

บทที่ 2

บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

อัยการนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวนหรือควบคุมการสอบสวน โดรร่องคดี ฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการคือ อัยการสูงสุด ในบทนี้จะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หรือบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทฤษฎีทางกฎหมาย สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น เพื่อความเข้าใจจะขอแบ่งบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่าง ๆ ออกเป็นไปตามระบบของกฎหมาย ดังนี้คือ

1. กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law)
2. กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law)
3. กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบสังคมนิยม (Socialist Law)

1. บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law)

1.1 ประเทศอังกฤษ*

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นระบบกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยคำพิพากษาศาลและระเบียบจารีตประเพณีของสังคม ซึ่งตั้งสมมาเป็นเวลานานหลายศตวรรษของประเทศอังกฤษ ระบบกฎหมายดังกล่าวถือหลักว่า

“บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาค และอยู่ได้บังคับของกฎหมายธรรมดาเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดถูกลงโทษได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะฝ่าฝืนกฎหมายโดยแน่ชัด ซึ่งได้มีการพิสูจน์กันตามวิธีการของ

*ประเทศอังกฤษ (England) เป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร (Great Britain หรือ United Kingdom) ประกอบด้วยแคว้นต่าง ๆ คือ Northern Ireland, England, Wales และ Scotland ซึ่งแต่ละแคว้นก็มีรายละเอียดในระบบกฎหมายจารีตประเพณีแตกต่างกันไปบ้างตามแต่สภาพท้องถิ่น ประเทศอังกฤษในหัวข้อนี้จะคงหมายถึงเฉพาะ England และ Wales ซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีเดียวกัน

กฎหมายธรรมดาในศาลธรรมดาของรัฐและสิทธิของบุคคลในทางศาลนั้นมิใช่เกิดจากหลักประกันที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากการที่ศาลยุติธรรมได้ช่วยกันรักษาสีทธิของเอกชนไว้ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดา กล่าวคือ เมื่อบุคคลได้ถูกละเมิดหรือถูกริดรอนเสรีภาพ บุคคลนั้นชอบที่จะดำเนินคดีแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในศาลธรรมดา ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ซึ่งทำความเสียหายให้ นั้นจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ”¹

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของระบบกฎหมายจารีตประเพณี เอกชนจึงสามารถดำเนินคดีได้เอง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะถือหลักว่า ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการช่วยดูแลสังคมและมีหน้าที่ในการปราบปรามป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐ อย่างไรก็ตามจะเรียกว่าประชาชนไป “ฟ้อง” คดีอาญาที่เดียวก็ไม่ตรงนัก เพราะอังกฤษเขาเรียกของเขาว่าประชาชนไป “แจ้งข่าว” (Lay on Information) ต่อผู้พิพากษาศาลแขวง หรือผู้พิพากษาท้องถิ่น (Magistrate) ก็จะดำเนินการสอบสวน (หรือไต่สวนมูลฟ้อง) จนกระทั่งสั่งให้ดำเนินคดีอาญาได้ในศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา²

หลักการในการช่วยดูแลสังคมและหน้าที่ในการปราบปรามป้องกันอาชญากรรมนอกจากจะเป็นหน้าที่ร่วมกันของประชาชนแล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวงแรงงาน, กระทรวงสิ่งแวดล้อม, การประกันภัยแห่งชาติ, กรมศุลกากร, กรมสรรพสามิต, ไปรษณีย์ ฯลฯ ยังมีสำนักงานกฎหมายที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องต่อศาลในการกระทำผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการของตนด้วย³ สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจของอังกฤษนั้นแต่เดิมนอกจากมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีอาญาทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล Magistrate ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีโทษเบา แต่ถ้าคดีมีข้อยุ่งยากตำรวจก็จะส่งสำนวนคดีให้ Solicitor ซึ่งถือเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องและว่าความในศาลที่มีคณะลูกขุนในฐานะทนายโจทก์แทนตำรวจ⁴ ต่อมาในปี ค.ศ.1986 ได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในประเทศ

¹ อุตสาหกรรม โคมลปาณิต, “ศาลปกครอง” กฎหมายมหาชน, เอกสารการสอนสาขานิติศาสตรมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2526 หน้า 931

² อมร จันทรมบูรณ, “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย” บทบัญญัติ เล่มที่ 30 ประจำปีพุทธศักราช 2516 ตอน 4, หน้า 633-634

³ Sanford H.Kadish “Prosecutor : Comparative Aspect” Encyclopedia of Crime and Justice Editor in Chief Volume 3, p.1298

⁴ สัตยา อรุณราช, “อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 48

อังกฤษและเวลส์ โดยมีการตั้งสถาบันอัยการแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกใช้ชื่อว่า Crown Prosecution Service (CPS)⁵ สถาบันอัยการแห่งนี้เป็นองค์กรอิสระ มีบุคลากรของรัฐทำงานเต็มเวลาอยู่ถึง 2,000 คน⁶ มีหน้าที่ควบคุมเกี่ยวข้องกับคดีหรือปฏิบัติงานตามขั้นตอนของขบวนการทางอาญาทั้งหมดที่เคอยู่ภายใต้การดำเนินการของตำรวจ⁷

หน้าที่หลักของCPS คือให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอาญาอื่น ๆ คำแนะนำต่อตำรวจในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง CPS มีอำนาจตรวจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตำรวจได้สอบสวนมาแล้ว มีมาตรฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่⁸ ในปัจจุบัน CPS เป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของตำรวจและสิทธิเด็ดขาดที่จะตั้งฟ้องหรือตั้งไม่ฟ้องคดีอาญาเหล่านั้น นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มว่า CPS จะมีอำนาจเข้ากำกับดูแลการสอบสวนได้มากยิ่งขึ้นในลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศยุโรป⁹ หัวหน้าของ CPS คือ Director of Public Prosecutions (DPP)^{*} เป็นนักกฎหมายที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของอัยการสูงสุด แต่ถือเป็นข้าราชการประจำซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปกติเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะปฏิบัติหน้าที่จนเกษียณอายุ¹⁰

⁵ กิติพงษ์ กิตยารักษ์, “กระบวนการยุติธรรมไทย” บทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการ จัดโดยคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรมมูลนิธิ คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สมาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างวันที่ 27-31 มีนาคม 2538 ณ รัฐสภา

⁶ Davies, Croall and Tyrer. “Criminal Justice” : An Introduction to The Criminal Justice System in England and Wales, Longman 1995, p. 123

⁷ Julia Flonda. “Public Prosecutors and Discretion” : A Comparative Study. Clarendon Press. Oxford 1995, p.140

⁸ Davies, Croall and Tyrer “Criminal Justice”, p. 122

⁹ กิติพงษ์ กิตยารักษ์, “กระบวนการยุติธรรมไทย”, หน้าเดียวกัน

^{*} นักกฎหมายของเรบางท่านเรียกตำแหน่งนี้ว่าอธิบดีกรมอัยการ ดู อมร จันทรมบูรณ “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย”, หน้า 634

¹⁰ Controlling Criminal Prosecutions : “The Attorney General the Crown Prosecutor”. Working Paper 62. Law Reform Commission of Canada

บรรดาอำนาจหน้าที่ของ DPP นอกจากเป็นผู้บังคับบัญชาของ CPS แล้วยังมีระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องความผิดอาญา ค.ศ. 1946 (The Prosecution of Offence Regulations 1946) ในระเบียบข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ DPP ที่ต้องเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในความผิดบางประเภทเช่นคดีฆาตกรรมฯ กติเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือคดีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชาติ¹¹ ความผิดต่าง ๆ เหล่านี้ DPP มีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง หรือว่าจ้างทนายความ (Barrister at Law) เป็นผู้ฟ้องคดี¹² ในการดำเนินการนี้ DPP มีสำนักงานคือ Direction of Public Prosecutions DPP จะมีผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญาในเขตพื้นที่ของพนักงานอัยการแต่ละคน¹³

แม้ว่าประเทศอังกฤษจะมี DPP ซึ่งมีอำนาจหน้าที่มากมายในการดำเนินคดีอาญาของรัฐแล้ว แต่อังกฤษก็ยังมีอัยการสูงสุด (Attorney General) ซึ่งถือเป็นผู้แทนหรือผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย

ในประเทศอังกฤษ อัยการสูงสุดได้รับการแต่งตั้งจากพระราชินีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยถือเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและหน่วยงานของรัฐเสมือนเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี(ไม่ใช่รัฐมนตรี)¹⁴ เป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลในการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกฎหมายรวมทั้งให้คำแนะนำกับกระทรวง ทบวง กรม ในปัญหาข้อกฎหมาย

สำหรับการดำเนินคดีอาญา อัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากแต่พอจะกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

1. เป็นโจทก์หรือเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการฟ้องร้องคดีอาญาแทนรัฐบาลในศาล¹⁵ ทั้งมีหน้าที่ให้คำแนะนำรัฐบาลในปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญ¹⁶

¹¹ Davies, Croall and Tyrer "Criminal Justice", p. 122

¹² คณิต วนกร, "วิธีพิจารณาความอาญาของไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน" วารสารนิติศาสตร์ 15 (กันยายน 2538), หน้า 1-2

¹³ The Prosecution of Offences Act 1985, Section 1 (1)(2)(3)

¹⁴ Controlling Criminal Prosecutions : "The Attorney General the Crown Prosecutor"

¹⁵ Ibid.

¹⁶ ระบบอัยการต่างประเทศ, พิมพ์แจกในงานพระกรุณาพระราชทานกรมอัยการ ณ วัดบูรพศิริมาตยาราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ, วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2520, หน้า 59

2. เป็นผู้ดูแลกำกับหรือควบคุมการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาที่กระทำโดย DPP หรือทนายความ (Barrister at law) และในกรณี que เห็นว่าการดำเนินคดีต่อไปจะกระทบต่อนโยบายสาธารณะหรือมีความไม่เหมาะสม ก็มีเอกสิทธิ์ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาล เรียกว่า Nolle Prosequi ซึ่งจะมีผลให้ศาลยกฟ้อง¹⁷

3. มีอำนาจตามที่กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ การฟ้องคดีอาญาบางชนิด เช่น คดีเปิดเผยความลับของทางราชการ (Prosecutions under the Official Secrets Act) ต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดก่อน¹⁸

โดยปกติแล้วอำนาจในการดำเนินคดีอาญาต่างๆ เหล่านี้ อัยการสูงสุดแทบไม่ได้ใช้เลย¹⁹ ทั้งนี้เนื่องจากมี DPP ซึ่งเป็นข้าราชการในบังคับบัญชาหรือภายใต้การควบคุมของอัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยทั่วไปอัยการสูงสุดจะไม่เข้าแทรกแซงการทำงานของ DPP Sir Michael Havers อธิบดีอัยการสูงสุดของประเทศอังกฤษ ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า

