และภายนอกองค์กรอันเป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนที่ต้องเป็นไปโดยกฎหมาย จึงมีความจำเป็นอยู่ในตัวที่ต้องมีกฎ

มายออกมารองรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่อาจกำหนดให้มีบุคคลอื่นใดเป็นผู้แทนองค์กรในฐานะนิติบุคคลมหาชนและมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในองค์กรต่อข้าราชการอัยการและธุรการนอกเหนือจากอัยการสูงสุดได้

#### 5.2.4 ข้อจำกัดขององค์กรอัยการในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรต่อรัฐสภา

องค์กรอัยการอยู่ในฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่องค์กรอัยการที่มีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีข้อจำกัดสิทธิบางประการที่แตกต่างออกไปจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอิสระ คือสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 142 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติอื่น เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 (3) และ มาตรา 142 (3) และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเสนอกฎหมายตามมาตรา 163 ดังนั้นองค์กรอัยการจึงไม่มีมีอำนาจที่จะเป็นผู้เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรขององค์กรอัยการเองต่อรัฐสภาได้โดยตรงแต่ต้องกระทำผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี

ผู้เขียนเห็นว่า แม้องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญคือองค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอันจะมีอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดเหมือนกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมาตรา 143 นี้ จึงยังคงให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ดูแล จัดทำและเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ต่อรัฐสภา แต่เนื่องจากองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ล้วนมีความเป็นอิสระในงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการดำเนินการอื่นอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน การไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวต่อรัฐสภาแต่ต้องกระทำผ่านฝ่ายบริหาร น่าจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 143 นี้ควรให้สิทธิแก่องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญในการเสนอกฎหมายขององค์กรตนเองด้วย มิเช่นนั้นแล้ว ความเป็นอิสระในการจัดการองค์กรในงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการอื่นขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่ให้ประกันไว้ย่อมจะเกิดขึ้นมิได้ จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้หมายความถึงองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญด้วย แต่เพื่อคงไว้ซึ่งความสัมพันธเชิงอำนาจ

ระหว่างองค์กรอัยการกับฝ่ายบริหารจึงอาจกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเพิ่มเติมให้องค์กรอัยการสามารถเสนอร่างกฎหมายขององค์กรอัยการต่อรัฐสภาโดยตรงได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นต้นทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบและตรวจทานขอบเขตของร่างกฎหมายดังกล่าวว่า จะไม่กระทบต่อการปฏิบัติราชการอื่นของฝ่ายบริหารและงบประมาณ

#### 5.2.5 ข้อห้ามในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในกิจการอื่นของรัฐของพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วรรคหก ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อห้ามในการเข้าไปมีส่วนได้เสียกับกิจการของรัฐของพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการต้องไม่เป็นการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นการ ผู้จัดการหรือที่ปรึกษากฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดภาวะประโยชน์ที่ขัดกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนนั้น (Conflict of interest) เพราะการขัดกันแห่งประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 รับรองไว้ในมาตรา 255 วรรคสองเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อห้ามมิให้พนักงานอัยการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการนั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวคงไว้ซึ่งหลักการที่ดีในการป้องกันมิให้พนักงานอัยการหรือองค์กรอัยการเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการใดๆ ของรัฐที่อาจมีข้อขัดแย้งมาสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการในอนาคตซึ่งจะทำให้สูญเสียความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อันกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ แต่ในขณะเดียวกันข้อห้ามดังกล่าวอาจกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมาย เพราะการแต่งตั้งให้อัยการไปเป็นกรรมการตามกฎหมายต่างๆ การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและองค์การของรัฐต่างๆ นั้นเป็นไปเพื่อดูแลให้คำปรึกษา แนะนำ การปฏิบัติราชการของรัฐ องค์การของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ดังนั้น เพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในภารกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและด้านการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายต่างๆ นั้นเสื่อมประสิทธิภาพไป ในขณะเดียวกันหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญก็มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเองที่จะต้องไม่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องใดๆ ที่อาจเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการในอนาคตข้างหน้า คณะกรรมการอัยการจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการวางกรอบกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้พนักงานอัยการเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้เหมาะสมไม่ให้การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการต่อไป