“ในความรับผิดชอบของผมต่อหน้าที่ DPP นั้น ไม่ได้ต้องการให้ผมเข้าควบคุมการบริหารงานวันต่อวัน และผมไม่จำเป็นต้องพิจารณาในทุกเรื่องที่ DPP ตัดสินใจ เฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของ DPP หลายครั้งไม่ได้อ้างถึงผม แต่กระนั้นผมก็ยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาในแง่ที่ว่า ผมจะต้องตอบคำถามในสภาว่าเขาทำอะไรบ้าง การควบคุมดูแลในที่นี้ น่าจะหมายถึง DPP ต้องดำเนินคดีทางอาญาไปในแนวนโยบายโดยรวมซึ่งผมเป็นผู้รับผิดชอบ”

(My responsibility for superintendence of the duties of the Director does not require me to exercise a day-to-day control and specific approval of every decision he takes. The Director makes many decisions in the course of his duties which he does not refer to me but nevertheless I am still responsible for his actions in the sense that I am answerable in the House for what he does. Superintendence means that I must have regard to the overall prosecution policy which he pursues)²⁰

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ DPP และอัยการสูงสุดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศอังกฤษ ผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ คือ อัยการสูงสุด ส่วน DPP นั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อความเข้าใจ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁹ Sanford H. Kadish. "Prosecutor : Comparative Aspect", p.1298

²⁰ Controlling Criminal Prosecutions : "The Attorney General the Crown Prosecutor"

แล้วจะคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของอัยการฝ่ายคดีอาญา* แต่ DPP จะมีอำนาจทางคดีอาญากว้างขวางกว่าอัยการฝ่ายคดีอาญาของเรา

1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบงานยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีรากฐานมาจากระบบกฎหมายอาญาและแนวปฏิบัติของประเทศอังกฤษ โดยสหประชาชาติตามกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ที่ได้ถูกถ่ายทอดสู่สหรัฐอเมริกาสมัยเป็นอาณานิคมราวศตวรรษที่ 16 แต่สหรัฐอเมริกาได้นำหลักดังกล่าวมาแก้ไขคิดแปลงเป็นระบบกฎหมายของตน คือ กฎหมายเองไกลอเมริกัน

สหรัฐอเมริกามีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ หลายมลรัฐ การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะจัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมรวมไว้ด้วยกันทั้งหมดเป็นของฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด เรียกว่า กระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (United States Attorney General) เป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม หรือถือเป็นประมุขของส่วนราชการฝ่ายยุติธรรม (Department of Justice)** กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกานั้นถือเป็นสำนักงานด้านกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในโลก (The Department has

* เดิมเรียก “อัยการพิเศษฝ่ายคดี” แต่ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 3 ก ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539 กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการอัยการที่เรียกชื่ออย่างอื่นโดยเทียบกับตำแหน่งข้าราชการอัยการตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ต่อไปนี้.... อัยการฝ่ายคดีอาญาเทียบกับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายคดี...

** เหตุที่สหรัฐอเมริกาเรียกตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมของตนว่าอัยการสูงสุดอาจเป็นเพราะเมื่อวิเคราะห์จากประวัติศาสตร์แล้ว ตำแหน่งอัยการสูงสุดได้ถือกำเนิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาขณะที่จะมีการสถาปนากฎกระทรวงยุติธรรมเป็นเวลาถึงเกือบสองศตวรรษ ดังนั้นแม้จะเข้ามามีฐานะเป็นเจ้ากระทรวงยุติธรรมแล้วตำแหน่งนี้ก็ยิ่งเรียก Attorney General อยู่เช่นเดิมหาได้เปลี่ยนไปใช้คำว่า “Secretary of...” (รัฐมนตรีว่าการกระทรวง...) เหมือนเช่นรัฐมนตรีของกระทรวงอื่น ๆ ไม่ดู ถอน สวินมินต์, “อาเคอฟ, อัครวินคนสุดท้าย” แปลโดย วีระพล ปานนะบุตร. หนังสืออัยการ 100 ปี, หน้า 241

been accurately described as the largest lawoffice in the world)²¹ ประกอบด้วยหน่วยงานหลายแห่ง เช่น สำนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา (U.S. Attorney) สำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (FBI) สำนักงานรักษาความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานคุ้มครองสิทธิพลเมือง (Civil Rights Division) สำนักงานควบคุมมิให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจการค้า (Antitrust Division) สำนักงานปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมาการนักโทษ (Pardon Attorneys) สำนักงานพิจารณาอภัยโทษ สำนักงานเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล (U.S. Marshals) และกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น²² โดยมีงานอัยการเป็นหลัก ส่วนศาลยุติธรรมได้แยกเป็นอีกองค์กรต่างหากตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย ในการดำเนินคดีทางอาญา เดิมสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของอังกฤษซึ่งถือหลักประชาชนดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาได้เอง แต่ภายหลังเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพแล้ว มีการนำระบบดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ โดยถือรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีพนักงานอัยการ (Public Prosecutor) กระทำการแทนรัฐประชาชนไม่สามารถดำเนินคดีเองได้²³

การที่สหรัฐอเมริกามีระบอบการปกครองที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐดังกล่าว โดยทั่วไปทุกมลรัฐจะขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง แต่ได้มีบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) ฉบับที่ 10 บัญญัติให้แต่ละมลรัฐมีอำนาจและความรับผิดชอบตรากฎหมายและบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของตนเองได้ การจัดองค์กรอัยการในสหรัฐอเมริกาจึงแบ่งออกตามลักษณะรูปแบบการปกครองประเทศ โดยแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

1. อัยการระดับท้องถิ่น (Local Prosecutors)
2. อัยการระดับมลรัฐ (State Prosecutors)
3. อัยการระดับรัฐบาลกลาง (Federal Prosecutors)

²¹ "Office of the Attorney General" United States Department of Justice Legal Activities 1994-1995 ; Published June 1, 1994 by : Office of Attorney Personnel Management U.S.>Department of Justice Washington, D.C. 20530 : p.27

²² ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรียอัยการในสหรัฐอเมริกา" อัยการนิเทศ เล่ม 40 ฉบับที่ 3 - 4 พ.ศ. 2521, หน้า 341

²³ อรุณี กระจ่างแสง, "บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมันนี สหรัฐอเมริกา และไทย" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 กันยายน 2533, หน้า 60

1. อัยการระดับท้องถิ่น (Local Prosecutors) ถือเป็นผู้รับผิดชอบในคดีอาญาที่เกิดขึ้นในสถานที่แห่งหนึ่ง ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีอำนาจอิสระในการดำเนินคดีไม่ขึ้นต่อกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งได้บัญญัติขึ้นภายหลัง²⁴ หัวหน้าอัยการในระดับท้องถิ่นเรียกชื่อรวม ๆ กันว่า District Attorney หรือ D.A. หรืออาจมีชื่อเฉพาะว่า States Attorney, Prosecuting Attorney, County Attorney หรือ County Prosecutor หัวหน้าอัยการระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน²⁵

การบริหารงานภายในของสำนักงานอัยการระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของหัวหน้าอัยการในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น สำนักงานอัยการแห่งท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อาจจะให้อัยการผู้ช่วยแต่ละคนจัดการคดีในความรับผิดชอบตั้งแต่ต้นจนจบ แต่ สำนักงานอัยการท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งอาจจะแบ่งให้อัยการผู้ช่วยกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่ตั้งสำนวนตามดุลยพินิจ อีกกลุ่มหนึ่งมีหน้าที่ฟ้องร้องคดี เป็นต้น²⁶

2. อัยการระดับมลรัฐ (State Prosecutors) มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องคดีอาญาเฉพาะคดีบางประเภทที่เกิดขึ้นภายในเขตมลรัฐนั้น ๆ เช่น ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ความผิดเกี่ยวกับการทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ฯลฯ²⁷ ผู้บังคับบัญชาของอัยการระดับมลรัฐ คือ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ (State Attorney General) ซึ่งถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองคือเกือบทุกมลรัฐมาจากการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐพอสรุปได้ดังนี้

1. ดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของรัฐ และสาธารณชน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชน

2. เป็นผู้โต้แย้งกฎหมายของมลรัฐในกรณี que ที่เห็นว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจคัดค้านและยับยั้งการปฏิบัติการของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติงานนั้นจะเป็นผลเสียหายต่อประโยชน์ของสาธารณชน

²⁴ ทวีศักดิ์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรียอัยการในสหรัฐอเมริกา", หน้า 348

²⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา" นิติศาสตร์ 10 (ฉบับที่ 1 2521), หน้า 158

²⁶ รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา" สารสารอัยการ 14 (สิงหาคม 2534), หน้า 32

²⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา", หน้า 158

3. เป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการให้คำปรึกษาแนะนำทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารมตรัฐ

๑๓๑

นอกจากนี้ อัยการสูงสุดแห่งมตรัฐยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับอัยการระดับท้องถิ่น ด้วยโดยมีอำนาจเข้าไปดำเนินคดีอาญาระดับท้องถิ่นได้ หากเห็นว่าคนอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินคดีได้ เป็นผลดีกว่าอัยการระดับท้องถิ่นสำหรับคดีที่ได้เริ่มต้นโดยอัยการสูงสุดแห่งมตรัฐนั้น กฎหมายจารีตประเพณีให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดแห่งมตรัฐที่จะจัดการเกี่ยวกับคดีนั้น ๆ อย่างไรก็ได้ ครอบคลุมทั้งที่เป็นการกระทำโดยทุจริต และเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น การตกลงเกี่ยวกับคดี (plea bargaining) หรือถอนฟ้อง เป็นต้น ซึ่งในหลายมตรัฐ อัยการสูงสุดแห่งมตรัฐอาจตั้งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยเหตุผลในทางนโยบายได้ หรือถ้าเป็นกรณีที่ได้มีการฟ้องร้องไปแล้ว จะโดยอัยการสูงสุดแห่งมตรัฐเองหรืออัยการระดับท้องถิ่นก็ตาม อัยการสูงสุดแห่งมตรัฐก็อาจดำเนินการถอนฟ้องนั้นเสียได้²⁸

3. อัยการระดับรัฐบาลกลาง (Federal Prosecutors) เป็นลักษณะขององค์กรเดียวที่มีระบบการฟ้องคดีแบบรวมอำนาจ (Centrallization)²⁹ * การดำเนินคดีอาญามีอัยการซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากอัยการสูงสุด³⁰ ทำหน้าที่ดังนี้คือเมื่อมีการกระทำผิดอาญาที่ละเมิดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลางเกิดขึ้น ผู้ต้องหาจะถูกดำเนินคดีภายใต้อำนาจของรัฐ โดยอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แม้ในทางปฏิบัติตำรวจจะเป็นองค์กรที่เริ่มการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่ภายหลังขั้นตอนการจับ อัยการจึงต้องมีโอกาสพิจารณาถึงความจำเป็นของพยานหลักฐานที่จะนำขึ้นสู่ศาลว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงพอแก่การฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด การเชื่อถือในทฤษฎีและวิธีการดังกล่าว

²⁸ Jay A. Sigler "The Prosecutor : A comparative Functional Analysis", In The Prosecutor. Edited by William F. McDonald (Beverly Hill, C.A. : Sage Publications, Inc. 1979) p.58 อ้างใน ชาญ สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 หน้า 32-34)

²⁹ George T. Felkenes, The Criminal Justice System : It's function and personnel p. 170-172 อ้างใน ชาญ สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น", หน้า 32-34

* ในขณะที่อัยการระดับท้องถิ่นและมตรัฐมีระบบการฟ้องคดีแบบกระจายอำนาจ

³⁰ ส. ปรุณาวิน และ ม. อรรถโกวิทวาทิ, ระบบอัยการ (พระนคร : ไทยเกษม, 2498), หน้า 66

ทำให้อัยการสหรัฐมีอำนาจควบคุมการสอบสวนของตำรวจอย่างใกล้ชิด โดยเข้าร่วมอยู่ในการสอบสวนเสมอ

เห็นได้ว่าอัยการสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวางมากผู้บังคับบัญชาอัยการสหรัฐอเมริกา คือ อัยการสูงสุด (U.S. Attorney General) ซึ่งถือเป็นตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา (Senate) โดยมีสถานะทางการเมืองเป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” และเนื่องจากกระทรวงนี้มีองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งในความรับรู้ของคนอเมริกันทั่วไป กระทรวงนี้คือกระทรวงอัยการ ดังนั้นจึงอาจเรียกอัยการสูงสุดว่าเป็นรัฐมนตรีอัยการก็ได้³¹ อัยการสูงสุดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีอัยการของสหรัฐอเมริกา ถือว่ามีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่อย่างมากมาใช้ในการควบคุมดูแลกิจการทางด้านกฎหมายทั้งหลายของรัฐบาล โดยอำนาจของอัยการสูงสุดจะถูกกล่าวไว้อย่างกว้างๆ ตามลักษณะกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)³² โดยมีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. ให้ความเห็นและคำปรึกษาปัญหากฎหมายแก่รัฐบาล, หน่วยงานของรัฐ³³
2. ควบคุมดูแลส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการกระทรวงยุติธรรม
3. ควบคุมเรือนจำของรัฐบาลกลาง³⁴
4. เป็นผู้แทนของสหรัฐในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย
5. มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบและ พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิพลเมือง³⁵
6. เป็นผู้เตรียมรับสภาวะฉุกเฉินและดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ส่วนราชการของรัฐบาลสหรัฐเกี่ยวข้อง (เช่น ในกรณีที่ประชาชนก่อการประท้วงจนเกิดการจลาจลในบ้านเมือง) โดยเป็นผู้ประสานงานแนะนำและกำหนดมาตรการทางปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ประสานงานกับศาลยุติธรรม หรือสภากองเกรส ตลอดจนกับรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ³⁶

๑๓๓

³¹ ทวีศักดิ์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, “รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา” หน้า 339

³² “Attorney General” Corpus Juris Secundum Complete Restatement Of The Entire American Law As Developed By All Reported Cases, Volume A, St. Paul, Minn. West Publishing Co., P.812

³³ Ibid., p. 817

³⁴ “Attorney General” American Jurisprudence Secound Edition Volume7, 1980 p.35

³⁵ “Attorney General”, p. 812

³⁶ ทวีศักดิ์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, “รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา”, หน้า 341

ในการดำเนินคดีอาญา อัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกา มีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ในชั้นการสอบสวน ฟ้องร้อง ตลอดจนถึงชั้นบังคับคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอบสวน ฟ้องร้องเกี่ยวกับความผิดทางอาญาถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่มีมาตั้งแต่ครั้งประวัติศาสตร์ของ อัยการสูงสุด (The power to prosecute criminal offenses is one of the historic functions of the attorney general...)³⁷ โดยอัยการสูงสุดมีอำนาจเข้าสอบสวนคดีอาญาใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้³⁸ ทั้งมีสิทธิเข้าแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาใด ๆ ที่กระทำโดยอัยการของ รัฐหรืออัยการท้องถิ่น³⁹ และเนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา⁴⁰ แม้พนักงานอัยการอื่นจะเป็นผู้สอบสวนฟ้องร้องแต่ก็ถือเป็นผู้กระทำการแทนอัยการสูงสุด⁴¹ โดย การฟ้องคดีอาญาทุกคำฟ้องถือว่าได้ถูกทำขึ้นโดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุด⁴² นอกจากนี้อัยการ สูงสุดยังมีสิทธิปฏิเสธการฟ้องคดีอาญาที่ไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ กับรัฐ ในทางตรงกันข้ามอาจเข้า มาให้ความคุ้มครองการฟ้องร้องดำเนินคดีที่รัฐเสียหายได้⁴³ และภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว อัยการสูงสุดก็ยังถือเป็นตัวแทนรัฐในการอุทธรณ์คดีแม้ว่าคนจะมีใช้คู่ความคดีนั้นแต่เดิม⁴⁴ ส่วนการ บังคับคดีอาญานั้น อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินการจนเสร็จสิ้นทั้งนี้เพราะสำนักงานเจ้าพนักงานผู้ ปฏิบัติตามคำสั่งศาล (U.S. Marshals) กรมราชทัณฑ์ และสำนักงานคณะกรรมการนักโทษ (Pardon Attorneys) ล้วนแล้วแต่สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) ซึ่งอยู่ ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดทั้งสิ้น⁴⁵

³⁷ Attorney General, p. 841

³⁸ Ibid., p. 841

³⁹ Ibid., p. 842

⁴⁰ Ibid., p. 821

⁴¹ Ibid., p. 802

⁴² Ibid., p. 803

⁴³ Ibid., p. 841

⁴⁴ Ibid., p. 840

⁴⁵ ทวีศักดิ์ น. ตะกั่วทุ่ง. "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา", หน้า 341

2. บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศที่ปกครองแบบสหพันธรัฐ* จึงมีองค์กรการปกครองทั้งสหพันธรัฐ(Bund) และมลรัฐ (Land) กล่าวคือ มีรัฐสภาของสหพันธรัฐ (Bundestag) รัฐบาลของสหพันธรัฐ(Bundesregierung) และรัฐสภาของมลรัฐ (Landtag) รัฐบาลของมลรัฐ (Landesregierung) กฎหมายที่ใช้บังคับ คือ กฎหมายว่าด้วยการศาลยุติธรรมทั้งทางแพ่งและอาญารวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1877 โดยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการให้อำนาจสอบสวนที่อ่องร้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ กฎหมายดังกล่าวเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยศาลยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ใช้ในปัจจุบัน⁴⁶

การจัดองค์กรอัยการในประเทศเยอรมัน จะเกี่ยวข้องกับลักษณะการปกครองของรัฐ และเกี่ยวข้องกับศาลด้วย โดยศาลในเยอรมันมีทั้งศาลของสหพันธรัฐและศาลมลรัฐ ศาลของสหพันธรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญามีศาลเดียว คือ ศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof) และเป็นศาลชั้นฎีกาซึ่งพิจารณาเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ศาลของมลรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญามี 3 ศาล คือ ศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลแขวง (Amtsgericht)⁴⁷

อัยการเยอรมันสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แบ่งองค์กรของอัยการออกได้ดังนี้

1. สำนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ เรียกว่า General bundesanwalt (อัยการสูงสุดสหพันธรัฐ) มีอัยการในบังคับบัญชา เรียกว่า Bundesanwalt
2. สำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ เรียกว่า Generalstaatsanwalt (อาจเรียกว่า อัยการเขต)

* มีรูปแบบการปกครองคล้ายประเทศสหรัฐอเมริกา

⁴⁶ VGL Wolfgang Heyde, Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland, 3 Auflage, Konigshofen 1972 S.9 อ้างใน คณิต ฃ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง" ในระบบอัยการต่างประเทศ กรมอัยการ พิมพ์แจกในงานกุศลพระราชทาน ณ วัดบูรณะศิริมาตยาราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ, หน้า 16

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

3. สำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัด เรียกว่า Oberstaatsanwalt (อาจเรียกว่า อัยการจังหวัด)

4. สำนักงานอัยการประจำศาลแขวง อัยการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลแขวง

การดำเนินคดีอาญาในเยอรมัน รัฐโดยพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ส่วนเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด⁴⁸ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นอัยการเยอรมันมีอำนาจในการเริ่มคดีได้เองหรือให้ตำรวจดำเนินการให้ได้ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดให้ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามความผิดอาญาที่เกิดขึ้น และต้องกระทำทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีคณน ไปก็ตาม⁴⁹ แต่ตำรวจก็มีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือหรือผู้ช่วยเหลือ* ซึ่งต้องฟังคำสั่งของอัยการเท่านั้น โดยในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันถือเป็นกระบวนการเดียว ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นนี้ คือ อัยการ⁵⁰

การดำเนินคดีอาญาของเยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งถือว่า เมื่อการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้อง แต่ก็มิข้อยกเว้นที่อัยการจะไม่ดำเนินคดีซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 7 กรณี⁵¹ คือ

1. กรณีเนื่องจากความเล็กน้อยของคดี
2. กรณีเนื่องจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ
3. กรณีใช้ดุลพินิจในความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ
4. กรณีเนื่องจากผู้กระทำกลับใจและช่วยเหลือป้องกันผลร้าย
5. กรณีเชื่อในความรับผิดชอบฐานกรร โชกหรือริคเอาทรัพย์สิน
6. กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง

⁴⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374 อ้างใน คณิต ณ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”, หน้า 17

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163 (1)

* ตำรวจในเยอรมัน ไม่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับอัยการ แต่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้เป็น “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ” (Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft)

⁵⁰ VGL Wolfgang Heyde. อ้างใน คณิต ณ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”, หน้า 25

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 และ 154

7. กรณีความผิดอาญาฐานกล่าวหาเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท

นอกจากนี้ข้อการอาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยเหตุอื่นก็ได้ เช่น เมื่อคำนิ่งถึงอายุ บุคลิก สภาพแวดล้อม เป็นต้น โดยการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันจะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของอัยการด้วย เนื่องจากเขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาล กล่าวคือ อัยการประจำศาลใดก็ตามดำเนินคดีได้เฉพาะในศาลนั้นเท่านั้น

อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ มีอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะการฎีกาคดีที่เกี่ยวข้องกับศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐเท่านั้น โดยปกติจะไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้นหรือสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากเป็นงานในหน้าที่ของอัยการระดับมลรัฐ⁵² เว้นแต่การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เช่น กบฏ ซึ่งนำคดีมาพิจารณาพิพากษาที่ศาลสูงมลรัฐ โดยอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและคดีประเภทนี้ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ⁵³* อย่างไรก็ตาม แม้คดีลักษณะนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ แต่เมื่อคดีได้พิจารณาพิพากษาที่ศาลสูงระดับมลรัฐแล้ว อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการแก้อัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใดๆ เนื่องจากหลักกฎหมายเยอรมันมีว่า พนักงานอัยการต้องฟังผู้บังคับบัญชาของตน⁵⁴ และหัวหน้าอัยการประจำศาลใดมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้อัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้⁵⁵ ดังนั้นอัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐมีอำนาจบังคับบัญชาอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐเท่านั้น แต่จะบังคับบัญชาหรือสั่งการอัยการมลรัฐ อัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวงไม่ได้

เห็นได้ว่าแม้อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐเยอรมัน จะมีได้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการเยอรมัน เนื่องจากระบอบอัยการเยอรมันได้แบ่งแยกหน่วยงานอัยการออกเป็นระดับต่าง ๆ ตามความเกี่ยวข้องกับศาล คือ อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ อัยการประจำ