5.2.6 การคุ้มกันพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วรรคสอง ได้รับรองให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การที่พนักงานอัยการจะสามารถมีความเป็นอิสระดังกล่าวได้นอกจากต้องได้รับหลักประกันในความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่มิให้มีการแทรกแซงใดจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายการเมือง แล้ว พนักงานอัยการต้องได้รับความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

การคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นสากลในกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรอัยการ ที่พนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรืออื่นๆ โดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้เพราะหากพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ท่ามกลางความหวาดวิตกว่าอาจถูกฟ้องร้องในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจที่กระทบต่อความเที่ยงธรรมได้

ตามกฎหมายไทย ได้ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานอัยการทั่วไป เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่นๆ ในทางแพ่งนั้นเป็นไปภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนความคุ้มกันจากความรับผิดทางอาญานั้นไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะ

ดังนั้น เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้อย่างเป็นอิสระและด้วยความเที่ยงธรรมไม่ตกในอิทธิพลแห่งความวิตกกังวลต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นจนกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจควรมีกฎหมายให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณี

1. การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่เป็นการใช้ดุลยพินิจในทางตุลาการ อันไม่เกี่ยวข้องกับงานในอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองหรือ

ฝ่ายบริหาร ต้องได้รับความคุ้มกันแบบไม่มีเงื่อนไข (Absolute immunity) เช่นเดียวกับความคุ้มกันที่ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ให้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และได้กระทำโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 20

2. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทั่วไปงานในอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองหรือฝ่ายบริหาร อันไม่เกี่ยวข้องการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่เป็นการใช้ดุลยพินิจในทางตุลาการ ต้องได้รับความคุ้มกันแบบมีเงื่อนไข (Qualified immunity) บนเงื่อนไขของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปด้วยความรอบคอบและสุจริตไม่มีอคติ

5.2.7 การดำเนินการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องรับรองสถานะองค์กรอัยการเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศใช้และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา ทำให้บทบัญญัติมาตรา 255 เกี่ยวกับองค์กรอัยการนั้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันดังกล่าว โดยเฉพาะในบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่และข้อห้ามการเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการอื่นของรัฐแต่ในบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคห้าที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการจากฝ่ายบริหารในเรื่องการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่นนั้นรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 305(7) เป็นบทเฉพาะกาลห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีนำบทบัญญัตินี้มาใช้ภายในหนึ่งปีนับแต่มีการประกาศใช้ ทั้งนี้เนื่องจากตามมาตรา 255 วรรคห้า นั้น จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความรูปแบบองค์กรที่เป็นอิสระขององค์กรอัยการจากฝ่ายบริหารในเรื่องการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่นที่มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาก่อน อีกทั้งต้องมีการยกเลิกเงื่อนไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมและมีบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าว หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวออกมารองรับภายในหนึ่งปีนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ครบในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2551

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และข้อดีต่อระบบกระบวนการยุติธรรมของชาติในการปฏิบัติงานของอัยการด้วยความเที่ยงธรรม สุจริต ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและการเมืองที่ ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นหลักการที่ดี ที่มีอยู่ในระบอบนาอารยประเทศ และมีให้การดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดมีปัญหาในระหว่างรอยต่อช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ เพราะบัดนี้เมื่อครบหนึ่งปีตามบทเฉพาะกาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 305(7) แล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดจึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการอื่นใดจากฝ่ายบริหาร โดยเห็นได้จากตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 นี้ สำนักงานอัยการสูงสุดก็เป็นหน่วยงานงบประมาณในหมวดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้เป็นส่วนราชการฝ่ายบริหารอีกต่อไป เพื่อให้มีกฎหมายลำดับรองในชั้นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล องค์กร การงบประมาณและการอื่นๆ สมควรที่รัฐบาลและรัฐสภาจะเร่งรีบให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอัยการโดยเร็ว อันจะเป็นการเสริมสร้างประกันแก่ความมั่นคงในหลักการของมาตรา 255 ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอย่างดียิ่ง