⁵² VGL Wolfgang Heyde. อ้างใน คณิต ฆ นกร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”, หน้า 20

⁵³ เรื่องเดียวกัน

* เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐที่อาจไม่ดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างอิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศหรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 วรรคหนึ่ง

⁵⁴ กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) มาตรา 164

⁵⁵ กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) มาตรา 165

ศาลสูงมตรัฐ อัยการประจำศาลจังหวัด และอัยการประจำศาลแขวง โดยอัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมันเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐเท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาถึงบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153 ดีวรรคหนึ่ง แล้ว เมื่อประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้มอบความไว้วางใจสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาที่มีความสำคัญเช่นนี้แก่อัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมัน คำกล่าวที่ว่า อัยการสูงสุดสหพันธรัฐเยอรมันถือเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ข้อมไม่เป็นการกล่าวที่ผิดพลาดเลย

2.2 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) มีการจัดองค์กรบริหารงานกระบวนการแยกเป็นอิสระจากกันโดยระบบศาลยุติธรรมแยกออกเป็นเอกเทศ ส่วนกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นถือเป็นกระทรวงทางฝ่ายบริหารมีรัฐมนตรียุติธรรมซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงาน องค์กรอัยการถือเป็นหน่วยงานหลักในกระทรวงยุติธรรม มีลักษณะเป็นองค์กรอันหนึ่งอันเดียวและแบ่งแยกไม่ได้ (Co-ordinated and Consolidated)⁵⁶ การจัดรูปและอำนาจของสำนักงานอัยการญี่ปุ่นถูกระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการ ค.ศ.1944* ประกอบด้วยสำนักงานอัยการ 4 ระดับ แต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสอดคล้องกับศาลยุติธรรมในระดับต่าง ๆ⁵⁷ โดยแบ่งออกได้ดังนี้⁵⁸

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office) อัยการแห่งสำนักงานนี้เรียกว่าอัยการชั้นฎีกามีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลสูงสุด

⁵⁶ Shigemitsu Dando, *Japanese criminal Procedure*, trans. B.J. George, Jr. (New Jersey: Fred B. Rothman & Co., 1965) p. 14-15

* ดู "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" อัยการนิเทศ เล่ม 27 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2508, หน้า 218

⁵⁷ Yosiyuki Noda, *Introduction to Japanese Law*, trans. Anthony H. Angelo (Tokyo : University of Tokyo Press, 1982) p. 135-136

⁵⁸ ศิลปอรุณ ขวชนและทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น" ในระบบอัยการสากล รวบรวมโดยกรมอัยการ 2526, หน้า 105

หรือศาลฎีกา (The Supreme Court) ซึ่งได้แก่คดีอันเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ สำนักงานอัยการสูงสุดมีแห่งเดียว มีหัวหน้าอัยการ เรียกว่า The Prosecutor General (อัยการสูงสุด) รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม

2. สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Offices) มีอยู่ 8 แห่ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลอุทธรณ์ (High Courts) หัวหน้าอัยการ เรียกว่า The Superintending Prosecutor

3. สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutor's Offices) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Courts) และศาลครอบครัว (Family Courts) มีทั้งหมด 50 แห่ง หัวหน้าอัยการ เรียกว่า Chief Public Prosecutor

4. สำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutor's Offices) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในศาลแขวง (Summary Courts) มีอยู่ 452 แห่ง หัวหน้าพนักงานอัยการ เรียกว่า Chief Public Prosecutor

ในการดำเนินคดีอาญา เอกชนในประเทศญี่ปุ่นไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเอง⁵⁹ อัยการญี่ปุ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญา⁶⁰* ทั้งนี้เมื่อมีการกระทำผิดอาญาทั่วไปเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจจะเป็นผู้เริ่มดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ** แล้วส่งสำนวนให้อัยการพิจารณาโดยพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจเสนอความเห็นใน

⁵⁹ The Code of Criminal Procedure, Article 247

⁶⁰ The Public Prosecutors Office Law, Article 6

* The code of Criminal Procedure, Article 191 บัญญัติว่า “เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็น อัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง” กล่าวคืออัยการได้รับอำนาจสอบสวนความผิดอาญาได้โดยไม่จำกัดเหตุ ที่อัยการเป็นผู้มีอำนาจและบทบาทครอบคลุมถึงการสอบสวนคดีอาญาคด้วยก็เนื่องมาจากแนวทางทฤษฎีที่ว่าอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (inseparable authority) เพราะการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนเป็นสำคัญ การสืบสวน และการสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเป็นเพียงเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดีและอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล ก็ควรจะมีโอกาสสัมผัส หรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ดู Smigeki Itou, Kensatsuchou Hou, Trans Sira Boophinon (Ryoushofukyukai, Tokyo 1981), p.68

** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 189 วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อพิจารณาเห็นว่ามีความผิดอาญาเกิดขึ้น ตำรวจ (Shihou Keisatsu Shokuin หรือ Judicial Police

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีว่าควรจะฟ้องหรือไม่⁶¹ ในระหว่างดำเนินการ อัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมได้ โดยจะสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้⁶² หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำแทนก็ได้⁶³ นอกจากนี้เมื่อมีเหตุควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นไม่ว่าอัยการจะทราบมาโดยทางใด เช่น อ่านข่าวหนังสือพิมพ์ อัยการก็มีอำนาจทำการสืบสวนและสอบสวนคดีนั้น หรืออาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนได้⁶⁴ และอัยการก็ยังมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดเอง⁶⁵ คดีเหล่านี้แม้อัยการมีอำนาจกระทำด้วยตัวเอง แต่ทางปฏิบัติอัยการจะให้ตำรวจดำเนินการเนื่องจากมีความคล่องตัวมากกว่า เว้นแต่ คดีที่ประชาชนสนใจ หรือที่เป็นข่าวเกรียวกราวอื้อฉาว (scandal) อัยการจะเป็นผู้จับกุมและสอบสวนเอง เพราะอัยการสูงสุด (The Prosecutor General) จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้สามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้⁶⁶

นอกจากอำนาจสืบสวนสอบสวนดังกล่าวแล้ว อัยการญี่ปุ่นยังต้องรับผิดชอบในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลด้วย นับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิตจะต้องกระทำไปภายใต้การ

Officials) ต้องทำการสอบสวนผู้กระทำความผิดและพยาน (ดูกฎหมายตำรวจ มาตรา 2 บรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีหน่วยงานสอบสวนอีกหลายหน่วยงาน แต่อำนาจหน้าที่ได้จำกัดอยู่เพียงคดีบางประเภทเท่านั้น เช่น เจ้าพนักงานความปลอดภัยทางทะเล พนักงานสอบสวนคดียาเสพติด เจ้าพนักงานคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

⁶¹ ทวีศักดิ์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น" ระบบอัยการสากล, รวบรวมโดยกรมอัยการ 2526, หน้า 105

⁶² Criminal Justice in Japan, Edited by Ministry of Justice. (1975) p.10 อ้างใน สมชาย เข็มพันธ์, "โครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 92)

⁶³ The Code of Criminal Procedure, Article 192

⁶⁴ The Code of Criminal Procedure, Article 193

⁶⁵ The Code of Criminal Procedure, Article 204

⁶⁶ "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา", อัยการนิเทศ, หน้า 104-108

กำกับการ (direction) ของอัยการเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการต่อปัญหาเฉพาะหน้าแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป⁶⁷

กล่าวโดยสรุป ภารกิจที่สำคัญของอัยการ ในการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่นมีอยู่ 5 ประการ คือ

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการ โดยเจ้าพนักงานตำรวจ
2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด
3. ฟ้องคดีอาญาต่อศาล
4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยถูกต้อง
5. ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน

ผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมพนักงานอัยการของญี่ปุ่นตามลำดับบังคับบัญชา คือ อัยการสูงสุด (Kenji-sosho หรือ Prosecutor General) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง⁶⁸ อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำสังกัดในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) เป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการศาลฎีกามีหน้าที่บังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุด (ซึ่งรวมถึงสำนักงานอัยการศาลฎีกา) และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานอัยการทั้งหลายทั่วประเทศ⁶⁹ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่บริหารงานสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นตั้งแต่ชั้นสอบสวน ฟ้องร้อง และบังคับคดี⁷⁰ โดยในการปฏิบัติหน้าที่อัยการสูงสุดมีอำนาจมอบหมาย (Delegate) อำนาจหน้าที่ให้แก่อัยการระดับรองหรือผู้ได้บังคับบัญชาได้⁷¹

⁶⁷ The Public Prosecutors Office Law, Article 4 และ The Code of Criminal Procedure, Article. 424

⁶⁸ ศิลปอรุณ ทูวชและทวิศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, “กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น”, หน้า 89

⁶⁹ The Public Prosecutors Office Law, Article 7

⁷⁰ The Public Prosecutors Office Law, Article 4,6

⁷¹ The Public Prosecutors Office Law, Article 11

8. บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายแบบสังคมนิยม (Socialist Law)

8.1 ประเทศรัสเซีย*

เดิมรัสเซียมีกฎหมายจัดอยู่ในระบบ Civil Law ต่อมาหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ เมื่อ ค.ศ.1917 (พ.ศ. 2466) พรรคคอมมิวนิสต์รัสเซียได้เข้าครองอำนาจบริหารประเทศระบบกฎหมายสังคมนิยมจึงเกิดขึ้น⁷² ถือเป็นประเทศต้นสกุลกฎหมายสังคมนิยมที่มีลักษณะสำคัญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายในระบบสังคมนิยมรัสเซียนี้ ส่วนมากจะออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งเดิมอยู่ในความกำกับดูแลของพรรคคอมมิวนิสต์ แต่ภายหลังเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตรัสเซียได้อ่อนกำลังและรัฐต่าง ๆ ในสหภาพโซเวียตซึ่งมีรัสเซียเป็นแกนกลาง ได้ล้มสลายลงเมื่อปีค.ศ. 1992 รัสเซียได้สืบสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสหภาพโซเวียตเดิม ทั้งยังเป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ รัสเซียจึงคงเป็นชาติหนึ่งในโลกไม่เปลี่ยนแปลงในด้านการปกครองประธานาธิบดีเยลต์ซิน ผู้นำคนใหม่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของชาวรัสเซีย ได้ดำเนินนโยบายการปกครองแบบเศรษฐกิจเสรี ดังนั้น ในปัจจุบันรัสเซียจึงมิได้ปกครองในระบบคอมมิวนิสต์โดยพรรคคอมมิวนิสต์ แต่ระบบยุติธรรมของรัสเซียก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าใดนัก เพียงแต่ตัดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจโดยพรรคคอมมิวนิสต์ออกไปเท่านั้น⁷³ อย่างไรก็ตามในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรัสเซียนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมายของรัสเซียได้ปรับปรุงและจัดทำกฎหมายหลายฉบับให้อยู่ในรูปประมวลกฎหมายที่ทันสมัย และเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็น แต่ก็ยังคงรักษาระบบกฎหมายของสังคมนิยมอยู่⁷⁴

ในระบบการพิจารณาความรัสเซียนั้น ใช้ระบบไต่สวนที่มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาทำก่อนจะฟ้องคดี โดยพนักงานอัยการของรัสเซียมีหน้าที่เสนอข้อเท็จจริง

* ปัจจุบัน แม้รัสเซียจะมีได้ปกครองแบบสังคมนิยมโดยพรรคคอมมิวนิสต์แล้ว แต่ระบบกฎหมายและองค์กรอัยการรัสเซียมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากหลักเดิม ดังนั้นจึงจัดประเทศรัสเซียไว้ในกลุ่มกฎหมายแบบสังคมนิยม (Socialist Law)

⁷² กำรบรรยายวิวัฒนาการกฎหมายเอกชน จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2537 ครั้งที่ 2, หน้า 12

⁷³ ประพันธ์ นัยโกวิท, "จากรือนสุดในอินเดียสู่หนาวสุดที่ฟินแลนด์" วารสารอัยการ ปีที่ 19 ฉบับที่ 222 สิงหาคม 2539, หน้า 164

⁷⁴ สุวิทย์ แสงทอง, "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารัสเซีย" วารสารอัยการ ปีที่ 14 ฉบับที่ 155 มกราคม 2534, หน้า 69

เหล่านี้ต่อศาล ส่วนศาลจะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงจากทั้งสองฝ่ายที่รับฟังเป็นยุติได้และปรับบทกฎหมายแก่คดี แต่ระบบไต่สวนรัสเซียได้เพิ่มลักษณะพิเศษบางประการด้วย คือ ทั้งโจทก์และศาลจะช่วยกันค้นหาความจริงทั้งข้อที่จะแสดงความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาเพียงแต่พิสูจน์ถึงสาเหตุที่จะให้ศาลยกฟ้องหรือให้ลงโทษสถานเบาเท่านั้น อย่างไรก็ตามรัสเซียก็ได้นำเอาระบบดังกล่าวนี้มาใช้ทั้งหมดพระในความคิดบางประเภท เช่น ความคิดทางการเมืองหรือความคิดในลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับการเมืองจะไม่มีการใช้วิธีการเช่นนี้ในการพิจารณา⁷⁵

โครงสร้างเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญารัสเซีย แบ่งออกได้ 4 ขั้นตอน คือ การสอบสวน การฟ้องคดี การดำเนินคดีและพิพากษา แต่ละขั้นตอนก็มีหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยอัยการรัสเซียจะมีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล และยังทำหน้าที่ผู้ตรวจการ (Ombudsman) ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย เช่น สอดส่องควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐบาลกลาง บริษัท สมาคม และประชาชนว่า ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่⁷⁶ ทั้งยังมีหน้าที่ให้ความเห็นในคดีอาญาทั้งปวง⁷⁷ โดยบทบาทของอัยการรัสเซียในการดำเนินคดีอาญานั้นจะเริ่มเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่เกิดการกระทำความผิดขึ้น การสอบสวนการพิจารณาคดี อุทธรณ์ฎีกา และบังคับตามคำพิพากษา โดยเฉพาะอำนาจสอบสวนของอัยการจะใช้ด้วยตนเองหรือโดยวิธีการควบคุมการสอบสวนก็ได้ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลงถือว่าอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการร่างและตรวจคำฟ้องผู้ต้องหา โดยอาศัยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ได้มาจากการสอบสวน อัยการจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเริ่มคดีและนำคดีฟ้องต่อศาลหรือไม่ควรจะฟ้องในข้อหาใด การดำเนินคดีในศาล การตรวจสอบคำพิพากษา มีความเห็นควรอุทธรณ์ฎีกาหรือไม่ การบังคับตามคำพิพากษาให้จำเลยได้รับโทษเหล่านี้ แต่ละขั้นตอนอัยการมีดุลพินิจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการหรือไม่ก็ได้ อัยการรัสเซียดูเหมือนว่าจะมีสองฐานะในคน ๆ เดียวกัน คือเป็นตัวแทนรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐบาลและเป็นผู้เข้าหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดีในฐานะพนักงานสอบสวนข้อเท็จจริงอีกฐานะหนึ่งในคดีเดียวกัน⁷⁸ สถาบันอัยการของรัสเซียเรียกว่า Procuracy เป็นสถาบันที่มีบทบาทมากที่สุดในวงการกฎหมาย อัยการสูงสุด (Prosecutor

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71

⁷⁶ ประพันธ์ นัยโกวิท, "จากร้อนสุดในอินเดียนสู่หนาวสุดที่ฟินแลนด์", หน้าเดียวกัน

⁷⁷ สุข เปรมวาทิน, "อัยการสหภาพโซเวียต" ระบบอัยการในต่างประเทศ กรมอัยการ

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75

General) ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา จะมีอำนาจมากกว่าประธานศาลฎีกา⁷⁹ การดำเนินงาน อัยการรัฐเซียจะมีสำนักงานอยู่ในทุกระดับของสภาพการปกครองคือ อัยการมตรัฐ อัยการประจำเขต ประจำอำเภอ และประจำเมือง อัยการสูงสุดรัฐเซียเป็นผู้แต่งตั้งอัยการมตรัฐ⁸⁰ อัยการมตรัฐเป็นผู้แต่งตั้งอัยการประจำเขต อำเภอและประจำเมืองโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดก่อน⁸¹

สำนักงานอัยการรัฐเซียจะแบ่งแยกงานในแต่ละสำนักงานออกเป็นแผนกสืบสวน สอบสวน แผนกคดีแพ่ง แผนกคดีอาญา แผนกบังคับคดีให้เงินไปตามกฎหมาย องค์การอัยการของ รัฐเซียจะปฏิบัติงานเป็นอิสระจากหน่วยงานท้องถิ่นอื่นใด ทั้งนี้ก็โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ อัยการสูงสุดของรัฐเซียแต่ผู้เดียวเท่านั้น⁸²

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หรือบทบาทของอัยการสูงสุดของรัฐเซียแล้ว กล่าวได้ว่า อัยการสูงสุดรัฐเซียเป็นหัวหน้าสถาบันอัยการรัฐเซีย เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการทั้งหมดทุกลำดับ ชั้นของรัฐเซียและเป็นตัวแทนสูงสุดของรัฐเซียในการตรวจตราดูแลบังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมาย ควบคุมดูแลการดำเนินคดีอาญาของรัฐ รวมทั้งกำหนดนโยบายในการดำเนินคดี อาญาของรัฐเช่นเดียวกับอัยการสูงสุดของประเทศในกลุ่มกฎหมายระบบอื่นๆ

3.2 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือที่รู้จักกันในนามของจีนแผ่นดินใหญ่ หรือจีน แคนั้นเป็นประเทศสังคมนิยม มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดอำนาจอธิปไตยและการ ปกครองทั้งปวงเป็นของประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเกษตรกรและชนชั้นกรมาชีพ ถือเป็นแกนนำในการบริหาร รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้กำหนดรูปแบบกฎหมาย สังคมนิยมของประเทศโดยนำระบบกฎหมายสังคมนิยมรัฐเซียมาเป็นแบบอย่างและดัดแปลงมาเป็น กฎหมายของตนตามเจตนารมณ์ของมวลชนภายใต้การนำของชนชั้นกรมาชีพ โดยรัฐธรรมนูญได้

⁷⁹ Mary Ann Glendon. Comparative Legal Traditions in a Nutshell. West Publishing Co., 1982, p.322

⁸⁰ รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต มาตรา 115

⁸¹ รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต มาตรา 116

⁸² รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต มาตรา 117

กำหนดให้กระบวนการยุติธรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีนประกอบขึ้นด้วยองค์กร 4 องค์กร
คือ⁸³

1. หน่วยรักษาความสงบสาธารณะ (Public Security Organs) เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่
รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและสาธารณะ เป็นผู้รับผิดชอบในการสืบสวน การจับกุม
ขังผู้กระทำความผิดกฎหมายและสอบสวนคดีอาญา*

2. อัยการประชาชน (People's Procuratorates) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบควบคุม
งานด้านกฎหมายของประเทศ ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบ
แผน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการโดยเฉพาะ

3. ศาลประชาชน (People's courts) เป็นหน่วยงานทางตุลาการของรัฐ รับผิดชอบงานด้าน
ตุลาการและคดีความ

4. หน่วยบริหารงานตุลาการ (Judicial administrative organs) เป็นหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบ
ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา การควบคุมดูแลนักโทษ
เรือนจำ และสถานฝึกอบรมเปลี่ยนนิสัย (Reformatories)

ในทางปฏิบัติหน่วยงานทั้งสี่ดังกล่าวนี้ต่างปฏิบัติงานทางกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน
และมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลย์การปฏิบัติงานซึ่งกันและกันด้วยซึ่งในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะระบบ
อัยการประชาชน ระบบอัยการประชาชนของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นหน่วยงานอิสระจัดตั้งขึ้น
โดยสภาประชาชน โดยได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ** ให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเด็ดขาดใน
หน้าที่ควบคุมให้การเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของบ้านเมือง ด้วยบทบัญญัติดังกล่าว
อัยการประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบคัดกรองการ
ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย หากพบ
ว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายโดยบุคคลใด หรือหน่วยงานใดของรัฐก็ตาม อัยการประชาชนก็จะ
ดำเนินการสอบสวนฟ้องร้อง นอกจากนี้อัยการประชาชนยังมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติ

⁸³ ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ, "ระบบอัยการในสาธารณรัฐประชาชนจีน" อัยการนิเทศ เล่มที่ 47
ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528, หน้า 564

* อาจเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของไทยที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
และสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

** รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 129 กำหนดว่า "อัยการประชาชนแห่งส
ธารณรัฐประชาชนจีนเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย"

หน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งปวง เกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน พิจารณา พิพากษาคดีและการบังคับตามคำพิพากษา ให้เป็นไปโดยถูกต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย

อำนาจหน้าที่อัยการประชาชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน แบ่งกว้าง ๆ ออกได้เป็น 5 ประการคือ^{๕๔}

1.ต่อต้านและป้องกันปราบปรามการกระทำผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เช่น กบฏ การแบ่งแยกดินแดน การต่อต้านพลังปฏิวัติของประชาชน (Counter Revolutionary) รวมทั้งอาชญากรรมที่เป็นภัยต่อนโยบาย กฎหมายและการบริหารประเทศ

2.สืบสวนและฟ้องร้องคดีความผิดบางประเภทซึ่งกฎหมายกำหนดโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจโดยตรงของอัยการประชาชน เช่น ความผิดฐานประกอบธุรกิจพาณิชย์โดยไม่สุจริต ความผิดฐานละเมิดสิทธิประชาธิปไตยของพลเมือง และความผิดฐานประพฤตินิยมชอบในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

3.พิจารณาคดีซึ่งหน่วยรักษาความสงบสาธารณะ (Public security organs) ได้ดำเนินการสืบสวนไปแล้วว่าจำเป็นจะต้องจับกุมบุคคลใดหรือไม่ ทั้งนี้ต้องขออนุญาตต่ออัยการประชาชนก่อนจึงจะดำเนินการจับกุมได้ และเมื่อการสืบสวนเสร็จสิ้นแล้ว หากเห็นสมควรฟ้องผู้ต้องหา ก็ต้องส่งผลการสืบสวนให้อัยการประชาชนเพื่อพิจารณาว่าควรฟ้องหรือไม่ อัยการประชาชนจึงมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติการด้านสืบสวนสอบสวนและรับคำร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาที่เสนอต่อหน่วยรักษาความสงบสาธารณะด้วย