#### 5.2.8 สถานภาพขององค์กรอัยการไทยที่ควรจะเป็นในรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นในหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้มีผลดีต่อการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นที่ไปโดยเที่ยงธรรม และสอดคล้องกับสถานะขององค์กรอัยการในต่างประเทศหลายๆ ประเทศ แต่การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สถานะองค์กรอัยการไว้ในหมวดหมู่เดียวกันกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทุกองค์กรล้วนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดความสับสนในความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะขององค์กรอัยการที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการก็อาจต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ขัดแย้งต่อความเป็นมา ลักษณะ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไทยเป็นอย่างยิ่ง

องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายๆประเทศ ซึ่งพบว่ารัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ทางโครงสร้างกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระบบการเมืองการปกครอง และระบบกฎหมายของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ โดยพบใน 3 รูปแบบคือ

1. องค์กรอัยการในสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระจากองค์กรอื่นเช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฮังการี ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ใน Chapter XI Article 51.52 และ 53 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไชปรัส ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอิสระแห่งสาธารณรัฐตามรัฐธรรมนูญใน Part VI The Independent Officers of the Republic ใน Chapter I The Attorney General of the Republic and the Deputy Attorney General of the Republic (Article 112,113,114) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอัลบาเนียได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฝ่ายบริหารหรือตุลาการใน Part X The Office of the Prosecutor ใน Article 148-149

2. องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฝ่ายบริหาร เช่นรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินีกา กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารอิสระของประธานาธิบดี (Exercise of president's functions) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร Chapter VII Executive Government โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรในฝ่ายบริหารนี้มีทั้งหมด 3 หมวด คือ Part I Executive Authority, Part II President and Vice-President และ Part III Cabinet Government รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฝ่ายบริหาร Chapter II The Executive ใน Article 35

3. องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฝ่ายตุลาการ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ได้กำหนดองค์กรอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางตุลาการและการบริหารการดำเนินคดี Chapter XI Judicial and General Administration รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วย องค์กรศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ Chapter X The People's Court and the People's Office of Supervision and Control รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ Title VI Judicial Power ในมาตรา 124 Article 124 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ Chapter VII Judicial Power ในมาตรา 129 Article 129 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปตุเกส ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยศาล Section V The Courts ใน Chapter IV Public Prosecutors ใน Article 221-222 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโกได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดที่ว่าด้วยอำนาจทางตุลาการ Chapter IV The Judicial Branch ในมาตรา 102 Article 102 รัฐธรรมนูญแห่งเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดองค์กรทางตุลาการ Section VI The Judiciary ในมาตรา 90 Article 90 รัฐธรรมนูญแห่ง

สาธารณรัฐฟินแลนด์ ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในองค์กรปกครองทางตุลาการ Chapter IX Administration of Justice รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในทางตุลาการ Chapter IX The Judiciary ใน Article 112 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา ได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวดเดียวกันกับศาล Chapter XIII The Courts And The Office Of The Attorney General ซึ่งใน Article 127 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในหมวดองค์กรทางตุลาการ ใน Section IV The Judicial Authority ใน Article 104 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตุลาการใน Chapter VIII The Judicial Organs ในส่วน B The Offices of Public Prosecution Article 72-74 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย ได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรในอำนาจตุลาการใน Chapter Six Judicial Power

จึงเห็นได้ว่า ปัจจุบันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในต่างประเทศได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญหลายประเทศ เพื่อให้ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการนี้ได้รับการคุ้มครองอย่างมั่นคงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม ดังนั้น หากมีการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ต่อไปในภายหน้า ควรคงหลักการในการให้องค์กรอัยการได้รับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติมาตรา 255 นี้ไว้และในขณะเดียวกันเพื่อให้สถานะภาพขององค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับฝ่ายบริหาร ควรแก้ไขโดยกำหนดให้สถานะขององค์กรอัยการนี้ไว้ในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางบริหาร ในหมวด 9 คณะรัฐมนตรี (มาตรา 171-196) โดยควรแก้ไขให้หมวด 9 เป็นหมวดที่ว่าด้วยองค์กรของฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและองค์กรอัยการเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินีกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจีและรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ ก็จะสามารถแสดงความสถานะที่แท้จริงขององค์กรอัยการไทยว่าเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร แต่มีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก องค์กรอัยการไทยมิได้มีบทบาทหน้าที่ในฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านการตรวจสอบมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอันเป็นองค์กรตรวจสอบ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับฝ่ายบริหารขององค์กรอัยการไทยจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระไม่เฉพาะจากฝ่ายบริหารแต่ยังเป็นอิสระ