4.ฟ้องผู้กระทำผิดในศาลรวมทั้งการสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของศาลประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ในการดำเนินคดีชั้นศาลนั้นนอกจากจะต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์ของรัฐแล้ว อัยการยังมีหน้าที่สอดส่องให้กระบวนการพิจารณาความในศาลเป็นไปอย่างถูกต้อง หากไม่ถูกต้องก็จะอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์

5. สอดส่องดูแลว่าได้มีการบังคับตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาโดยถูกต้องหรือไม่ การปฏิบัติหน้าที่ตามข้อนี้ อัยการประชาชนมีอำนาจครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเรือนจำและสถานฝึกอบรมเปลี่ยนนิสัย เพื่อให้การแก้ไขและการปฏิบัติต่อนักโทษเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นอัยการประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนยึดถือหลักปฏิบัติเป็นแนวทางในการดำเนินงาน 6 ประการคือ

^{๕๔} ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ, "ระบบอัยการในสาธารณรัฐประชาชนจีน", หน้า 566

1. หลักความอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารองค์การสาธารณะ หรือเอกชนคนใด หลักการนี้ได้รับการประกันจากสภาประชาชนแห่งชาติ (National people's Congress) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจสูงสุดโดยสภาประชาชนแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง และควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการประชาชน

2. หลักการใช้ความจริงและกฎหมายเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นหลักที่ใช้กับการบริหารงานอื่นๆของประเทศนอกเหนือไปจากการบริหารงานยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม

3. หลักการดำเนินงานคล้ายตามเจตนารมณ์ของมวลชนในสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ อัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ต่อประชาชน เพื่อต่อต้านอาชญากรรมและขังคุกไว้ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประเทศชาติ อำนาจอริปไตยของประชาชน ป้องกันรักษาสิทธิ ทรัพย์สินผลประโยชน์ของสาธารณะและประชาชน

4. หลักความเสมอภาคตามกฎหมายของบุคคล ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าพลเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และความเสมอภาคเช่นนี้ไม่อาจจำกัด หรือวิครอนได้ด้วยประการใด ๆ โดยในสาธารณรัฐประชาชนจีนถือว่า อำนาจในการลงโทษบุคคล เป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐ การจะลงโทษบุคคลใดเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องได้รับการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ การสืบสวน สอบสวน จับกุมและลงโทษบุคคลใดจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง มิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์ และปล่อยให้ผู้ผิดหลุดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมาย

5. หลักประชาธิปไตยในการบริหารงาน โดยจัดตั้งคณะกรรมการอัยการขึ้นในระดับต่าง ๆ ให้เป็นผู้ควบคุมการวินิจฉัยและแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น อัยการประชาชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน ใช้วิธีเปิดประชุมอภิปรายและลงคะแนนเสียงมติข้างมาก

6. หลักการแบ่งงานและความรับผิดชอบออกเป็นสัดส่วนโดยมีการประสานงาน และตรวจสอบงานซึ่งกันและกัน

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของอัยการสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอยู่อย่างกว้างขวาง ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการสาธารณรัฐประชาชนจีนคือ อธิบดีกรมอัยการประชาชนสูงสุด (Chief Prosecutor) ถือเป็นข้าราชการที่จะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี⁸⁵ อธิบดีกรมอัยการประชาชนสูงสุดมีอำนาจกระทำหน้าที่อัยการของทุกหน่วยงานในสังกัดคณะรัฐ

⁸⁵ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 82

มนตรีองค์กรท้องถิ่นของรัฐทั้งหมด⁸⁶ โดยในการปฏิบัติงานองค์กรส่วนท้องถิ่นของกรมอัยการประชาชนและอัยการประชาชนพิเศษ ต้องปฏิบัติงานภายใต้การกำกับของอัยการระดับสูงกว่า และงานอัยการทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้การประสานงานของอธิบดีกรมอัยการประชาชนสูงสุด⁸⁷

โครงสร้างทางกฎหมายในระบบสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาชนจีนจะเป็นรูปแบบเดียวกับสหภาพโซเวียตรัสเซียในยุคสมัยที่ปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์คือแม้อำนาจสูงสุดในการปกครองและควบคุมประเทศจะอยู่ในการกำกับของพรรคคอมมิวนิสต์แต่ระบอบอัยการของสาธารณรัฐประชาชนจีนก็มีอำนาจหน้าที่มากมายไม่แตกต่างกับของรัสเซียเลย ในส่วนอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการประชาชนสูงสุดนั้น การที่อัยการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลอัยการทั้งหมดทั้งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาเช่นนี้ ย่อมแสดงว่า อธิบดีกรมอัยการประชาชนสูงสุดของจีนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐเช่นเดียวกับอัยการสูงสุดทุกประเทศ ทุกระบบกฎหมายตามที่ได้ศึกษามา

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบถึงบทบาทหรือภาระหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสูงสุดในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ หรือ สหรัฐอเมริกาในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือญี่ปุ่นในระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร(Civil Law) รัสเซียหรือสาธารณรัฐประชาชนจีนในระบบกฎหมายแบบสังคมนิยม (Social Law) แล้วพบว่าแม้องค์กรอัยการของประเทศเหล่านี้ จะมีลักษณะบางประการที่แตกต่างกัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่หลักการสำคัญของรูปแบบอัยการในทุกประเทศคือ การดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา ถือเป็นเรื่องเดียวกันที่จะต้องดำเนินการโดยองค์กรเดียวกันและทุกประเทศล้วนแล้วแต่ให้การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้แทนสูงสุดของรัฐในการดำเนินการทางกฎหมายทั้งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีของประเทศแต่เพียงผู้เดียว* การดำเนินคดีอัยการชั้นรอง ๆ ลง

⁸⁶ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 81

⁸⁷ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 81 วรรคสอง

* แม้อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐเยอรมันจะมีตำแหน่งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด ในการดำเนินคดีอาญาของเยอรมัน เนื่องจากเยอรมันได้แบ่งแยกเขตอำนาจการสอบสวนและดำเนินคดีไว้ชัดเจนแล้ว แต่ในคดีสำคัญ เช่น กติความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐเยอรมันจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งผู้เขียนเห็นว่าป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐประการหนึ่ง

ไปถือว่าได้กระทำในนามอัยการสูงสุดของในแต่ละประเทศเท่านั้น ในข้อต่อไปจะได้ศึกษาถึงบทบาทหรืออำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของไทยว่ามีอยู่อย่างไรและเป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของประเทศต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษามาหรือไม่

4. บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย อัยการสูงสุดของประเทศ (เดิมเรียก "อธิบดีกรมอัยการ") เริ่มมีขึ้นพร้อมกับการตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด (เดิมเรียก "กรมอัยการ") อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำ ถือเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงทบวงใด อยู่ในกรบบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี⁸⁸ การแต่งตั้งอัยการสูงสุดกระทำโดยประธาน ก.อ. เสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ. แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง⁸⁹ ในการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของไทยนั้นกฎหมายได้บัญญัติอำนาจและความรับผิดชอบต่อกระบวนการยุติธรรมไว้สูงสุดเช่นเดียวกับนานาประเทศคือ ในการดำเนินคดีอาญา อัยการสูงสุดถือเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมสูงสุดของฝ่ายบริหารแต่เนื่องจากกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาของไทยได้แยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอัยการไทยจึงมีเพียงอำนาจฟ้องคดีตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมาเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่รับคำร้องทุกข์ หรือเข้าทำการสอบสวนคดีสำคัญหรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากทางกฎหมาย หรือบังคับคดี ฯลฯ เช่นอย่างนานาประเทศดังที่ได้ศึกษามาแล้ว ดังนั้นในการดำเนินคดีอาญา อัยการสูงสุดของไทยจึงมีบทบาทเพียงเฉพาะตรวจสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา ตั้งคดี และดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ไม่มีบทบาทในการสอบสวน ควบคุมการสอบสวน (เว้นแต่คดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร)* และการบังคับคดีแต่อย่างใด

⁸⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39

⁸⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27

* จะได้พิจารณาในบทต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะถูกจำกัดบทบาทในเรื่องการสอบสวนค่านิยมคดียาแต่โดยอำนาจหน้าที่ในการค่านิยมคดียาส่วนอื่น ๆ แล้ว พิจารณาได้ว่าอัยการสูงสุดของไทยมีบทบาทใน 3 สถานภาพ⁹⁰ ดังนี้

1. ในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในการค่านิยมคดียาของรัฐ⁹¹
2. ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ⁹²
3. ในฐานะพนักงานอัยการ

แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในการค่านิยมคดียาของรัฐ
อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของไทยในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในการค่านิยมคดียาของรัฐแบ่งได้เป็น
 - 1.1 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 - 1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

1.1 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.1.1 อำนาจหน้าที่ในการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในกรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร⁹³

ความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร คือความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นโดยมีการกระทำหรือมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดอยู่นอกราชอาณาจักร ถือเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ และมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยแท้ไม่อาจยึดถือเขตอำนาจสอบสวนตามพื้นที่ของพนักงานสอบสวนดังเช่นกรณีความผิดปกติธรรมดาได้

ความผิดนอกราชอาณาจักรดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนได้ ส่วนชั้นก่อนวิธีดำเนินการ และปัญหาจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

⁹⁰ อวรุท สมานเดชา, “อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น”, หน้า 281

⁹¹ กุศล พลวัน, “อธิบดีกรมอัยการ : ผู้รับผิดชอบการค่านิยมคดียาของรัฐ” วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 24 ธันวาคม 2522, หน้า 50

⁹² พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 5,10,15,16,18,18 ทวิ

⁹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

1.1.2 อำนาจหน้าที่ในการชี้ขาด กรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ⁹⁴

โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว⁹⁵ การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนเป็นการใช้อำนาจในฐานะตัวแทนองค์กรที่มี อำนาจหน้าที่สอบสวนเป็นหนึ่งเดียว มิใช่การใช้อำนาจเฉพาะตัวพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งหรือต่างคนต่างทำการสอบสวน ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติถึงการชี้ขาดในกรณีที่ไม่น่าว่า พนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบกล่าวคือ ในจังหวัดเดียวกันผู้ชี้ขาดคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนที่มีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปแล้วแต่กรณี แต่ในระหว่างหลายจังหวัดผู้ชี้ขาด คืออัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนทั้งนี้เหตุผลที่ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด คงถือตามหลักความรับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของอัยการสูงสุดนั่นเอง

1.1.3 อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม⁹⁶

คดีวิสามัญฆาตกรรม คือ คดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งโดยทั่วไปมีความเห็นว่าเป็นความผิดเฉพาะฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาเท่านั้น⁹⁷ แต่ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นที่ว่าน่าจะหมายความถึงคดีทุกเรื่องที่เจ้าพนักงานมีส่วนเกี่ยวข้องในความตายนั้น โดยไม่จำกัดฐานความผิดและตัวผู้ต้องหา⁹⁸ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

คดีวิสามัญฆาตกรรม อัยการสูงสุดหรือผู้รั้งการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ส่วนการยื่นฟ้องผู้ต้องหาและการดำเนินคดีในศาลคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นตามปกติ

⁹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21

⁹⁵ คณิต ฃ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 204

⁹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

⁹⁷ ดู สุจินต์ ทิมสุวรรณ, “คดีวิสามัญฆาตกรรม” วารสารอัยการ 3 (กุมภาพันธ์ 2523), หน้า 9

⁹⁸ คณิง ภาไทย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 2 เล่ม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: มิตรนรา การพิมพ์, 2530) เล่ม 1 หน้า 313 และคณิต ฃ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 135

1.1.4 อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ไต่สวนคดีชั้นสูงสุด

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ตรี
พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือถอนฎีกา ถ้าคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดถ้าในกรุงเทพมหานครพนักงานอัยการต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นจะต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าอธิบดีฯ รองฯ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี แะงคำสั่งของพนักงานอัยการ จะต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด เมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาดโดยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแล้ว คำชี้ขาดของอัยการสูงสุดเป็นยุติ กรณีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดในการที่อธิบดีฯ รองอธิบดีฯ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีมีความเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการนั้นก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้อัยการสูงสุดซึ่งถือเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐเป็นผู้ไต่สวนคดีชั้นที่สุด และเมื่อมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นยุติ

1.1.5 อำนาจหน้าที่ในการรับรองอุทธรณ์ฎีกา⁹⁹

ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายสามารถทำได้เสมอ แต่การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงมีข้อจำกัด อย่างไรก็ตามคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ถ้าผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำตามความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น พิจารณาเห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญ อันควรสู่ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูงสุด ให้อนุญาตให้อุทธรณ์หรือฎีกา หรืออัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุด ได้มอบหมายให้ลงลายมือชื่อรับรองในอุทธรณ์ หรือฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาจะวินิจฉัยอุทธรณ์ ฎีกานั้น ก็เป็นอันใช้ได้¹⁰⁰

⁹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ตรี, 221 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 22 ทวิ

¹⁰⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ทวิ, 193 ตรี และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 22 ทวิ

1.2 อำนาจอหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

1.2.1 อำนาจอหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องผู้ต้องหา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง¹⁰¹

การดำเนินคดีในศาลแขวงจะต้องกระทำโดยรวดเร็ว พนักงานสอบสวนจะต้องสอบสวนคดีให้เสร็จ และส่งสำนวนพร้อมทั้งตัวผู้ต้องหาไปให้พนักงานอัยการ เพื่อยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนด 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ ในกรณีที่เกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณีต้องยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอคัดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกิน 6 วัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินห้าคราว¹⁰² และพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ศาลอนุญาตให้คัดฟ้องแล้วไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดก่อน

1.2.2 อำนาจอหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 53 บัญญัติห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ทวิ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด

1.2.3 อำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการให้มีหน้าที่ดำเนินคดีในศาลเยาวชนและครอบครัว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 66 บัญญัติว่า ในท้องที่ที่ศาลเยาวชนและครอบครัวเปิดดำเนินการแล้ว ให้อัยการสูงสุดแต่งตั้งพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนตามความจำเป็นเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีที่มีข้อกล่าวหาว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด และจะต้องฟ้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัว

1.2.4 อำนาจอหน้าที่ผู้ไต่ร่องคดีความผิดในทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 160 ได้บัญญัติความผิดในทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย คือมีบทกำหนดโทษจำคุกและปรับไว้ในมาตรา 161 ถึง 175 รวม 15 มาตรา ซึ่งจำแนกความผิดออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

¹⁰¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499
มาตรา 9

¹⁰² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499
มาตรา 7

1. ความผิดของลูกหนี้ (มาตรา 161 ถึง 171 และ 175)
2. ความผิดของเจ้าหนี้ (มาตรา 171 และ 172)
3. ความผิดของบุคคลทั่วไป (มาตรา 173 และ 174)

ความผิดในทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายเหล่านี้ หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าไม่ควรฟ้อง แยกกับคำสั่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานของศาล¹⁰³ * และเป็นผู้ดูแลจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ให้ส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อส่ง การสั่งนั้น เป็นการสั่งเพื่อให้พนักงานอัยการฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องบุคคลผู้ทำผิดต่อไป

1.2.5 ย่นางหน้าที่ผู้ประสานงานกลางในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา

ประเทศไทยมีการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้เห็นได้ว่ามีพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนตั้งแต่ พ.ศ. 2472^{**} และยังมีความร่วมมือระหว่างประเทศอีกประการหนึ่งซึ่งมิได้ประกาศใช้ในรูปของพระราชบัญญัติแต่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามกับบางประเทศ คือ สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญาซึ่งหมายถึงเฉพาะการแลกเปลี่ยนนักโทษ^{***}

ความร่วมมือทั้งสองประการดังกล่าว เป็นความร่วมมือในชั้นภายหลังที่มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นแล้วทั้งสิ้นต่อเมื่อโลกเรามีความเจริญด้านการติดต่อสื่อสาร บุคคลต่างสัญชาติที่จะกระทำความผิด ได้อาศัยความเจริญเหล่านี้ร่วมกันกระทำความผิดหลายพื้นที่ในโลก¹⁰⁴ หรือมีการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดไปไว้ในอีกประเทศหนึ่งหรือความผิดส่วนหนึ่งกระทำใน

¹⁰³ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 139

* เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถือเป็นเจ้าพนักงานสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายด้วย

** ไทยได้ทำ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศต่าง ๆ ดังนี้ คือ อังกฤษ (พ.ศ.2455) เบลเยียม (พ.ศ. 2479) มาเลเซีย (พ.ศ. 2505) อินโดนีเซีย (พ.ศ. 2519) ฟิลิปปินส์ (พ.ศ. 2524) สหรัฐอเมริกา (พ.ศ.2526) และสาธารณรัฐประชาชนจีน (พ.ศ. 2535)

*** การโอนตัวนักโทษต่างประเทศที่ต้องคำพิพากษาของศาลประเทศนั้น และกำลังรับโทษอยู่ในประเทศนั้น ให้ไปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติ

¹⁰⁴ Heinrich Grutzner, "International Judicial Assistance and Cooperation in Criminal Matters", A Treatise on International Criminal Law Volume II Illinois:Springfield, 1973), p. 189 อ้างในธรรม อรรถกฤษณ์, "ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศ" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537), หน้า 1

รัฐหนึ่งแต่อีกส่วนหนึ่งกระทำในอีกรัฐหนึ่ง เป็นต้น ทำให้พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกระจ่ายอยู่ในรัฐต่าง ๆ กัน เป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเมื่อเป็นดังนี้ หลายประเทศจึงเริ่มยอมรับแนวความคิด ตลอดจนให้ความร่วมมือแก่ประเทศต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว ไม่ให้ถูกตามออกไปโดยรอดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมาย¹⁰⁵ ประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือดังกล่าวโดยได้ตรากฎหมายแม่บทออกมา คือ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 โดยกำหนดความร่วมมือในเรื่องทางอาญาอื่น ๆ หลายประการ คือ เรื่องการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี สืบพยาน วิทยุพยาน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วยคดีอาญา จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือในเรื่องทางอาญาทุกชนิดทั้งก่อนและภายหลังที่มีความผิดไม่ว่าจะเป็นความผิดรุนแรงหรือความผิดเล็กน้อยก็ตาม

พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้ที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ประสานงานในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของผู้ประสานงานกลางดังนี้

1. รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศผู้ร้องขอ และส่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
2. รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐบาลไทย และส่งให้ประเทศผู้รับคำร้องขอ
3. พิจารณาและวินิจฉัยว่าควรจะให้หรือขอความช่วยเหลือหรือไม่
4. ติดตามและเร่งรัดการดำเนินการเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเสร็จสิ้นโดยเร็ว

5. ออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา พ.ศ. 2535

6. ดำเนินการอย่างอื่น เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือ หรือการขอความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 บรรลุผล

การให้อัยการสูงสุดหรือนุคคลที่อัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยจึงพิจารณาได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของรัฐไม่ว่าจะได้มีการกระทำความผิดทั้งภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรก็ล้วนแล้วแต่อยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดทั้งสิ้น

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2

2. ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ

องค์กรอัยการของไทย เป็นส่วนราชการระดับกรม ไม่สังกัดกระทรวง ทบวงใดมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.....* ได้แบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด เป็น 25 สำนักงาน มีสำนักงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาทั้งสิ้น 14 สำนักงาน ดังนี้

1. สำนักงานคดีอาญา มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญากรุงเทพเว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากรและคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษและรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัด มีนบุรี ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2. สำนักงานคดีอาญากรุงเทพใต้ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญากรุงเทพใต้ เว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากรและคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ

3. สำนักงานคดีอาญามีนบุรี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวง ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญามีนบุรี เว้นแต่คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากรและคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ

4. สำนักงานคดีศาลแขวง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวง ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวงในเขตกรุงเทพมหานคร

5. สำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัว มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง

* ดู คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 423/2539 ลงวันที่ 2 กันยายน 2539 เรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539

6. สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนิน คดี ทั้งปวงเกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากรตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงาน อัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลอาญา กรุงเทพมหานคร และศาลอาญารธนบุรี

7. สำนักงานคดีอาชญากรรม มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงเกี่ยวกับ อาชญากรรมให้โทษ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงาน อัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพมหานคร และศาล อาญารธนบุรี ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระทำความ ผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรม

8. สำนักงานคดีอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอความเห็น ประกอบการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุดซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอื่นๆ และระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ กำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของอัยการสูงสุด เว้นแต่การสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักร

9. สำนักงานคดีศาลสูง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงที่เกิดใน เขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ในชั้นอุทธรณ์และฎีกา

10. สำนักงานต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานติดต่อและประสานงาน กับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด งานสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักร ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษตามกฎหมายในราชอาณาจักร งานให้ความร่วมมือและประสานงานระหว่างประเทศทางอาญากับหน่วยงานภายใน ประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

11. สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบให้คำปรึกษาหรือ ความเห็นทางกฎหมายรวมทั้งการตรวจร่างสัญญาและเอกสารประกวดราคาทั้งโครงการใน ประเทศและต่างประเทศแก่หน่วยงานของรัฐ

12. สำนักงานอัยการเขต มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานและ ปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดภายในเขตท้องที่ ทั้งนี้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด

13. สำนักงานอัยการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดภายในเขตท้องที่ของสำนักงานอัยการจังหวัด ทั้งนี้ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานอัยการเขต

14. สำนักงานอัยการประจำศาล มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดภายในเขตท้องที่ของสำนักงานอัยการประจำศาล ทั้งนี้ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานอัยการเขต

ในการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวนี้ มีการปกครองบังคับบัญชาและปฏิบัติงานตามลำดับชั้นดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 43 ซึ่งบัญญัติว่า

“ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย ห้ามมิให้ขัดขืนหลีกเลี่ยง ถ้าไม่เห็นพ้องกับคำสั่งนั้นจะเสนอความเห็นคัดทานเป็นหนังสือก็ได้ แต่ต้องเสนอโดยด่วน และเมื่อได้คัดทานดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชามีได้สั่งถอนหรือแก้คำสั่งที่ส่งไป ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามแต่ให้ผู้บังคับบัญชารับรายงานขึ้นไปยังอัยการสูงสุดตามลำดับ ในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือคนวันแต่จะได้รับอนุญาต”

การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในสำนักงานอัยการสูงสุด มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทั้งนี้ ปรากฏตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการใช้อำนาจหรือ กระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้”

ตามบทบัญญัติทั้งสองนี้แสดงให้เห็นว่า อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินคดีให้แก่พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้รวมทั้งมีอำนาจที่จะเพิกถอนหรือเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่มอบหมายนั้นได้ โดยมีอำนาจที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนที่อยู่ ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดมาสั่งสำนวนได้เสมอ¹⁰⁶ ซึ่งอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดีคือสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ทุกคดีและในทุกศาล¹⁰⁷ ทั้งราชอาณาจักร โดยไม่มีข้อยกเว้น¹⁰⁸ แต่การที่อัยการสูงสุดจะใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีเองทุกเรื่อง ย่อมเป็นไปได้ เนื่องจากงานใน

¹⁰⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 4064/2524

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12

¹⁰⁸ คณิศ ฃ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 148 .