จากองค์กรอื่นๆ อย่างแท้จริง และเนื่องจากโดยสภาพดั้งเดิมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการที่ต่างประเทศหลายประเทศล้วนยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ ดังนั้น องค์กรอัยการไทยควรมีสถานะที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดสถานะให้องค์กรอัยการไทยอยู่ในหมวดขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยม เวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปตุเกส รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก รัฐธรรมนูญแห่งเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน โดยการกำหนดหมวดศาลเป็นหมวดองค์กรทางตุลาการและให้สถานะขององค์กรอัยการไว้ในหมวดองค์กรทางตุลาการนี้

#### 5.2.9 ข้อเสนอต่อการพัฒนาการปฏิบัติงานขององค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

การกำหนดสถานะองค์กรอัยการให้เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 นี้ เป็นที่ยอมรับว่าเป็นการพัฒนาองค์กรอัยการไทยให้ขึ้นไปในทิศทางเดียวกันกับองค์กรอัยการในนานาประเทศและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไทย แต่ก็มีเสียงทักท้วงในการดำเนินการดังกล่าวโดยเฉพาะข้อสงสัยในการกำกับดูแล การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรอัยการหลังเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น สิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่สุดที่จะทำให้องค์กรอัยการสามารถวางรากฐานเพื่อการพัฒนาต่อไปให้เป็นองค์กรที่มีความมั่นคง ประชาชนมีความเชื่อมั่นและเป็นองค์กรสำคัญในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมในภายหน้าคือการพัฒนาองค์กรอัยการหลังจากเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร โดย

1. สำนักงานอัยการสูงสุดต้องจัดการและพัฒนาระบบการจัดการด้านองค์ความรู้ การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของพนักงานอัยการ เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิมทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมีระบบการประเมินและชีวิตที่มีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการมีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่และการบังคับการให้ขึ้นไปตามกฎหมายอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและกฎหมายในกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้องค์กรอัยการยังเป็นองค์กรเดียวในกระบวนการยุติธรรมที่มี

อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเพื่อปกป้องรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาตินอกราชอาณาจักร ในเขตศาลต่างประเทศตามข้อตกลงความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ พนักงานอัยการจึงต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถและศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการดังกล่าว

2. สำนักงานอัยการสูงสุดต้องสร้างความมั่นใจ ความเชื่อถือและความศรัทธาแก่ประชาชนและรัฐบาลในด้านคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และการครองตนของพนักงานอัยการว่าจะสามารถใช้ดุลยพินิจที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง เหมาะสม เทียบธรรมเนียมโปร่งใสโดยต้องเทียบได้ไม่น้อยไปกว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการในองค์กรตุลาการ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการอัยการที่จะเป็นผู้กำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ ทางด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการวางตนของพนักงานอัยการ ตลอดจนเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่พนักงานอัยการที่ฝ่าฝืนประพฤติดีไปจากกรอบแห่งจริยธรรม คุณธรรมและการวางตัวที่เหมาะสมดังกล่าวอย่างเหมาะสม เป็นธรรมและสร้างความมั่นใจในการบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมคุณธรรมนี้แก่ทุกฝ่าย

3. อัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการต้องสร้างความมั่นใจแก่รัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการว่าองค์กรอัยการจะรับฟังนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะในนโยบายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแล้วองค์กรอัยการต้องรับนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวมาปฏิบัติเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงอีกด้านหนึ่งของพนักงานอัยการและเป็นภารกิจที่สำคัญของฝ่ายบริหาร

## บรรณานุกรม

- กมล พัทธวิช. (2522). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา” วารสารอัยการ. 2, 16 (ธ.ค.), 14-29.
- กรมอัยการ. (2497). “ประวัติกรมอัยการ” ใน ประวัติกรมอัยการ. กรุงเทพฯ: อุตสาหกรรมหมึกพิมพ์. 1-74.
- กระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม 25 มีนาคม ร.ศ.110. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และรัฐวิสา นัตรไพฑูรย์. (2551). ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- กิริติ มงคล. (ม.ป.ป.). “ทบทวนอัยการ” วารสารอัยการ. 1, 2 (พ.ย.), 4-6.
- กุลพล พลวัน. (2520). “หลักการชะลอการฟ้อง” วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 3 (พ.ค.-ส.ค.), 11-18.
- \_\_\_\_\_. (2522). “โครงสร้างของกรมอัยการ” วารสารอัยการ. 2, 14 (ก.พ.), 34-49.
- \_\_\_\_\_. (2525). “ข้อสังเกตของคณะกรรมการร่วมกันเกี่ยวกับกรมอัยการ” วารสารอัยการ. 5, 49 (ม.ค.), 20.
- \_\_\_\_\_. (2529). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย” วารสารอัยการ. 10, 9 (พ.ค.), 34-49.
- \_\_\_\_\_. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2551). “การคุ้มครองความมีอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญ” วารสารนิติบัญญัติ. 21, 221 (ม.ค.), 5- 8.
- \_\_\_\_\_. (2551). นิติวิสัยทัศน์. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- กำธร กำประเสริฐ. (2526). ประวัติศาสตร์กฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา” วารสารนิติศาสตร์. 10, 1 (พ.ค.), 154-171.
- \_\_\_\_\_. (2521). “บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา” วารสารอัยการ. 1, 1 (ก.ย.), 8-14.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของ  
อัยการเยอรมัน” ใน แผ่นปลิวเผยแพร่ในการอภิปรายทางวิชาการ เรื่องการชะลอการ  
ฟ้องในทัศนะอาจารย์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). “อัยการฝรั่งเศส.” ใน ชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์. กรุงเทพฯ:  
ศรีสมบัติการพิมพ์. 59-73.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. (2537). **กรอบของความคิดในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่าง  
รัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงาน  
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 14-35.

คณิต ฒ นคร. (2525). “กรมอัยการ: การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน” วารสารอัยการ. 5, 50  
(พ.ค.), 46-54.

\_\_\_\_\_. (2526). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” ใน  
ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ  
กรมอัยการ. 22.

\_\_\_\_\_. (2526). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” ใน  
ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรม  
อัยการ. 93.

\_\_\_\_\_. (2538). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

\_\_\_\_\_. (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” ใน **รวมบทความด้านวิชาการของ  
ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด**. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. 46.

\_\_\_\_\_. (2540). “วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักปฏิบัติกับทางกฎหมายที่ไม่ตรงกัน.”  
ใน **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด**.  
กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. 32.

คณิง ภาไชย. (2536). “อัยการสูงสุด ของอังกฤษ.” ใน **100 ปี อัยการ**. กรุงเทพฯ: จุลองรัตน์.  
232.

ชนัญญา (รัชนี) ชัยสุวรรณ. (2526). **การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ**.

วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2526). “การไม่ยอมฟ้องคดีอาญามิใช่ดุลพินิจ” วารสารกฎหมายปกครอง.  
2, 3 (ธ.ค.), 643-645.

จิตติ ดิงศักดิ์. (2536). **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

จิรวุฒิ เตชะพันธ์, ชุศักดิ์ เสนาบุญญฤทธิ์ และจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. (2547). “ระบบอัยการ อังกฤษ” ใน รายงานการดูงานต่างประเทศ: หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 23 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

ณัฐพงศ์ โปษะบุตร และพรชัย สุนทรพันธ์. (2542). **หลักกฎหมายเอกชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. (2542). **ประวัติศาสตร์กฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2543). **บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา: บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.  
\_\_\_\_\_. (2548). “องค์กรอิสระกับการปฏิรูปการเมือง.” ใน **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 4 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 112-128.

บัณฑิต ทองตัน. (2551). **ประสบการณ์อัยการไทยบนทางสายไหม**. แหล่งที่มา <http://www.pket.ago.go.th/document/silkroad4.htm> (11 กันยายน 2551)

**บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับ...) พ.ศ.... (ม.ป.ป.)**. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่างพ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง%20ทบวง%20กรม.pdf> (19 พฤศจิกายน 2550).

**บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.... (ม.ป.ป.)**. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่างพรบ.พนักงานอัยการ.pdf> (19 พฤศจิกายน 2550).

**บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ...) พ.ศ.... (ม.ป.ป.)**. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.pdf> (19 พฤศจิกายน 2550).

**บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ.... (ม.ป.ป.)**. แหล่งที่มา <http://www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/ร่าง%20พ.ร.บ.องค์กร.pdf> (19 พฤศจิกายน 2550).

**ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47**. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). 108(37). 28 กุมภาพันธ์ 2534, หน้า 50-53.

ประกาศรวมการปกครองท้องถิ่นและแบ่งบันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง  
ยุติธรรม. ราชกิจจานุเบกษา. 39(1). 2 สิงหาคม 2465, หน้า 80.

ประจวบ จันทโรจิติ. (2529). “การดำรงตนของพนักงานอัยการ” วารสารอัยการ. 9 (ม.ค.), 13-14.

ประธาน วัฒนพาณิชย์. (2540). “กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา” อัยการนิเทศ. 59, 3-4 (พ.ค.), 126-143.

ปิยธิดา เจริญธรรมา. (2540). “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน.” ใน เอกสารทางวิชาการเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา. 26.

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. (2526). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108(1). 4 กันยายน 2534, หน้า 42.

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498. ราชกิจจานุเบกษา. 72(67). 30 สิงหาคม 2498, หน้า 1354.

พนัส ทัศนียานนท์ และจิรศักดิ์ พรหมทอง. (2524). “ดุลพินิจของอัยการกับหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย” วารสารอัยการ. 4 (มี.ค.), 73-76.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477. ราชกิจจานุเบกษา. 52(1). 10 มิถุนายน 2478, หน้า 598.

เพชรินทร์ ตั้งกิตติวงศ์พร. (2533). “ทัศนะของนักวิชาการต่อการชะลอการฟ้อง. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพฑูรย์ ขำภรณ์. (2534). การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษากรณีกรมอัยการ. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). กฎหมายมหาชน: การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา 124(47). 24 สิงหาคม 2550, หน้า 1-127.

เรวัต จำเริญ. (2522). ชะลอการฟ้อง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิษณุ เครืองาม. (2520). กฎหมายแองโกล-อเมริกา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระ โลจายะ. (2532). กฎหมายสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.

สมชาติ สว่างเนตร. (2539). “การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.”

ใน เอกสารการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการ  
สูงสุด. กรุงเทพฯ: กรมตำรวจ.

สถาบันพระปกเกล้า. บรรเจิด สิงคะเนติ (2544). “องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่  
เกี่ยวข้อง” วารสารวิชาการ 1, 3 (ก.ย.-ธ.ค.), 1-49.

สมชาย เก้านพรัตน์. (2538). โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

สองร้อยปี กฎหมายตราสามดวง. (2547). ใน เอกสารเผยแพร่ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกา. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. 3.

สัตยา อรุณธารี. (2520). อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุข เปรมนาวิน. (2526). “ระบบอัยการในต่างประเทศ.” ใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุน  
สวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. 37.

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). “กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่วินิจฉัย.” ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคล.  
กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สุนัย มโนมัยอุดม. (2536). ระบบกฎหมายอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัทประยูรวงศ์ จำกัด.

สุรินทร์ ถั่วทอง. (2525). “จากกระบัตร์สู่อัยการ” วารสารอัยการ. 5, 52 (เม.ย.), 80.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2536). “วิวัฒนาการของระบอบอัยการในประเทศไทย.” ใน 100 ปี  
อัยการ. กรุงเทพฯ: นลอรรัตน์. 74.

ศิระ บุญภินนท์. (2540). “การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบ การ  
ควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย.” ใน เอกสารทางวิชาการเรื่องการ  
ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา. 8 –  
18.

ศิระ บุญภินนท์. (2540). “อัยการญี่ปุ่น” ใน เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่องระบบอัยการ  
ญี่ปุ่น: แนวคิดและทิศทางการปฏิรูประบอบอัยการไทย ณ สถาบันกฎหมายอาญา  
23 มกราคม.

“อัยการพิเศษ” (2551). ข่าวสด. 23 พฤษภาคม, หน้า 2.

อุดม รัฐอมฤต. (2550). “ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ.” ใน เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวน  
วิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

250.

อุทิศ วีรวัฒน์. (2526). “อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ.” ใน ระบบอัยการสากล.

กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. 82.

อรรถโกวิทวาทิ, หลวง. (2518). “พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร?”

อัยการนิเทศ. 37, 4 (มิ.ย.), 86-93.

อนุชาติ คงมาลัย. (ม.ป.ป.). อีสรองค์การตามรัฐธรรมนูญ: อีสรศาล: อีสรอัยการ. แหล่งที่มา

[http://www.ago.go.th/article/anuchat\\_200351.pdf](http://www.ago.go.th/article/anuchat_200351.pdf) (19 พฤศจิกายน 2550).

อภิศักดิ์ พรหมสวัสดิ์. (2534). ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหา

บัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรุณี กระจำแสง. (2522). อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อายุธ สมานเดชา. (2534). อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและ

ญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

**Albanian Constitution.** (n.d.). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Albania/Albania.htm/)

[cons\\_doc/constitutions/data/Albania/Albania.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Albania/Albania.htm/) (8 September 2008)

**Basic Law of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China.**

(1993). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Macao/Basic%20Law%20of%20the%20Macao%20Special%20Administrative%20Region%20of%20the%20People%27%20s%20Republic%20of%20hina.htm/)

[constitutions/data/Macao/Basic%20Law%20of%20the%20Macao%20Special%20Administrative%20Region%20of%20the%20People%27%20s%20Republic%20of%20hina.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Macao/Basic%20Law%20of%20the%20Macao%20Special%20Administrative%20Region%20of%20the%20People%27%20s%20Republic%20of%20hina.htm/) 8 September 2008)

Bowitz, C.A. (1969). **Criminal process in Latin America.** New York: Oceana.

**Commonwealth of Dominica Constitution.** (n.d.). Available from [http://www.parliamentsapa\\_](http://www.parliamentsapa_/cons_doc/constitutions/data/Dominica/Dominica.htm/)

[/cons\\_doc/constitutions/data/Dominica/Dominica.htm/](http://www.parliamentsapa_/cons_doc/constitutions/data/Dominica/Dominica.htm/) (8 September 2008)

**Constitution of Finland.** (1999). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Finland/Finland.pdf)

[cons\\_doc/constitutions/data/Finland/Finland.pdf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Finland/Finland.pdf) (8 September 2008)

**Constitution of Mexico.** (1917). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Mexico/1917%20Constitution%20of%20Mexico.htm/)

[cons\\_doc/constitutions/data/Mexico/1917%20Constitution%20of%20Mexico.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Mexico/1917%20Constitution%20of%20Mexico.htm/)

(8 September 2008)

**Constitution of the Kingdom Of Cambodia.** (n.d.). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/)  
(8 September 2008)

**Constitution of the Lao People's Democratic Republic.** (1991). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Laos/Constitution %20of%20Lao%20PDR%20\(1991\).htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Laos/Constitution%20of%20Lao%20PDR%20(1991).htm/) (8 September 2008)

**Constitution of the Republic of Bulgaria.** (1991). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Bulgaria/Bulgaria.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Bulgaria/Bulgaria.htm/)  
(8 September 2008)

**Constitution of the Republic of Cuba.** (1992). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Cambodia/Cambodia.htm/)  
(8 September 2008)

**Constitution of the Republic Cyprus.** (1960). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Cyprus/Cyprus.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Cyprus/Cyprus.htm/)  
(8 September 2008)

**Constitution of the Republic of Hungary.** (n.d.). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Hungary/The%20Constitution%20of% 20 e%20Republic%20of%20Hungary.htm/](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Hungary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Hungary.htm/)(8 September 2008)

**Constitution of the Russian Federation.** (1993). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Russia/Russia\\_Constitution.rtf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Russia/Russia_Constitution.rtf)  
(8 September 2008)

**Constitution of the Socialist Republic of Vietnam.** (1992). Available from [http://www.parliamentgo.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Vietnam/ICL %20%20Vietnam%20Constitution.htm/](http://www.parliamentgo.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Vietnam/ICL%20%20Vietnam%20Constitution.htm/) (8 September 2008)

Dando, S. (1965). **Japanese criminal procedure.** South Hackensack,N.J.: Fred B.Rothman

Denning, A.D., Baron, **What next in the law,** (London: Butterworths, 1982), 5-6.

Eddey, K.J. (1987). **The English legal system.** 4<sup>th</sup> ed. London: Sweet&Maxwell.

Edwards, J.L.J. (1964). **The law officers of the crown: a study of the offices of attorney-general and solicitor-general of England with an account of the office of the director of public prosecutions of England.** London: Sweet & Maxwell.

**Fiji Islands Constitution.** (1977). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Fiji/Constitution%20\(Amendment\)%20Act%201997.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Fiji/Constitution%20(Amendment)%20Act%201997.htm) (8 September 2008)

International Association of Prosecutors. (n.d.). **Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors.** Available from <http://www.iap.nl.com/stand2.htm> (16 October 2008)

**Kingdom of Bahrain Constitution.** (2002). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Bahrain/Bahrain.pdf](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Bahrain/Bahrain.pdf) (8 September 2008)

Kunert, K.H. (1987). **The Prosecution System in the Federal Republic of Germany**  
Tokyu: FUCHU.

Langbein, J.H. (1977). **Comparative criminal procedure: Germany.** St. Paul, Minn.:  
West Pub. Co.

Makoto, M. (1994). "Kensatsu shinsakai seido" **Hougaku Kyoushitsu.** 1, 160, 130-131.

Miller, F.W. (1974). **Prosecution: the decision to charge a suspect with a crime.** U.S.A.:  
Brown&Co.

Shigeki, Itou. (1981). **Kensatsuchou hou.** Tokyo: Ryousho Fukyuukai.

**Portugal-Constitution.** (1976). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Portugal/ICL%20-%20Portugal%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Portugal/ICL%20-%20Portugal%20-%20Constitution.htm) (8 September 2008)

**Singapore-Constitution.** (1963). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Singapore/ICL%20-%20Singapore%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Singapore/ICL%20-%20Singapore%20-%20Constitution.htm) (8 September 2008)

**Spain-Constitution.** (1992). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Spain/ICL%20-%20Spain%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Spain/ICL%20-%20Spain%20-%20Constitution.htm) (8 September 2008)

**Sweden-Constitution.** (1975). Available from [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/cons\\_doc/constitutions/data/Sweden/ICL%20-%20Sweden%20-%20Constitution.htm](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/Sweden/ICL%20-%20Sweden%20-%20Constitution.htm) (8 September 2008)

**The Ministry of Justice: Historical Background.** (n.d.). Available from <http://www.moj.jp/ENGLISH/hb.html> (16 October 2008)

West, M.D. (1992). "Prosecution review commissions: Japan's answer to the problem of prosecutorial discretion" **Columbia Law Review**. 92, 4 (May), 686-687.

Yamashita, T. (1996). "The criminal justice system in Japan: the prosecution" In **UNAFEI 103<sup>rd</sup> International Training Course**, 17 April. pp. 31-46.



## ประวัติผู้เขียน

|                 |                                                                                                                                                  |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อ            | นายวัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่                                                                                                                             |
| วันเดือนปีเกิด  | 23 สิงหาคม 2518                                                                                                                                  |
| ประวัติการศึกษา |                                                                                                                                                  |
| ระดับปริญญาตรี  | นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่<br>พ.ศ. 2539                                                                         |
|                 | เนติบัณฑิตไทย (สมัยที่ 52) สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่ง<br>เนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2542                                                                  |
|                 | ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน (รุ่น 8) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>พ.ศ. 2543                                                                             |
| ประวัติการทำงาน | พ.ศ. 2545 – ปัจจุบัน รองอัยการจังหวัดเชียงราย<br>สำนักงานอัยการจังหวัดเชียงราย<br>พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2545 นิติกร ฝ่ายกฎหมาย<br>ธนาคารแห่งประเทศไทย |