หน้าที่มีมากมาย ดังนั้นอัยการสูงสุดจึงมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตั้งคดีให้แก่ พนักงานอัยการ ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ได้บัญญัติให้อัยการสูงสุด มีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการ ปฏิบัติการได้ อัยการสูงสุดจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ วางระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่ในการตั้งคดีให้แก่พนักงานอัยการ ในสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ ทั้งนี้โดยถือว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งย่อมถือเป็นการดำเนินคดีอาญาขององค์กรอัยการ และอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร

8. ในฐานะพนักงานอัยการ

อัยการสูงสุดมีฐานะเป็นพนักงานอัยการด้วยคนหนึ่ง¹⁰⁹ ดังนั้น จึงมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

8.1 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹¹⁰

3.1.1 อำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวนและตั้งคดี¹¹¹

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวน สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม สั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาซักถาม วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือ ขอให้ศาลขังและตั้งฟ้อง กรณีมีคำสั่งฟ้องแต่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหาจะต้องจัดการ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศจะต้องจัดการเพื่อขอให้ส่งตัว ข้ามแดนมาและถ้าความผิดที่ฟ้องนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการอาจส่ง ผู้ต้องหาพร้อมสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น กรณีเห็นสมควร ตั้งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวนโดยตั้งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องให้พนักงานสอบสวนทราบแต่ถ้า เห็นควรสอบสวนต่อไปก็ให้สั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนต่อไปในกรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่สั่งให้งดการสอบสวน หรือสั่งให้สอบสวนต่อไปได้ ส่วนคดี

¹⁰⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ มาตรา 5 (1), 23

¹¹⁰ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11

¹¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึง 144 และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้าย ข้ามแดน พ.ศ. 2472 มาตรา 8

ประเภทที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจถ่วงแล้วตั้งว่าการเปรียบเทียบนั้นชอบ หรือตั้งให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้อง ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบไม่ชอบ

3.1.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล

เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วยอมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการ โดยมีหน้าที่สำคัญคือการไปดำเนินคดีว่าความในศาล¹¹² และเมื่อคดีนั้นเสร็จสิ้นในศาลชั้นต้นก็มีอำนาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาต่อไปได้¹¹³

3.1.3 อำนาจหน้าที่ในการขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในคดีอาญา¹¹⁴

ในคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดก็ได้

3.1.4 อำนาจหน้าที่ในการเรียกทรัพย์สินคืนในความผิดคดีอาญาเกี่ยวกับทรัพย์¹¹⁵

เมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีข้อหาลักทรัพย์ ว่างราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกหรือรับของโจรซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องทรัพย์คืนหรือราคาที่ได้สูญเสียไปเนื่องจากการกระทำผิด ให้พนักงานอัยการเรียกทรัพย์คืนหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย

3.1.5 อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ปล่อยบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ¹¹⁶

เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยบุคคลนั้นได้

3.1.6 อำนาจหน้าที่อุทธรณ์ฎีกาคำสั่งศาลกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล¹¹⁷

ในกรณีที่ผิดสัญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมิได้ยกฟ้อง เมื่อศาลสั่งประการใดแล้ว...พนักงานอัยการมีอำนาจอุทธรณ์ได้ คำวินิจฉัยศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

¹¹² คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 235

¹¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193, 216

¹¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31

¹¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43

¹¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90

¹¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119

3.1.7 อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ได้สวน และดำเนินคดี
วิสามัญฆาตกรรม¹¹⁸

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ
ตามหน้าที่เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยัง
พนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการทำคำร้องต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ ให้ทำการได้
สวน และทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย
ถ้าตายโดยคนร้ายให้กล่าวไว้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดที่จะทราบได้

3.1.8 อำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีอาญาที่มีโทษความผิดต่อส่วนตัวอีกใน
กรณีศาลยกฟ้องเพราะเหตุผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ไม่มาตามกำหนดนัดศาล¹¹⁹

3.2 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

3.2.1 พนักงานอัยการร้องขอให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ตามกฎหมายที่
บัญญัติให้ภายหลัง ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระ
ทำผิด¹²⁰

3.2.2 พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้ยกเลิกการใช้บังคับวิธีการเพื่อความ
ปลอดภัยหรือร้องขอรับผลตามบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกรณีกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังมีเงื่อนไข
ที่จะสั่งให้มีการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยอันไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่กรณีของผู้นั้นหรือ
นำมาใช้บังคับได้แต่การใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติใน
ภายหลังเป็นคุณแก่ผู้นั้นยิ่งกว่า¹²¹

3.2.3 พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนหรืองดการใช้บังคับวิธี
การเพื่อความปลอดภัย กรณีพฤติการณ์เกี่ยวกับการใช้บังคับได้เปลี่ยนไปจากเดิม¹²²

3.2.4 พนักงานอัยการแถลงขอให้ศาลเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษ
จำคุกกรณีมีเหตุเปลี่ยนแปลง¹²³

¹¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150

¹¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166

¹²⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3

¹²¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 15

¹²² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 16

¹²³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 27

3.2.5 พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องขอให้กักกัน¹²⁴

3.2.6 พนักงานอัยการเสนอต่อศาลให้สั่งให้บุคคลผู้ถูกฟ้องที่นำจะก่อเหตุร้ายๆ ทำทัณฑ์บน¹²⁵

3.2.7 พนักงานอัยการแถลงต่อศาลว่าผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลให้รอการลงโทษเพื่อศาลจะได้พักเดือนหรือกำหนดโทษผู้นั้น¹²⁶

3.2.8 พนักงานอัยการเสนอต่อศาลว่าพฤติการณ์เกี่ยวกับคำสั่งศาลในการดำเนินกรกับเด็กอายุสิบสี่ปีที่กระทำผิด ได้เปลี่ยนแปลง ไปขอให้ศาลมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งหรือมีคำสั่งใหม่¹²⁷

3.3 อำนาจหน้าที่ในคดีอาญาตามกฎหมายอื่น

3.3.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

3.3.1.1 อำนาจหน้าที่ให้การแก้ต่างให้แก่เจ้าพนักงาน ซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ หรือราษฎรที่ถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี ทั้งนี้เป็นเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร¹²⁸

3.3.1.2 อำนาจหน้าที่ในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีให้ราษฎรในกรณีที่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ราษฎรฟ้องคดีเอง¹²⁹ เช่น คดีอุทุม¹³⁰

3.3.1.3 อำนาจหน้าที่ในการฎีกาคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาได้¹³¹ เช่น คดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษจำคุกและหรือปรับในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล¹³² เป็นต้น

¹²⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 43

¹²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46

¹²⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56, 57

¹²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 74

¹²⁸ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (3)

¹²⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (6)

¹³⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562

¹³¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (7)

¹³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 33

3.3.1.4 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีบังคับให้เป็นไปตามสัญญา
ประกัน ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹³³

3.3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472

เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะนำตัวบุคคลที่อาจส่งข้าม
แดนให้ศาลพิจารณาคำว่าควรส่งข้ามแดนหรือไม่¹³⁴

3.3.3 อำนาจตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526

พนักงานอัยการมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการนำคดีอาญาที่ได้
พิพากษาแล้ว ขึ้นพิจารณาใหม่ได้¹³⁵

3.3.4 อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคน พ.ศ. 2522

พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภค โดยมีหน้าที่
ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้¹³⁶

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้ แม้ว่าอัยการสูงสุดซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานอัยการจะ
สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ก็ตาม แต่โดยปกติอัยการสูงสุดจะไม่ใช้อำนาจ
หน้าที่ดังกล่าวด้วยตนเอง แต่จะให้พนักงานอัยการในระดับต่าง ๆ เป็นผู้ใช้ ทั้งนี้ โดยอัยการ
สูงสุดเป็นผู้วางระเบียบในการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น ระเบียบสำนักงานอัยการ
สูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

การที่อัยการสูงสุดมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญา ถึง 3 บทบาท คือ ฐานะผู้รับผิดชอบ
สูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการไทย และในฐานะ
พนักงานอัยการ ดูเหมือนว่า อัยการสูงสุดของไทยจะมีอำนาจหน้าที่มากมาย ในการตรวจตรา
บังคับควบคุมดูแลการดำเนินคดีอาญาของประเทศให้เป็นไปโดยเรียบร้อยในลักษณะเช่นเดียวกับ
ของประเทศอื่นในทุกระบบกฎหมายตามที่ได้ศึกษามา แต่เนื่องจากในระบบการดำเนินคดี
อาญาของไทยมีการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันเด็ดขาด อัยการในประเทศไทย
ไม่มีอำนาจสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวน ดังนั้น ในทุกบทบาทของอัยการสูงสุดจึง
ปราศจากอำนาจที่จะควบคุมหรือดำเนินการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองหรือให้อัยการผู้ได้
บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนแทน เช่นอย่างอัยการสูงสุดของต่างประเทศ รูปแบบ

¹³³ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (8)

¹³⁴ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 มาตรา 8

¹³⁵ พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 6 (5), 7

¹³⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39

การดำเนินคดีอาญาของไทยจึงมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างไปจากวิธีการของอัยการทุกระบบกฎหมาย ที่คดีอาญาทุกประเภทโดยเฉพาะคดีความผิดร้ายแรง ที่กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความมั่นคง ถือเป็นคดีสำคัญจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบควบคุมดูแลของอัยการเสมอ

อย่างไรก็ตาม ในคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทยได้บัญญัติให้คดีชนิดนี้อยู่ในอำนาจสอบสวนรับผิดชอบของอัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทน ซึ่งในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงประเภทคดีและลักษณะการดำเนินคดีอาญาที่กระทำนอกประเทศของต่างประเทศและของไทยว่ามีอยู่อย่างไร ทั้งจะได้พิจารณาถึงบทบาทและปัญหาในการดำเนินการสอบสวนของอัยการสูงสุดไทย ในคดีความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรในลำดับถัดไป