



บทที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ กับการบริหารงานบุคคลอัยการในบางประเทศ

การที่มนุษย์เราอยู่รวมกันเป็นสังคม มักจะมีการละเมิดสิทธิกัน อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน รัฐในฐานะผู้ปกครอง สังคมจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่สังคม ทั้งนี้ เพื่อความสงบ เรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของรัฐ ซึ่งการปกครองของรัฐในครั้ง เริ่มแรกลักษณะอำนาจต่าง ๆ เป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจ นิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เราเรียกการปกครองระบบนี้ว่า "การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" (absolute monarchy) หรือ เรียกว่า "ระบบรวมอำนาจ" (la confusion des pouvoirs) เมื่อมี บุคคลกระทำผิดกฎหมาย "คนที่ทำผิดไม่เรียกว่าทำผิดแก่บุคคลซึ่งเจ็บปวดแต่ เพียงผู้เดียว สันนิษฐานว่าทำผิดแก่ประชุมชนที่อยู่บังคับรัฐบาลทั่วไปให้รู้สึก ความหวาดหวั่นถึงแก่อันตรายตลอด"¹ รัฐจึงต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การดำเนินคดีอาญานั้นสมัยเริ่มแรกนั้น ไม่มีโจทก์และจำเลย มีแต่ผู้ทำการ ไล่สวนความผิด ซึ่งได้แก่ ผู้พิพากษา เมื่อมีการละเมิดกฎหมายขึ้น ผู้ที่ถูก ละเมิดจะนำความร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำการไล่สวนความผิดของ ผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อเห็นว่ากระทำความผิดจริงก็จะตัดสินลงโทษผู้ นั้น การดำเนินคดีอาญาระบบนี้ เรียกว่า "ระบบไล่สวน" (Inquisitorial system)

¹ส. เปรูนาวิน และ ม. อัถโถ้วลวที, "ระบอบอัยการ,"
บทบันดิดย์ 15 (มิถุนายน 2486) : 149.

"การดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ไม่แยก "หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง" และ "หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี" ออกจากกัน หน้าที่องค์การในการดำเนินคดีที่ต่างหาก จากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในมือ ของบุคคลหรือองค์กรเดียว คือ ผู้พิพากษาหรือศาล"²

ต่อมาได้มีความเห็นว่าการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น อาจจะทำให้ประชาชนถูกกระทำละเมิดโดยรัฐได้ จึงมีแนวความคิดที่จะ จัดให้มีการจัดองค์กรแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้แบ่งแยกอำนาจของรัฐออกเป็น 3 อำนาจ โดยให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ ทำหน้าที่ออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่สังคม ให้ รัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ ทำหน้าที่บริหารราชการ แผ่นดิน และให้ศาลหรือฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ทำหน้าที่ พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเรียกแนวความคิดนี้ว่า "ระบบการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย" (democratic regime) หรือ "ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ" (the separation powers) จากแนวความคิดดังกล่าวจึงเกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพื้นฐานทางแนวความคิด จากทฤษฎี "หลักนิติธรรม" (the rule of law) คือ บุคคลในรัฐทุกคนต้องอยู่ภายใต้ กฎหมาย ซึ่งหลักนิติธรรมนี้ มีผู้กล่าวว่

"หลักนิติธรรม ก็คือ หลักธรรม โดยให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือ

²คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528), หน้า 6.

ยอดของหลักการในการออกกฎหมาย หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่า จะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพล หรือตามอารมณ์ชอบ หรือตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นกฎหมาย หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยท่านองคลองธรรม"³

จากแนวทฤษฎีหลักนิติธรรมนี้จึงถือว่า บุคคลจะมีความคิดก็ต่อเมื่อศาลได้พิพากษาว่ามีความคิดเท่านั้น ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ได้ถูกนำไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ และเริ่มมีความคิดว่าการดำเนินคดีอาญารัตยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน อาจจะทำให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงควรจะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน เพื่อจะได้เป็นหลักประกันต่อประชาชนว่าการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษจะเป็นไปอย่างยุติธรรม จึงเกิดแนวความคิดในการแบ่งแยกองค์กรและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา โดยให้แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาออกจากกัน ระบบนี้ เรียกว่าระบบกล่าวหา (accusatorial system)

"การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ก็คือ การแยก "หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง" และ "หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี" ออกจากกันในห้องพิจารณาคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) ขึ้นเป็น "ประธานในคดี"

การที่นานาประเทศเลือกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบในส่วนนั้น ก็เพราะ

³วิกรม เมลานนท์, "บัญญัติแห่งแอทเชนส์," ตุลพาท 12 (ธันวาคม 2498) : 80 - 85.

เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาตามระบบนั้น ผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกตนว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม เพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษา และขจัดข้อผิดพลาดดังกล่าว จึงได้ตัดอำนาจผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้อง"⁴

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา สามารถแบ่งแยกการดำเนินคดีได้เป็น 2 แนว คือ

(1) แนวความคิด ในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน (popular prosecution) "ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาโดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียเป็นพิเศษในคดีนั้น"⁵ การดำเนินคดีในศาล "ผู้ฟ้องหรือโจทก์กับผู้ถูกฟ้องหรือจำเลย จึงถือได้ว่ามีฐานะเท่าเทียมกันเท่านั้นเองเดียวกับโจทก์จำเลยในคดีแพ่ง ... จึงมีลักษณะ เป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความเท่านั้นเองกับคดีแพ่ง"⁶ และ "การพิจารณาพยานหลักฐานที่นำมาเสนอต่อคณะลูกขุนโดยมีศาลเป็นคนกลาง"⁷ ระบบนี้ศาลจึงทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลาง

⁴ คณิศ ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 6 - 7.

⁵ อุททิศ แสนภักติก, "การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย," (พิมพ์แจกในงานกุศลพระราชทาน ณ วัดบพิตรพิมุข จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 25 ตุลาคม 2500), หน้า 1.

⁶ คณิศ ฌ นคร, "วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน," วารสารนิติศาสตร์ THAMMASAT LAW JOURNAL 15 (กันยายน 2528) : 4.

⁷ อัญญศิริ บรรณานุกรณ์ และ ศิลปอรุณ ชูเวช, "ภาระและหน้าที่ของ DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS วารสารอัยการ 3 (กุมภาพันธ์ 2523) : 37.

หรือกรรมการเท่านั้น

(2) แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐ (public prosecution) คือ รัฐจะเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดแทนประชาชนผู้เสียหาย แต่การดำเนินคดีในศาลทั้งฝ่ายโจทก์ จำเลย และศาล "ต่างมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีอาญาทั้งสิ้น ... และการค้นหาความจริงจะไม่จำกัดอยู่กับรูปแบบพิธี ... การดำเนินคดีอาญาไม่เป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความ"⁸ ระบบนี้ศาลจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือกรรมการ แต่มีหน้าที่ช่วยกันค้นหาความจริง

นอกจากนี้ การดำเนินคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดยังมีแนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็น 2 แนวทาง คือ

1. หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (legality principle)

เมื่อเกิดมีการกระทำความผิดอาญาขึ้น เจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนความผิดโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อทำการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลอันมิชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของอัยการ⁹ และเมื่ออัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้

⁸ คณิต ฦ นคร, "วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน," : 4 - 5.

⁹ Joachim Herrmann, The rule of compulsory Prosecution and The Scope of Prosecutorial Discretion in German, 41 U. Chi. L. Rev. 468 - 469 (1974).

ซึ่งแสดงถึง "หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้ (immutability principle)"¹⁰ แต่อัยการอาจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้องร้องได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของอัยการ¹¹ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของอัยการต้องถูกจำกัดอย่างเข้มงวดและบางกรณีอาจถูกควบคุมโดยศาลได้¹²

2. หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (opportunity principle)

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และเจ้าพนักงานของรัฐได้ทำการสอบสวนความผิดแล้ว เห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง อัยการอาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาก็ได้โดยคำนึงถึง อายุ บุคลิกลักษณะ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิด และองค์ประกอบอื่น ๆ หรือแม้ว่าอัยการจะได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากอัยการเห็นควรก็มีอำนาจถอนฟ้องได้¹³ ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า ถ้ามีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่ในทุก ๆ คดี อาจมีผลทำให้ผู้ที่อยู่ร่วมด้วยอันสังคม เช่นนั้นรู้สึกว่ ตนเองได้รับโทษตามกฎหมายไปด้วย เพราะคงจะไม่มีใครที่จะยึดถืออย่างเคร่งครัดว่าต้องมีการ

¹⁰คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528) หน้า 121.

¹¹คณิต ณ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง." หน้า 95.

¹²Joacham Herrmann, The rule of compulsory Prosecution and The Scope of Prosecutorial Discretion in German, p. 468.

¹³Shigemitsu Dando, System of discretionary prosecution in Japan 18 Am. J. comp. L. (1970), P.518-521.

บังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่เสมอไป¹⁴ จึงเกิดความคิดที่จะผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย เนื่องจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (retributive theory)¹⁵ มาเป็นแนวความคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (utilitation theory) ซึ่งการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐานเพื่อรักษาไว้ซึ่งสังคม อดต้องเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งเฉยกับการกระทำเช่นนั้น และเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่าถ้ามีการกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นลงโทษแบบป้องกันทั่วไป (general prevention) แต่อีกกรณีหนึ่งเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่ว เพื่อให้โอกาสแก่เขาแก้ไขไม่กระทำความผิดอีกและสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้¹⁶

การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมจึงมีความสำคัญมากในทุก ๆ สังคม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดองค์การในกระบวนการยุติธรรมมาให้เหมาะสม การจัดองค์การในกระบวนการยุติธรรมของแต่ละรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของสภาพสภาวะการเมือง การปกครอง สังคม

¹⁴Frank W. Miller, Prosecution : The decision to charge a suspect with a crime (U.S.A. : Brown & Co. (Canada) Ltd. 1974), p. 163.

¹⁵สทชน รัตน์ไพจิตร, "ทฤษฎีการลงโทษ : การนิติบัญญัติ," วารสารนิติศาสตร์ 12 (2524) : 75.

¹⁶คณิต ฌ นคร, "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ," วารสารอัยการ 5 (กันยายน 2525) : 39.

วัฒนธรรม และ เศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดี

"การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ย่อมมีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายและการพัฒนา เรื่อยมาจนมีการแยกองค์กรออกมาเพื่อรับผิดชอบสังคม และดำเนินการตามตัวบทกฎหมาย เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยตามหลักกฎหมายโรมัน กล่าวคือ ประโยชน์สุขของประชาชน คือ กฎหมายสูงสุด (salus populi suprema lex)"¹⁷

ดังนั้น การจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรม จึงต้องมีทฤษฎีเป็นรากฐานในการพัฒนาองค์กรนั้น ก็คือ "การแบ่งแยกอำนาจ" และ "การตรวจสอบถ่วงดุล" ซึ่งกันและกัน และอาจกล่าวได้ว่า ทั้งทฤษฎีหลักนิติธรรม และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เป็นรากฐานสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักที่ทำให้ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย อันเป็นมูลฐานของสิทธิมนุษยชน (fundamental human rights) จึงได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม ความมุ่งหมายดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้ องค์กรของกระบวนการยุติธรรมก็มีความสำคัญยิ่ง ที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องจัดและกำหนด องค์กรให้เหมาะสม และเอื้ออำนวยให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานของรัฐและการบังคับใช้กฎหมาย องค์กรอัยการเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญ

¹⁷ พุทธิย์ ชัมภรัตน์, "การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษากรณีกรมอัยการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 45.

มากในกระบวนการยุติธรรม จึงเห็นสมควรจะได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์
ระหว่างอำนาจหน้าที่กับการบริหารงานบุคคลของอัยการในต่างประเทศ ซึ่ง
ถือว่าเป็นแบบอย่างในการจัดองค์กรอัยการในประเทศต่าง ๆ

องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในบางประเทศ

1. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม มีการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมาจากการ
เลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ การใช้อำนาจหมายเป็นระบบกฎหมายจารีต
ประเพณี (common law) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่ได้มีการนำมา
ดัดแปลงเป็นระบบกฎหมายอีกระบบหนึ่ง เรียกว่า ระบบกฎหมาย
แองโกล-อเมริกัน เนื่องจากการปกครองประเทศมีลักษณะเป็นรัฐรวมจึงมีทั้ง
รัฐบาลสหรัฐหรือรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐ การแบ่งอำนาจหน้าที่ของ
ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีลักษณะเด็ดขาด และถ่วงดุล
อำนาจซึ่งกันและกัน

การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ของประเทศสหรัฐ
อเมริกา "เป็นการจัดหน่วยงานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมรวมกันไว้
ทั้งหมดเป็นของฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด"¹⁸ ซึ่งเรียกว่า กระทรวงยุติธรรม
โดยมีอัยการสูงสุดของสหรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Attorney General) เป็น
"ประมุขของส่วนราชการฝ่ายยุติธรรม (Department of Justice)"¹⁹

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

¹⁹ส. เปรูนาวิน และ ม. อัถไกววัลวที, "ระบอบอัยการ,"
บทันคดี 15 (กันยายน 2486) : 259.

โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ส่วน
 อัยการสูงสุดของมลรัฐได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและมีระยะเวลาอยู่ใน
 ตำแหน่งเช่นเดียวกับผู้ว่าการมลรัฐ แต่อัยการสูงสุดบางมลรัฐผู้ว่าการมลรัฐ
 เป็นผู้แต่งตั้ง²⁰ อัยการสูงสุดมีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร เป็นรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)²¹ "กระทรวงยุติธรรม
 ของสหรัฐอเมริกานั้น มีองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งในความรับรู้ของ
 คนอเมริกันทั่วไป กระทรวงนี้ก็คือ กระทรวงอัยการ"²² สำหรับศาลยุติธรรม
 ได้แยกเป็นองค์กรต่างหาก กระทรวงอัยการของสหรัฐอเมริกา ได้ตั้งขึ้นเมื่อ
 วันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 1789

การจัดองค์กรอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งออกตาม
 ระบอบการปกครองประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ
 อัยการระดับรัฐบาลกลาง อัยการระดับมลรัฐ และอัยการระดับท้องถิ่น²³

²⁰ทวิศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐ," : 350

²¹George T. Felkenes, The Criminal Justice System It's Function and Personnel (New Jersey : Prentice-Hall, 1975), 163 - 164. อ้างถึง ใน อารุช สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 13.

²²ทวิศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา" : 343.

²³เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา," นิติศาสตร์ 10 , 1(2521) : 156.

1.1 อัยการระดับรัฐบาลกลาง (Federal Prosecutors)

อัยการสหรัฐ หรือ อัยการของรัฐบาลกลาง (United States Attorneys) มีลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นหนึ่งเดียว และมีระบบการฟ้องคดีแบบรวมอำนาจ (centralization)²⁴ โดยมีอัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด²⁵ และเป็นผู้รับผิดชอบงานของอัยการสหรัฐ (United States Attorney) เกี่ยวกับคดีที่เกิดขึ้นในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. หรือคดีอาญาตามกฎหมายของสหรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นในมลรัฐต่าง ๆ²⁶ การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสหรัฐจะต้องไว้วางใจอย่างมากในคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Juries) คณะลูกขุนใหญ่อาจปฏิเสธมิให้อัยการสหรัฐดำเนินคดีโดยคณะลูกขุนใหญ่จะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนคดีนั้นเอง นอกจากนี้ อัยการสหรัฐยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของคณะลูกขุนใหญ่ แต่จะแสดงความเห็นในข้อเท็จจริงไม่ได้ในกรณีที่คณะลูกขุนใหญ่ตัดสินใจฟ้อง (decides to indict) อัยการสหรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีนั้นต่อไป²⁷ องค์กร

²⁴Jay 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.

²⁵George T. Fellkens, The Criminal Justice System It's Function and Personne, P.58.

²⁶Delmar Karlen, Anglo - American Criminal Justice. (Newyork : Oxford University Press, 1967), P.24.

²⁷George T. Fellkens, The Criminal Justice System It's Function and Personne, P.167.

อัยการสหรัฐ บริหารส่วนราชการดังนี้

1. อัยการสูงสุดของสหรัฐ (Attorney General)

อัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่กฎหมายของสหรัฐ และมีผู้ช่วยเหลือ คือ รองอัยการสูงสุด (Deputy Attorney General) รองอัยการสูงสุดฝ่ายคดี (The Solicitor General) และผู้ช่วยอัยการสูงสุดอีก 10 คน (Assistant Attorney General)

ผู้ช่วยอัยการสูงสุดฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยส่วนตัวของอัยการสูงสุดในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งทางกฎหมายและทางส่วนบุคคล

อัยการสูงสุดของสหรัฐ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ประธานาธิบดี และหน่วยราชการต่าง ๆ

(2) ควบคุมดูแลราชการในกระทรวงอัยการ

(3) สั่งการในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ

(4) ควบคุมเรือนจำของรัฐบาลกลาง

(5) ควบคุมงานของอัยการสหรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้

ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(6) ควบคุมดูแลกรรมสิทธิ์ที่ดินของสหรัฐ

(7) ควบคุมการค้าเนคนคดีแพ่ง และอาญาซึ่งรัฐบาล

เป็นคู่ความ

(8) เป็นผู้แทนของสหรัฐในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย

(9) คำนินคดีที่สำคัญเป็นพิเศษในศาลสูงสุด²⁸

²⁸สุช เบรูนาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," ใน ระบบอัยการสากล. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2526), หน้า 26.

(10) เป็นกรรมการควบคุมวินัยของเนติบัณฑิตยสภา
(The Bar)

(11) เป็นคณะกรรมการแต่งตั้งตุลาการ
(Commission on Judicial Appointments)

(12) เป็นผู้ให้คำแนะนำและความเห็นทางกฎหมาย
แก่รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา²⁹

(13) ควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
ฝ่ายบริหารต่าง ๆ³⁰

2. รองอัยการสูงสุดฝ่ายกิจการทั่วไป (Vice
Attorney General) มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการสูงสุดในกิจการต่าง ๆ
รับผิดชอบในการวางนโยบาย และดำเนินการตามแผนงาน ควบคุมอัยการ
ทั้งสหรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่งศาล ในกรณีที่อัยการสูงสุด
ไม่อยู่ หรือตำแหน่งอัยการสูงสุดว่างลง รองอัยการสูงสุดฝ่ายกิจการทั่วไป
จะรักษาการแทนอัยการสูงสุด

รองอัยการสูงสุด เป็นผู้พิจารณาการแต่งตั้งอัยการ
และเสนอความเห็นในการแต่งตั้งบุคคลที่จะมา เป็นผู้พิพากษาต่อประธานาธิบดี
หน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของรองอัยการสูงสุด คือ
การติดต่อระหว่างกระทรวงอัยการและรัฐสภา เป็นความรับผิดชอบสูงมาก
(highly responsible task) กล่าวคือ ร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้นจะต้อง
เสนอผ่านรองอัยการสูงสุดไปยังรัฐสภา รองอัยการสูงสุดมีหน้าที่ชี้แจง และ
พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ร่วมกับคณะกรรมการของรัฐสภา

²⁹ทวิศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา",
: 343.

³⁰ส. เปรุณาวิณ และ ม. อัถโกวัลลภ, "ระบบอัยการ" : 259.

3. รองอัยการสูงสุดฝ่ายคดี (Solicitor General) มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคดี (Litigation) ในศาลสูงสุดสหรัฐ พิจารณาย่อยสำนวนและหลักฐานอื่น ๆ ตลอดจนแถลงการณ์ด้วยวาจา ซึ่งคาดว่า จะอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาหรือไม่ และมีหน้าที่ดำเนินคดีได้ทุกศาลตามที่ อัยการสูงสุดมอบหมาย

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่ช่วยเหลืองานของ อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ช่วยอัยการสูงสุด ได้แก่ สำนักงาน อัยการสหรัฐ (United States Attorneys) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of Legal Counsel) สำนักงานคดีอาญา (Criminal Division) สำนักงานคดีแพ่ง (Civil Division) สำนักงานสิทธิเสรีภาพ (Civil Rights Division) สำนักงานเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล (United State Marshals) สำนักงานประชาสัมพันธ์ (Division of Public Information) สำนักงานสอบสวนแห่งรัฐ (Federal Bureau of Investigation) หรือ เรียกย่อว่า FBI ฯลฯ เป็นต้น³¹

1.2 อัยการในระดับมลรัฐ (State Prosecutors)

อัยการมลรัฐ มีอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ (State Attorney General) เป็นผู้บังคับบัญชา อัยการมลรัฐมีอำนาจฟ้องคดีอาญา เฉพาะบางประเภทที่เกิดขึ้นภายในเขตมลรัฐนั้น ๆ เช่น ความผิดเกี่ยวกับ ภาษีอากร ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ³²

³¹ซูช เบรนาวีน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," หน้า 26-36.

³²เกียร์ดิชเจอร์ วัจนะสวัสต์, "คู่มือพินิจงานการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา," : 158.

การบริหารงานของอัยการ ในแต่ละมลรัฐนั้นแตกต่างกัน ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ เช่น 48 มลรัฐใช้ระบบกระจายอำนาจ (decentralized) โดยมอบให้แต่ละท้องถิ่นในมลรัฐมีอัยการท้องถิ่นของตนเอง แต่มีมลรัฐ Delaware และ Rhode Island ที่ใช้ระบบรวมอำนาจ (centralized) อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐมีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ ทั้งสองมลรัฐนี้ไม่มีอัยการท้องถิ่น (District Attorney)³³ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐมีอำนาจเหนืออัยการท้องถิ่น โดยสามารถเรียกสำนวนคดีจากอัยการท้องถิ่นมาดำเนินคดีเองได้ ยกเว้น 8 มลรัฐ คือ Connecticut, Florida, Idaho, Illinois, Missouri, Tennessee, Virginia และ West Virginia อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐไม่มีอำนาจเรียกสำนวนคดีจากอัยการท้องถิ่นมาทำเองได้³⁴ ซึ่งในทางปฏิบัติ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐจะเข้าแทรกแซงอัยการท้องถิ่นน้อยมาก³⁵

อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐมีที่มาแห่งอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ (statutes) และกฎหมายจารีตประเพณี (common law) แต่อำนาจตามกฎหมายจารีตประเพณีนั้น เป็นส่วนที่ปรากฏ

³³Delmar Karlen, Anglo - American Criminal Justice, P. 25.

³⁴Ronald J. Waldron, Chester L. Quarles, R. Paul McCauley, Inc. The Criminal Justice System : An Introduction, Fourth Edition (New York : Harper & Row, Publishers, Inc., 1989), p.207.

³⁵รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา," วารสารอัยการ 14 (สิงหาคม 2534) : 32.

ให้เห็นบ่อยที่สุด พอสรุปได้ดังนี้

1. ตาเนนคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ ผลประโยชน์ของรัฐและสาธารณชน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชน

2. เป็นผู้แย้งกฎหมายของมลรัฐในกรณี que เห็นว่ากฎหมาย นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (challenge the constitutionality of state legislation) และมีอำนาจตัดค้ำปฏิบัติกรของหน่วยงานฝ่าย บริหาร ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติกรนั้นจะเป็นผลเสียหายต่อประโยชน์ของ สาธารณชน อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐก็อาจตัดค้ำและยับยั้งได้

3. ให้คำปรึกษา แนะนำทางกฎหมายแก่รัฐบาลมลรัฐ

ตำแหน่งอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ มีมาตามกฎหมายจารีต ประเพณี ส่วนตำแหน่งอัยการท้องถิ่น (local prosecutor) เกิดขึ้น ภายหลัง โดยถือว่าเป็นตำแหน่งและสำนักงานอิสระ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับ อำนาจตามกฎหมายจารีตประเพณี อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐก็ยังมีอำนาจให้ คำชี้แนะต่ออัยการท้องถิ่นดังกล่าวนี้ได้ ทั้งนี้โดยถือว่าอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ เป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานฝ่ายกฎหมายทั้งปวงของมลรัฐ (Chief la officer of the state)

อย่างไรก็ตาม สำนักงานอัยการแห่งมลรัฐกับสำนักงาน อัยการท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นแยกจากกันต่างหาก ซึ่งอำนาจและหน้าที่ของอัยการ ท้องถิ่นตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statute) นั้น อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยพลการไม่ได้

ในมลรัฐส่วนใหญ่ มีบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดความ สัมพันธ์ระหว่างอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐกับอัยการท้องถิ่น และโดยทั่วไปแม้ อำนาจในการดาเนนคดีอาญาอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการท้องถิ่น อัยการ สูงสุดแห่งมลรัฐก็ยังอาจเข้าไปดาเนนการเสียเองได้ หากเห็นว่าตนอยู่ใน วิสัยที่จะดาเนนคดีได้เป็นผลดีกว่าอัยการท้องถิ่น ในบางมลรัฐมีกฎหมายให้ อำนาจแก่อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ ที่จะสอดแทรกเข้าไปในคดีที่เริ่มต้นโดย

อัยการท้องถิ่น โดยเข้าไปดำเนินคดีแทนที่ได้เลย ถ้าหากเห็นว่าการกระทำ เช่นนั้นจะเป็นผลดีต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม และคดีที่ได้เริ่มต้นโดย อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐนั้น กฎหมายจารีตประเพณีให้อำนาจแก่อัยการสูงสุด แห่งมลรัฐที่จะจัดการเกี่ยวกับคดีนั้น ๆ อย่างไรก็ตามก็ได้ ปรากฏเท่าที่เป็น การกระทำโดยสุจริต และเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น การตกลง เกี่ยวกับคดี (plea bargaining) หรือถอนฟ้อง เป็นต้น ซึ่งในหลายมลรัฐ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ อาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยเหตุผลในทางนโยบายได้ ถ้าเป็นกรณีที่ได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีไปแล้ว จะโดยอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ เอง หรืออัยการท้องถิ่นก็ตาม อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐก็อาจดำเนินการให้ ถอนฟ้องนั้นเสียได้³⁶

1.3 อัยการระดับท้องถิ่น (Local Prosecutors)

ระบอบอัยการของสหรัฐอเมริกา อำนาจการดำเนินคดี อาญาเป็นอำนาจของอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ซึ่งมี อำนาจอิสระในการดำเนินคดีไม่ขึ้นต่อกระทรวงอัยการ หัวหน้าอัยการใน ระดับท้องถิ่นเรียกชื่อรวม ๆ กันว่า District Attorney หรือ D.A. ซึ่ง อาจมีชื่อโดยเฉพาะว่า State's Attorney, Prosecuting Attorney, County Attorney หรือ County Prosecutor เป็นต้น

การบริหารงานภายใน ของสำนักงานอัยการระดับท้องถิ่น แต่ละแห่งอาจแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของหัวหน้าอัยการในระดับ ท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น สำนักงานอัยการแห่งท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อาจจะให้อัยการ ผู้ช่วยแต่ละคนจัดการคดีในความรับผิดชอบตั้งแต่ต้นจนจบ แต่สำนักงานอัยการ ท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่ง อาจจะแบ่งให้อัยการผู้ช่วยกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่สั่งสำนวนตาม

³⁶Ibid, pp. 170 - 172.

ดุลพินิจ อีกกลุ่มหนึ่งมีหน้าที่ฟ้องร้องคดี เป็นต้น³⁷

ประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะมีระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับดังกล่าวแล้ว ยังมีระบบอัยการพิเศษ (Special Prosecutor) เป็นกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอีกด้วย³⁸

อัยการพิเศษ (Special Prosecutor)

สหรัฐอเมริกา ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด จึงไม่ยอมให้เอกชนฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง เพราะถือว่าถ้าศาลรับคำฟ้องของเอกชนก็จะเป็นการแทรกแซงอำนาจบริหาร (executive power) ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีมีความเห็นว่า ควรจะให้พนักงานอัยการผู้เสียหายเป็นโจทก์ (private prosecutor) แทนพนักงานอัยการ เนื่องจากอัยการไม่ฟ้องจำเลยโดยไม่ถูกต้อง และคดีอาญานั้นเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าผู้ต้องหาควรจะถูกฟ้อง

2. ก่อนที่ศาลจะอนุญาตจะต้องมีหมายถึงอัยการ เพื่อให้โอกาสอธิบายเหตุผล

3. อัยการสามารถแสดงหลักฐานต่อศาลได้ทุกขั้นตอน ว่าคำร้องของผู้เสียหายในการฟ้องร้องคดีนั้นสมควรถูกยก

³⁷รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา," : 32.

³⁸อายุธ สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 36.

4. ศาลอาจสั่งให้ private prosecutor ได้รับเงินค่าบริการทางกฎหมายตามสมควรจากงบประมาณท้องถิ่น เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการฟ้องโดย private prosecutor เป็นการกระทำโดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ ในกรณีนี้ผู้ยื่นคำร้องขอฟ้องโดย private prosecutor จะต้องชำระค่าเสียหายแก่เจ้าเลยตามสมควรและยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมศาลอีกด้วย ในคดี PEOPLE V. MUNICIPAL COURT, 27 Cal. App. 3d 193, 103 Cal. Rptr. 645 (1972) ตัดสินว่าเอกชนเริ่มฟ้องคดีอาญาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอัยการไม่ได้ เพราะ

(1) ถ้าศาลรับคำร้องของเอกชน ก็จะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐ เพราะถ้าศาลรับคำฟ้องของเอกชนก็จะเป็นการแทรกแซงอำนาจบริหาร (executive power)

(2) ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ความหลักประกันแก่ประชาชนทุกคนที่จะไม่ถูกฟ้องทางอาญา และมาตรการที่สำคัญอันหนึ่งที่จะคุ้มครองหลักการอันนี้ ก็คือ การให้อัยการซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณาพยานหลักฐานว่าควรจะดำเนินคดีอาญากับประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือไม่

แต่หลักการที่ว่าอัยการเท่านั้นเป็นผู้ฟ้องร้อง และดำเนินคดีอาญา มีข้อยกเว้นที่อาจจะต้องให้ผู้ฟ้องพิเศษ (special prosecutor) ดำเนินคดีแทนอัยการ คือ

1. อัยการเจ้าของคดีจะถูกจำกัดไม่ให้ดำเนินคดีนั้น ถ้าปรากฏว่าอัยการผู้นั้นมีผลประโยชน์ในคดีนั้น

2. ถ้าคดีนั้นเป็นคดีที่ซับซ้อน และยากเป็นพิเศษ ซึ่งอยู่นอกเหนือความสามารถของอัยการที่จะจัดการ

3. ในคดีที่มีการกล่าวหากันว่า มีการทุจริตในขบวนการยุติธรรม บุคคลภายนอกอาจจะถูกแต่งตั้งเข้ามาสอบสวน และดำเนินคดีอาญาแทน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในหมู่ประชาชนว่า กระบวนการยุติธรรมทาง

อาญายังสามารถเอื้ออำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน" 39

จากการแบ่งองค์กรอัยการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภารกิจของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา มี ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ของอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งระบบอัยการสหรัฐ ระบบอัยการมลรัฐ และระบบอัยการท้องถิ่นใช้ระบบกล่าวหา การเริ่มต้นกระบวนการยุติธรรมทางอาญารโดยปกติตำรวจจะเป็นผู้ทำการสืบสวนสอบสวน และจับกุมผู้กระทำความผิด แต่ในบางมลรัฐ เช่น รัฐมิชิแกน ได้มีกฎหมายบังคับให้ตำรวจต้องขอความเห็นชอบจากอัยการก่อนเกี่ยวกับการตรวจค้น ยึด และจับกุมจากอัยการก่อน อัยการจึงมีบทบาทสำคัญในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบความถูกต้อง (probable cause) ของการขอหมายจับหรือจับกุม⁴⁰ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีใจความว่า

"สิทธิของประชาชน จะมีความปลอดภัยในร่างกาย เคนสถาน เอกสาร และทรัพย์สินจากการถูกตรวจค้น หรือยึดโดยไม่มีสาเหตุอันควรจะละเมิดไม่ได้ และจะออกหมายเพื่อการกระทำดังกล่าวใด ๆ หนึ่งไม่ได้เว้นแต่จะมีเหตุอันควรเชื่อถือ ซึ่งได้รับคำยืนยันด้วยความสาบานหรือคำปฏิญาณ และโดยเฉพาะจะต้องระบุสถานที่ที่จะค้น หรือบุคคลที่จะจับกุมหรือ

³⁹รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา," : 36 - 37.

⁴⁰สุรินทร์ ถั่วทอง, "การจับ หมายจับ และเสรีภาพในร่างกายของบุคคล," วารสารอัยการ 5 (มกราคม 2525) : 44 - 45.

สิ่งที่จะยึดไว้ในหมายนั้น"

เนื่องจากตำรวจ เป็นองค์กรที่เริ่มดำเนินการสอบสวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เมื่อมีการกระทำความคิดเกิดขึ้น ตำรวจจะทำการจับกุมและดำเนินวิธีการต่าง ๆ เพื่อค้นหาพยานหลักฐาน⁴¹ และอัยการเป็นผู้พิจารณาหลักฐาน และนำพยานเข้าสืบในชั้นดำเนินคดีในศาล ดังนั้นอัยการสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนของตำรวจอย่างใกล้ชิดโดยอยู่ร่วมในการสอบสวนและอาจร่วมทำการสอบสวน⁴² หรือจะเริ่มทำการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองก็ได้ ในเมื่อเห็นว่าตำรวจท้องถิ่นหรือนายอำเภอไม่มีความสามารถหรือไม่ซื่อสัตย์สุจริต⁴³ หรือในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพล ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของอัยการที่จะต้องเข้ามาดำเนินคดีเอง⁴⁴ อัยการ

⁴¹Paul B. Weston and Kenneth M. Wells, The Administrations of Justice 4 edition (New Jersey ; Prentice - Hall, Inc., 1981), p. 20.

⁴²เกียรติขจร วัจนะสวัสดี, "หลักการไม่ยอมรับฟังพยานวัตถุพยานเอกสาร ซึ่งได้มาโดยการจับ การค้น การยึด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 9, 3 (2520) : 50 - 52.

⁴³Ronald J. Waldron, Chester L. Quarles, R.Paul McCauley, Inc. The Criminal Justice System : An Introduction, Fourth Edition, p.211.

⁴⁴American Bar Associations (ABA) Project On Standards for Criminal Justice, Standard Relating to The Prosecution Function And The Defence Function, p. 77. อ้างใน อรุณี กระจ่างแสง, "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 47.

มีอำนาจศาลคำสั่งไม่ฟ้อง โดยการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ⁴⁵

นอกจากนี้อัยการสหรัฐอเมริกา ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกำหนดโทษของจำเลยเฉพาะในขั้นตอนการวินิจฉัยความผิด (guilty stage)⁴⁶ ซึ่งการกำหนดโทษดังกล่าวแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ

ลักษณะแรก อัยการใช้อำนาจโดยการสั่งไม่ฟ้องจำเลย ตามที่เจ้าพนักงานตำรวจเสนอรวมทั้งการใช้อำนาจในการถอนฟ้องจำเลย ด้วย อำนาจของอัยการดังกล่าว เรียกว่า อำนาจในทางปฏิเสธ (negative powers)

ลักษณะที่สอง อัยการอาจใช้วิธีการฟ้องข้อหาตามที่ตกลง กับจำเลยซึ่งให้การรับสารภาพ (charge bargaining) โดยข้อหาดังกล่าว มักมีโทษเบากว่าความผิดที่จำเลยกระทำ อำนาจของอัยการดังกล่าว เรียกว่า อำนาจในการยอมรับ (positive powers)⁴⁷

การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining or the negotiated plea) เป็นการกระทำต่อรองระหว่างอัยการกับจำเลย หรือทนายจำเลย โดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ให้แก่กัน คือ จำเลยให้การ

⁴⁵ จีรนิติ หะวานนท์, "หลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มา โดยมิชอบ : เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายอเมริกันและกฎหมายเยอรมัน," ตุลพาท 31 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2527) : 37.

⁴⁶ Stephen A. Saltzburg, *America Criminal Procedure : Cases and Commentary*, 3rd ed. (New York : West Publishing, 1988); p.1083.

⁴⁷ เกียรติภูมิ แสงศศิธร, "กระบวนการกำหนดโทษจำเลยคดีอาญา ในประเทศสหรัฐอเมริกา," วารสารอัยการ 15 (มกราคม 2535) : 51.

รับสารภาพในขณะที่อัยการก็จะลดข้อหาที่จะฟ้องลง⁴⁸ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีและถือเป็นการบริหารงานยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁹

การดำเนินคดีอาญาของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกล่าวหาโดยอัยการเป็นผู้เสนอคดีต่อคณะลูกขุน ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 6 มีใจความว่า

"มาตรา 5 บุคคลผู้ถูกพิจารณาคดีที่มีโทษถึงประหารชีวิตหรือคดีอาญาอันไม่พึงปรารถนาอื่นใดไม่ได้ นอกจากคณะลูกขุนใหญ่จะได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษรให้พิจารณาคดีนั้นแล้ว . . ."

"มาตรา 6 ในการดำเนินคดีอาญาทั้งบวงงให้จำเลยทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและเปิดเผยโดยคณะลูกขุนที่ไม่มีความอคติของมลรัฐ และเขตที่ความคิดทางอาญานั้นได้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้แน่นอนล่วงหน้าแล้วและที่จะได้รับแจ้งให้ทราบถึงลักษณะและเหตุที่กล่าวหาที่จะมีการสืบพยานโจทก์ต่อหน้าที่จะมีวิธีการบังคับพยานฝ่ายตนมาเบิกความและที่จะให้ทนายว่าความต่างคดีให้"

กระบวนการกล่าวหา เป็นหน้าที่ของอัยการในสหรัฐอเมริกาที่จะกำหนดยุทธวิธีในการควบคุมคดี ซึ่งการกล่าวหา มี 2 รูปแบบ คือระบบการใช้กฎหมายหาข้อมูล การหาข้อมูลจะเกิดขึ้นเมื่อมีการรับฟ้อง และ

⁴⁸Enker, Perspectives on Plea Bargaining in the Criminal Justice System, Franklin E. Zimring, Richard S. Erase, (Boston : Little, Brown and Company, 1980), p.498.

⁴⁹Brady V.U.S., 397 u.s. 742 (1970, Barder V. Gladden, 220 F. Supp. 308 (1963)

ไต่สวนสาธารณะ ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองจะเป็นผู้บันทึก การตัดสินใจของคณะลูกขุนกระทำอย่างลับ ซึ่งวิธีนี้อาชญากรไม่ทราบว่าคุณติของตนถูกสืบสวนกับระบบลูกขุน ซึ่งบางมลรัฐก็ใช้วิธีการทั้งสองอย่าง

คณะลูกขุน เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอยู่ในท้องถื่นนั้นมาจากหลายอาชีพ จำนวนลูกขุนมีตั้งแต่ 6 คน ถึง 23 คน⁵⁰ อัยการจะเป็นผู้นำคดีเสนอต่อคณะลูกขุน การดำเนินคดีอาญาอัยการกับทนายจะช่วยกันค้นหาความจริงมาเสนอต่อคณะลูกขุน ศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางมิได้ร่วมทำการสอบสวน เพียงแต่ศาลจะเตือนจำเลยให้ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ เท่านั้น ในการดำเนินคดีอาญาธรรมดา ผู้ต้องหาอาจจะสละสิทธิไม่ดำเนินคดีโดยคณะลูกขุนก็ได้ ซึ่งปกติจะดำเนินคดีโดยคณะลูกขุนเล็ก เมื่อผู้ต้องหาสละสิทธิดังกล่าวอัยการก็จะฟ้องจำเลยต่อศาลได้เลย สำหรับคดีที่มีโทษถึงประหารชีวิตจะต้องทำการไต่สวนโดยคณะลูกขุนใหญ่เสมอผู้ต้องหาจะสละสิทธิไม่ได้⁵¹ แม้จะมีการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าจำเลยไม่สมควรถูกลงโทษอัยการก็สามารถที่จะไม่ดำเนินคดีกับจำเลยต่อไปได้โดยการถอนฟ้อง⁵²

มีผู้กล่าวว่า อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของอัยการในสหรัฐอเมริกา มีอยู่ 3 ประการ⁵³ คือ

⁵⁰คณะลูกขุนใหญ่จะมีจำนวน 16 ถึง 23 คน คณะลูกขุนเล็กจะมีจำนวน 6 ถึง 12 คน ทั้งนี้แล้วแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้

⁵¹ทวิศศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรียัยการในสหรัฐอเมริกา," : 342.

⁵²เรื่องเดียวกัน, หน้า 349.

⁵³วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายแองโกล-อเมริกัน," จัดพิมพ์โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 68.

1. การใช้ดุลพินิจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง
2. การนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องต่อศาล
3. การนำพยานหลักฐานมาสืบ

เมื่อพิจารณาระบบการฟ้องคดีอาญาของอัยการ ในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจสรุปได้ว่า สหรัฐอเมริกามีระบบการฟ้องคดีแบบรวมอำนาจ (centralized) ในระดับรัฐบาลกลางและแบบกระจายอำนาจ (decentralized) ในระดับมลรัฐ⁵⁴ และหัวหน้าอัยการในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐต่างก็มีอำนาจในการควบคุมดูแลเรื่องการสั่งคดี ในบางครั้งอาจเข้าไปใช้อำนาจในการสั่งคดีเสียเองก็ได้⁵⁵

การดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นรูปแบบของการดำเนินคดีโดยรัฐ (public prosecutor) ประชาชนไม่สามารถดำเนินคดีเองได้ และการสั่งฟ้องของอัยการใช้หลักดุลพินิจ (opportunity principle) การลงโทษผู้กระทำผิดก็มีลักษณะที่มุ่งจะแก้ไขผู้กระทำผิดให้สามารถกลับเข้าอยู่ร่วมกับสังคมได้ ตามหลักทฤษฎีอรรถประโยชน์ (utility theory) จึงเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกานั้นสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง ในประเทศสหรัฐ

⁵⁴Jay A. Sigler, "The Prosecutor : A Comparative Functional Analysis," p. 58.

⁵⁵ฐิตาวดี ชรรมาเสถียร, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 84.

อเมริกา ข้าราชการในกระทรวงอัยการ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐภายใต้คำสั่งของอัยการสูงสุด ได้มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุด ดำเนินคดีในศาลสูงสุดและศาล United States Court of Claims ในคดีที่รัฐบาลมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรืออัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการกระทรวงอัยการ หรืออัยการซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษโดยอัยการสูงสุดตามกฎหมาย มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสหรัฐในศาลใด ๆ ของสหรัฐ หรือศาลใด ๆ ของมลรัฐ หรืออัยการสูงสุดอาจสั่งให้รองอัยการสูงสุด หรือข้าราชการในกระทรวงอัยการไปดูแลผลประโยชน์ของสหรัฐ และอัยการสูงสุดมีอำนาจโต้แย้งในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งในศาลใด ๆ ของสหรัฐ⁵⁶

(3) อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมาย Judiciary act of 1789 กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นที่ปรึกษากฎหมาย (legal adviser) ของประธานาธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการเหล่านั้น⁵⁷ จึงได้จัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of Legal Counsel) ในกระทรวงอัยการ มีหน้าที่เป็นผู้ร่างคำแนะนำ หรือความเห็นต่าง ๆ ทางกฎหมายเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อประกอบดุลพินิจของอัยการสูงสุดที่จะให้แก่ประธานาธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ และเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งต่าง ๆ ของ

⁵⁶Herbert B. Chermiside, Attorney General, 7 American Jurisprudence, 4,7 (1980), pp.38 - 40.

⁵⁷Attorney General, Encyclopaedia Britannica Volume 2 (Scotland, 1768), p. 735.

ประธานาธิบดีก่อนที่จะนำออกประกาศใช้ และตรวจร่างกฎหมายต่าง ๆ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอต่อรัฐสภา ตลอดจนเป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ ในด้านกฎหมาย และดูแลเกี่ยวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ⁵⁸ การให้คำปรึกษา หรือข้อหาหรือทางกฎหมายของอัยการสูงสุดถือว่ามี ความสำคัญมากในวงการนักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา⁵⁹

(4) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความสำคัญมาก และได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญห้ามรัฐออกกฎหมายมาริดรอนสิทธิของประชาชนดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 ความว่า

"บุคคลทุกคนที่เกิดหรือแปลงชาติในสหรัฐ และอยู่ในบังคับของกฎหมายสหรัฐย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมาย หรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิหรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิตรหัสเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ไม่ได้"

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อมิให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานสิทธิเสรีภาพ (Civil

⁵⁸George T. Felkenes, The Criminal Justice System It's Function and Personnel, p. 168.

⁵⁹วีรพล ปานะบุตร, "อธิบดีอัยการของสหรัฐอเมริกา," วารสารอัยการ 4 (เมษายน 2524) : 87 - 88.

Rights Division) ขึ้นในกระทรวงอัยการ เพื่อทำหน้าที่ดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองสิทธิทางแพ่งของประชาชน นอกจากนี้ยังมีสำนักงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน ในกระทรวงอัยการอีกหลายสำนักงาน เช่น สำนักงานป้องกันการผูกขาดธุรกิจทางการค้า เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายมิให้ประชาชนต้องสูญเสียผลประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการละเมิดกฎหมาย อันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน เช่น การกระทำอันเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค กิจการสาธารณะกุศล⁶⁰

(5) อำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลข้าราชการฝ่ายบริหาร อัยการสหรัฐอเมริกา เป็นผู้สอดส่องความประพฤติของข้าราชการฝ่ายบริหาร⁶¹ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน อัยการจึงเป็นผู้ดูแลให้ข้าราชการฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องก็มีหน้าที่แนะนำให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นการทุจริต คอร์รัปชัน อัยการก็จะ เป็นผู้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดนั้น

จากภารกิจต่าง ๆ ของอัยการในสหรัฐอเมริกา มีผู้กล่าวว่า อัยการต้องตกอยู่ในฐานะที่จะต้องมีบทบาทหลายประการในขณะเดียวกัน คือ

1. อัยการต้องทำหน้าที่ในฐานะนักบริหาร
2. อัยการต้องทำหน้าที่ในฐานะทนายความ
3. อัยการต้องทำหน้าที่ในฐานะกึ่งตุลาการ
4. อัยการต้องทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา

⁶⁰สุช เบรนาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," : 31 - 36.

⁶¹ส. เบรนาวิน และ ม. อัถกัวลวตี, "ระบบอัยการ," : 259.

2. องค์กรและอำนาจหน้าที่ยุติการในอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การใช้กฎหมายเป็นระบบจารีตประเพณี (common law) หรือเรียกว่าระบบกฎหมายคอมมอน ลอร์ หมายถึง คำพิพากษาของศาล และระเบียบจารีตประเพณี หลักกฎหมายประเทศอังกฤษที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ ซึ่งเป็นต้นแบบแห่งการใช้กฎหมายจารีตประเพณี พื้นฐานของกฎหมายคอมมอน ลอร์ ก็คือ หลักการแห่งกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม (the rule of law) ซึ่งใช้มาในสมัยกลางของประเทศยุโรปโดยยึดถือหลักการว่า

"บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาค และอยู่ได้บังคับของกฎหมายธรรมดาเท่าเทียมกันไม่มีใครใดจะถูกลงโทษได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะฝ่าฝืนกฎหมายโดยแน่ชัดซึ่งได้มีการพิสูจน์กัน ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดาในศาลธรรมดาของรัฐ และสิทธิของบุคคลในทางศาลนั้นมิใช่เกิดจากหลักประกันที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากการที่ศาลยุติธรรมได้ช่วยกันรักษาสิทธิของเอกชนไว้ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดา กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือถูกริดรอนเสรีภาพ บุคคลนั้นชอบที่จะดำเนินคดีแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในศาลธรรมดา ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ซึ่งทหาความเสียหายนั้นจะเป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ"⁶²

⁶² อูสาร์ โคมลปาติก, "ศาลปกครอง" กฎหมายมหาชน (เอกสารการสอนสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 931.

ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ เป็นระบบกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยคณาพิพากษาของศาล กระบวนการยุติธรรมของระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ เอกชนสามารถดำเนินคดีได้เอง ทั้งนี้ เพราะยึดถือหลักว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการช่วยดูแลสังคม และมีหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐ โดยถือหลักเสมอภาคกันของประชาชน หรือเรียกว่า ระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน (popular prosecution) ระบบกระบวนการยุติธรรมนี้จึงถือว่าศาลมีความสำคัญมากกว่าระบบหน่วยงานยุติธรรมอื่นของรัฐ

หลัก common law ในการฟ้องคดีปกครองของอังกฤษมีอยู่ว่าการฟ้องร้องข้าราชการฝ่ายปกครอง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะมีหลักว่าพระมหากษัตริย์ทำผิดไม่ได้ (the king can do no wrong) แต่ราษฎรอาจถวายฎีการ้องทุกข์ได้ ซึ่งอัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นผู้พิจารณาเสนอต่อพระมหากษัตริย์ ว่าควรจะอนุญาตให้ฟ้องร้องได้หรือไม่ ถ้าเห็นสมควรให้ฟ้องจะพระราชทานพระบรมราชานุญาต เรียกว่า Fiat แปลว่า "พึงเป็นไปดังนั้น" แล้วผู้ร้องทุกข์จึงจะฟ้องคดีได้ แต่ปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติ Crown Proceedings Act 1947 ยอมให้ฟ้องข้าราชการได้

ระบบอัยการของอังกฤษแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากประเทศอังกฤษเอกชนสามารถดำเนินคดีเองได้ จึงไม่มีอัยการที่จะดำเนินคดีแทนเอกชน แต่จะมีตำแหน่งที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีสำคัญ ผู้ที่ทำหน้าที่อัยการสูงสุด คือ Attorney General และรองอัยการสูงสุด คือ Solicitor General⁶³ ซึ่งมีตำแหน่งเป็นคณะรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล

⁶³อุททิศ แสนโกศิก, "การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ" (พิมพ์แจกในงานกฐินพระราชทาน ณ วัดบพิตรพิมุข จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 25 ตุลาคม พ.ศ. 2500), หน้า 1 - 2.

มีวาระเข้าออกตามรัฐบาล ถ้าตำแหน่งอัยการสูงสุดว่างลง หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ รองอัยการสูงสุดปฏิบัติหน้าที่แทน⁶⁴

ในประเทศอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม ผู้ที่ทำหน้าที่คล้ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คือ ลอร์ด ชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ผู้เป็นประธานศาลฎีกา และประธานสภาขุนนางด้วย อังกฤษมีอัยการแต่ไม่มีองค์กรอัยการ จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ.1976 (พ.ศ.2529) จึงได้จัดตั้งสถาบันอัยการแห่งชาติขึ้น าชื่อว่า Crown Prosecution Service (CPS)⁶⁵

ตามธรรมดาเอกชนฟ้องคดีอาญาเองได้ แต่ในบางคดีเป็นหน้าที่ของอัยการโดยเฉพาะ และในบางคดีการฟ้องคดีอาญาต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดก่อน เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติสลากกินแบ่ง ฯลฯ

อัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นเจ้าพนักงานทางกฎหมายที่สูงสุดของพระมหากษัตริย์ และเป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ในทางอรรถคดีทั้งปวง มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและนารัฐบาลในปัญหากฎหมายทั้งปวง

⁶⁴สุรินทร์ ถ้วทอง, "ความเป็นอิสระของอัยการ (อังกฤษ)," วารสารอัยการ 4 (สิงหาคม 2525) : 80.

⁶⁵กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "อัยการกับกระบวนการยุติธรรม" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กระบวนการยุติธรรมไทย" จัดโดยคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างวันที่ 27 - 31 มีนาคม 2538 หน้า 8.

และมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ รักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยภายในประเทศ⁶⁶

การดำเนินคดีอาญา นอกจากอัยการสูงสุด (Attorney General) และรองอัยการสูงสุด (Solicitor General) แล้วยังมี ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาญา (The Director of Public Prosecutions) เรียกย่อ ๆ ว่า D.P.P. ตำแหน่งนี้ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2422 เป็นข้าราชการประจำ แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี และโดยคำแนะนำของอัยการสูงสุด มีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ที่เป็นนักกฎหมายอาชีพ ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาญา มีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินคดีอาญา ให้เป็นไปโดยความยุติธรรมและ ปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการสูงสุด⁶⁷

ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาญา ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งการสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่มีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. ให้คำปรึกษาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งตำรวจและเอกชน
2. รับรายงานคดีบางประเภทที่สำคัญและยุ่งยากจากตำรวจ
3. ผู้อำนวยการทำการฟ้องคดีดังต่อไปนี้
 - (1) คดีมีโทษประหารชีวิต
 - (2) คดีที่ส่วนราชการขอให้ฟ้อง
 - (3) คดีที่เห็นว่าสำคัญหรือยุ่งยากอันควรเข้าแทรกแซง⁶⁸

ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาญา มีสิทธิเสนอความเห็นที่ควรสั่งฟ้อง

⁶⁶สุข เปรณาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," หน้า 48.

⁶⁷เรื่องเดียวกัน

⁶⁸อุททิศ แสนภคติก, "การดำเนินคดีในประเทศอังกฤษ," หน้า 11.

หรือไม่ฟ้องและถ้าตำรวจไม่ทำตามความเห็น ผู้อำนวยความสะดวกดำเนินคดีอาญา ก็อาจดำเนินการฟ้องร้องเองได้ ในกรณีที่ไม่ควรฟ้องแต่ตำรวจฟ้องไป ผู้อำนวยความสะดวกดำเนินคดีเสียเองโดยตัดไม่ให้มีการดำเนินคดีต่อไปโดยแนะนำ magistrate ผู้ไต่สวนชั้นต้นว่าควรสั่งคดีไม่มีมูล หรืออาจเสนอไปยังอัยการสูงสุดให้ถอนฟ้องได้⁶⁹ อำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง เป็นอำนาจเด็ดขาดของอัยการสูงสุด⁷⁰

การฟ้องคดีโดยตำรวจ หรือเอกชนจะต้องมีนักกฎหมายเข้าช่วย เริ่มด้วยการทำบันทึกย่อ เรียกว่า "soups" นักกฎหมายเหล่านี้มาจากสำนักงานทนายความ และในปี พ.ศ. 2473 ตำรวจลอนดอนได้แต่งตั้งคณะทนายเป็นส่วนราชการ เรียกว่า Solicitor's Department มีหน้าที่ช่วยเหลือตำรวจในการดำเนินคดี

ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาในอังกฤษนอกจากเอกชน ตำรวจ และ ผู้อำนวยความสะดวกดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังมีหน่วยราชการอื่น ๆ เช่น กระทรวงแรงงาน การประกันภัยแห่งชาติ สุลกากรและสรรพสามิต⁷¹

คดีที่มีการตั้งฟ้อง ถอนฟ้อง หรือไม่ดำเนินคดีภายในเวลาอันสมควร จะต้องรายงานให้ผู้อำนวยความสะดวกดำเนินคดีอาญาทราบ เพื่อพิจารณา หากเห็นว่าคดีดังกล่าวกระทำโดยไม่สุจริต หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะจนจำเป็นต้องดำเนินคดีต่อไป ก็สามารถดำเนินคดีไปได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าโจทก์จะดำเนินคดีหรือไม่⁷²

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁷⁰ สุข เบรนาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," หน้า 50.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² อัญชัญศิริ บรรณานุกรม และ ศิลปอรุณ ชูเวช, "ภาระและหน้าที่ของ DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS," วารสารอัยการ 3 (กุมภาพันธ์ 2523) : 45.

นอกจากนี้ ผู้อำนวยความสะดวกดำเนินคดีอาญายังมีหน้าที่ดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ เว้นแต่เป็นคดีฟ้องร้องของรัฐบาลเป็นโจทก์และประสงค์จะดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์เอง⁷³

คดีอาญาบางประเภทเอกชนจะดำเนินการฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก Attorney General หรือ Director of Public Prosecutions แล้ว การฟ้องคดีอาญาบางอย่างก็จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนปกครองท้องถิ่น⁷⁴

"การดำเนินการฟ้องคดีอาญาเป็นการกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ (Crown) ... การฟ้องคดีอาญาถือว่ากระทำในนามของรัฐ อาจเห็นได้จากแบบคำฟ้อง (indictment) ซึ่งแสดงชื่อว่า The Queen V. Smith หรือมีฉะนั้นก็เป็น R.V. (R. = Rex, Regina Rex = King ; Regina = Queen) แต่อย่างไรก็ตามในกระบวนการพิจารณาโดยรวบรัด ผู้เป็นโจทก์จะแสดงชื่อเป็นบุคคลธรรมดา เช่น Jones V. Smith แสดงว่าบุคคลชื่อ Jones เป็นโจทก์ และบุคคลชื่อ Smith เป็นจำเลย Jones ผู้เป็นโจทก์อาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นตำรวจ หรือเป็นผู้แทนของหน่วยราชการก็ได้ ...

แม้ว่าโดยทางทฤษฎีการใช้สิทธิฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีจะมีโดยไม่จำกัดก็ตาม แต่หลักที่ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินในนามของกษัตริย์ หรือของรัฐก็คือ คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาไม่อาจประนีประนอมยอมความกันเองได้ โดย

73 เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

74 อุทิศ วีรวัฒน์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ," ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 120.

มิได้ได้รับความยินยอมจากรัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐเสียก่อน"⁷⁵

ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการสูงสุด (Attorney General) และ รองอัยการสูงสุด (Solicitor General) ต้องฟังคำแนะนำ หรือความเห็นของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แต่คำแนะนำดังกล่าว ไม่มีลักษณะบังคับให้อัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุดต้องปฏิบัติตาม แต่เปิดโอกาสให้อัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุด ใช้อำนาจดุลพินิจโดยอิสระ เพราะจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ในการใช้อำนาจฟ้องคดีในนามของรัฐ ดังนั้นอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดจึงไม่ตกอยู่ในฐานะถูกบังคับ ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมจากคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี⁷⁶

แต่อย่างไรก็ตาม แม้อัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุด จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรงก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า อัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุด จะต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองโดยรัฐสภา แทนฝ่ายบริหาร แต่การรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability to parliament) หมายถึง อัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุด มีหน้าที่ต้องรายงานและชี้แจงต่อรัฐสภาภายหลังที่ได้ใช้ดุลพินิจไปอย่างอิสระแล้ว หากเกิดความสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจเรื่องใดภายหลัง รัฐสภามีอำนาจที่จะขอทราบรายละเอียด และตั้งกระทู้ถามอัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุดได้ แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจเข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด และรอง

⁷⁵คณิง ฤกษ์ชัย, "วิธีพิจารณาความอาญาตามกฎหมายอังกฤษ," วารสารอัยการ 9 (ธันวาคม 2529) : 12 - 13.

⁷⁶สุรินทร์ ถั่วทอง, "ความเป็นอิสระของอัยการ (อังกฤษ)," : 92.

อัยการสูงสุดในระหว่างพิจารณาคดีหรือก่อนใช้ดุลพินิจได้⁷⁷

ในการดำเนินคดีในศาล อัยการทำหน้าที่ค้นหาความจริงให้ลูกขุนทราบ เพื่อรักษาความยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ นายเคนนี่ นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ อธิบายถึงหน้าที่อัยการในประเทศอังกฤษว่า "อัยการเป็นผู้แทนของรัฐ เป็นผู้รักษาความยุติธรรม อัยการมีหน้าที่ช่วยเหลือลูกขุนในการค้นหาความจริง อัยการจะต้องไม่ปิดบังหลักฐานใด ๆ อันเป็นประโยชน์แก่จำเลย อัยการจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ปรากฏแก่ลูกขุน ให้ลูกขุนได้ทราบโดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้ลูกขุนสามารถนำข้อกฎหมายไปปรับกับข้อเท็จจริงได้"

อัยการสูงสุดต้องทำรายงานประจำปี⁷⁸ และจะต้องนำรายงานเสนอรัฐสภาและจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบทั่วไป⁷⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการใช้ดุลพินิจ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน⁸⁰

⁷⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 85 - 86.

⁷⁸The Prosecution of Offences Act 1985, Section 10(3)

⁷⁹The Prosecution of Offences Act 1985, Section 9

⁸⁰R. J. Green, "CODE FOR CROWN PROSECUTORS" COUNTRY REPORT FOR THE SEMINAR ON CRIME PREVENTION (SENIOR SEMINAR II) QUEST FOR SOLUTIONS OF THE PRESSING PROBLEMS OF CONTEMPORARY CRIMINAL JUSTICE ADMINISTRATION 1991 - 92 (JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY UNITED NATIONS ASIA AND FAR EAST INSTITUTE FOR THE PREVENTION OF CRIME AND THE TREATMENT OF OFFENDERS), Japan:1992. (Mimeographed) : 1.

นอกจากนี้ อัยการสูงสุดยังมีอำนาจอรรถาธิบาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจและขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอัยการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีโดยอิสระ การพิจารณาคดีอยู่บนหลักการอันชัดเจน ซึ่งสามารถให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนและประโยชน์ของผู้กระทำผิดมากกว่าการใช้กฎหมายตามลายลักษณ์อักษรและเมื่อมีการใช้อำนาจพิจารณาตรวจสอบได้⁸¹ ทั้งนี้ เพราะอัยการมีดุลพินิจไม่ดำเนินคดี หรือถอนฟ้องได้⁸² และอัยการสูงสุด (Attorney General) ยังเป็นผู้แต่งตั้งทนายประจำศาลด้วย⁸³

ส่วนการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการในอังกฤษ ใช้ทนายความธรรมดา ไม่ใช่อัยการ⁸⁴ แต่อัยการอังกฤษก็ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของมหาชน (public interests) เช่น การดำเนินคดีแพ่งอันเกี่ยวกับมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ อัยการอังกฤษมีอำนาจร้องขอให้ศาลวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินคดี หรือขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวเกี่ยวกับกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อัยการมีดุลพินิจในการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยทั่ว ๆ ไป แต่ในทางปฏิบัติมีน้อยมากที่จะมีการฟ้องคดีแพ่งโดยอัยการ ส่วนใหญ่จะทำการฟ้องคดีในรูปของเอกชนโดยความเห็นชอบของอัยการ (เรียกว่า a relator action) ทั้งนี้ relator ไม่จำเป็นต้อง

⁸¹Ibid.

⁸²The Prosecution of Offences Act 1985, Section 23

⁸³อุททิศ แสนโรติก, "การดำเนินคดีในประเทศอังกฤษ," หน้า 11.

⁸⁴บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศอังกฤษ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 14 ; 2 (มกราคม 2536) : 53.

จะต้องมีส่วนได้เสียเป็นพิเศษในผลคดี หรือไม่จำเป็นต้องได้รับผลกระทบมากกว่าคนอื่นใดจากการกระทำ ซึ่งเขามุ่งประสงค์ที่จะดำเนินคดีเพื่อแก้ไขการกระทำนั้น อัยการยังคงมีอำนาจควบคุมคดี แต่ relator รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ในปี ค.ศ. 1973 โจทก์ยื่นฟ้องคดีในนามของตนเองโดยมิได้ขออนุญาตจากอัยการเสียก่อน เพราะไม่มีเวลาพอ ศาลอุทธรณ์อนุญาต โดยผู้พิพากษาบางท่านได้แสดงความเห็นว่า บุคคลทั่วไปไม่สามารถดำเนินคดีได้เองภายใต้พฤติการณ์พิเศษ เช่น ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขออนุญาตอัยการ หรืออัยการปฏิเสธที่จะอนุญาต โดยไม่มีเหตุผลที่ดีหรือปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ไม่ชอบ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ต่อมาอัยการอนุญาตให้ฟ้องด้วยความสำคัญของคดี ในฐานะที่จะเป็นคดีตัวอย่างเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีแพ่งของเอกชน

แต่ต่อมามีคดีระหว่าง กูเรียท (Gouriet) กับสหภาพคนงานไปรษณีย์⁸⁵ โจทก์ฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามสหภาพแรงงานสั่งสมาชิกตัดขायการคมนาคมกับประเทศอัฟริกาใต้ ในการร่วมรณรงค์ในสัปดาห์ต่อต้านนโยบายแบ่งแยกผิว โดยโจทก์ยื่นฟ้องในนามของตนเอง ซึ่งขัดกับความเห็นของอัยการที่ไม่ฟ้องเอง และไม่อนุญาตให้ฟ้องแทน อัยการได้ถูกเรียกตัวไปปรากฏที่ศาลอุทธรณ์ แต่อัยการปฏิเสธที่จะอธิบายเหตุผลที่ไม่อนุญาตให้ฟ้อง โดยยืนยันว่ารับผิดชอบต่อรัฐสภาเท่านั้น ศาลอุทธรณ์มีมติเอกฉันท์ว่าในกรณีพิเศษซึ่งอัยการปฏิเสธที่จะอนุญาตให้ดำเนินคดีนั้น ศาลสามารถพิจารณาอนุญาตให้มีการดำเนินคดีได้ สหภาพแรงงาน และอัยการจึงนำคดีขึ้นสู่

⁸⁵Gouriet v. Union of Post Office Workers, (1978) A. G. 435.

ศาลสูงสุด ศาลสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่า เป็นหลักการเดียวกับที่อัยการโดยทั่วไปแล้วไม่มีอำนาจที่จะแทรกแซงเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกชน ซึ่งปัจเจกชนโดยทั่วไปแล้วไม่มีอำนาจที่จะเป็นตัวแทนมหาชนในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิทธิของมหาชน⁸⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอัยการอังกฤษมีอำนาจเด็ดขาดในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยที่เอกชนแม้จะมีส่วนได้เสียก็ไม่สามารถดำเนินคดีเองได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการ

ภารกิจของอัยการอังกฤษสามารถแบ่งได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาของอังกฤษเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ และประชาชนก็มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการบางแห่งก็สามารถดำเนินคดีอาญาได้เอง ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาทั่วไปอัยการอังกฤษไม่มีหน้าที่ดำเนินคดี แต่อัยการก็ยังมีอำนาจควบคุมในการดำเนินคดี โดยการอนุญาตให้ฟ้องหรือไม่ แต่ถ้าเป็นคดีอาญาที่สำคัญอัยการก็จะเป็นผู้ดำเนินคดีเอง อัยการอังกฤษจึงมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาค่อนข้างจำกัด

(2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการก็ใช้ทนายความเป็นผู้ดำเนินคดี อัยการอังกฤษจึงไม่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งให้ส่วนราชการ

(3) อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา อัยการอังกฤษจะมีบทบาท

⁸⁶ณรงค์ วิทย์ไพศาล, "บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์ และระบบคอมมอนลอว์," วารสารอัยการ 15 (มีนาคม 2535) : 43 - 45.

มากในการให้คำปรึกษา โดยการให้คำแนะนำและปรึกษาทางกฎหมายนั้น อาจจะมาจากการร้องขอ หรือเมื่ออัยการเห็นสมควรก็ได้ อัยการจึงเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ และเป็นที่ปรึกษาของศาล (Clerks to Justices) ผู้กำกับตำรวจ (Chief officers of Police) และประชาชน ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับทางอาญา อำนาจในการให้คำแนะนำนี้ อัยการอาจให้เมื่อมีผู้ขอมาหรือเมื่อเห็นสมควรก็เข้าแนะนำได้ อัยการจึงมีอำนาจที่กว้างขวางในการให้คำปรึกษาและแนะนำ

(4) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และรักษาผลประโยชน์ของประชาชน อัยการอังกฤษไม่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนก็มีน้อยมาก โดยมีบทบาทเพียงควบคุมการดำเนินคดีเหล่านี้ โดยการอนุญาตให้ฟ้องคดีดังกล่าวได้หรือไม่เท่านั้น

3. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในฝรั่งเศส

อัยการ (Le ministère public) ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศส หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล เพื่อเป็นผู้แทนในสังคม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคม ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี และให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่อัยการก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น นอกศาลอัยการยังมีหน้าที่ต่าง ๆ ในทางอาญา ทางแพ่งและพาณิชย์ ทางระเบียบวินัย และทางด้านการปกครอง อีกมากมายหลายประการ

อัยการเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่า เป็นของฝรั่งเศส โดยแท้มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิด เรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้ และ

ปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส) ถึงกับได้กล่าวไว้ว่า อัยการ "ได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากคนช่างฟ้อง..." และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง "เป็นปากเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกรุกรานกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะและเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล"⁸⁷

ความเป็นมาของสถาบันอัยการพอสรุปได้ว่า ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 14 ประเทศฝรั่งเศสยังไม่มีข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินส่วนพระองค์ของกษัตริย์ และว่าต่างแก่ต่างคดีแทนพระองค์ในศาลต่าง ๆ โดยเฉพาะ ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคู่ความในการดำเนินคดีแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก คือ "procureurs" ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย และเตรียมคดีแต่ไม่มีสิทธิว่าความในศาล (ต่อมาผู้ซึ่งทำหน้าที่เช่นนี้เรียกว่า "avoués") ส่วนผู้ซึ่งมีสิทธิว่าความในศาล หรือทำหน้าที่เป็นทนายความนั้น คือ "avocats" กษัตริย์ของฝรั่งเศสมักจะทรงเลือก "procureur" คนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของพระองค์เป็นประจำ จนต่อมาเรียกผู้นี้ว่าเป็น "procureur général" นอกจากนี้ กษัตริย์ก็มักจะทรงเลือก "avocat" คนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่เป็นทนายความว่าต่างแก่ต่างคดีแทนพระองค์เป็นประจำ จนต่อมาเรียกผู้นี้ว่า "avocat général" ซึ่งบุคคลทั้งสองก็ยังคงดำเนินคดีแทนเอกชนได้ด้วย และเมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ค.ศ. 1789 เคยมีความคิดที่จะยกเลิกสถาบันอัยการ เพราะเห็นว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาล แต่เมื่อได้ใคร่ครวญอีกครั้งหนึ่งแล้ว ก็เห็นว่า การมีองค์กรของฝ่ายบริหารไว้

⁸⁷ รกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 60.

คอยควบคุมการดำเนินคดี และดูแลสอดส่องการปฏิบัติงานของศาลนั้น น่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานยุติธรรม จึงให้คงอัยการไว้ตามเดิม

จนกระทั่ง ในคริสต์ศตวรรษ ที่ 14 จึงได้มีการกำหนดให้ procureur général และ avocat général ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของกษัตริย์ในทางคดี และเป็นทนายความว่าต่างแก่ต่างคดีให้แก่กษัตริย์แต่เพียงอย่างเดียวโดยกำหนดให้มีฐานะเป็นข้าราชการสถาบันอัยการ (les magistrats d'un ministère public) ซึ่งเป็นสถาบันอิสระจากสถาบันศาล แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล ต่อมาข้าราชการดังกล่าวได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (l'ordre public) ตลอดจนประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนในสังคมด้วย หลังจากนั้นข้าราชการดังกล่าว ก็มีได้ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป คงทำหน้าที่ประการหลังแต่เพียงอย่างเดียว⁸⁸

องค์กรอัยการในฝรั่งเศส สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับศาล แต่ไม่ได้ขึ้นกับศาล ทั้งนี้ เนื่องจากอัยการเป็นตัวแทนอำนาจทางฝ่ายบริหาร ศาลไม่มีอำนาจกำหนดควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการไม่ว่าจะเป็นโดยทางวาจา หรือกล่าวในคำพิพากษา คำพิพากษาที่กล่าวต่าหน้อัยการจะต้องถูกยกโดยถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจ (คำพิพากษาฎีกา วันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1938) ศาลจะไม่รับพิจารณาฟ้องของอัยการไม่ได้ และ

⁸⁸ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ 'พนักงานคดีปกครอง' ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปและของประเทศไทย," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (สิงหาคม 2531) : 330 - 331.

ศาลจะปฏิเสธมิให้อัยการแถลงด้วยวาจาไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกา วันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1892) จะเห็นได้ว่า องค์กรอัยการในประเทศฝรั่งเศสได้แยกออกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด⁸⁹

การจัดองค์กรอัยการ จะจัดให้มีอัยการอยู่ประจำศาลทุกศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา คณะอัยการที่ประจำอยู่ตามแต่ละศาลเหล่านี้ เรียกว่า le parquet

อัยการฝรั่งเศส เมื่อได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่ง จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้น เมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงกว่า การดำเนินคดีในศาลที่สูงกว่านั้นต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาลที่สูงกว่านั้น คือ อัยการประจำศาลชั้นต้นจะบอกว่าความในศาลสูงไม่ได้ และทนายเองเดียวกันอัยการประจำศาลสูงก็จะมาว่าความในศาลชั้นต้นไม่ได้

องค์กรอัยการในฝรั่งเศสมีดังนี้

1. อัยการประจำศาลฎีกา (La Cour de Cassation) มีอธิบดีอัยการศาลฎีกา (procureur général) เป็นหัวหน้า มีผู้ช่วย คือ รองอธิบดีอัยการศาลฎีกา (premier avocat) และอัยการฎีกา (avocats généraux) ศาลฎีกามีศาลเดียว แต่แบ่งออกเป็นแผนกคดีแพ่ง และแผนกคดีอาญา อัยการศาลฎีกาทำหน้าที่ประจำตามแผนกต่าง ๆ ของศาลฎีกา

ในการพิจารณาคดีอาญาของศาล จะต้องมียัยการเข้าร่วมเป็นองค์คณะด้วยเสมอ คือ ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย

⁸⁹ พุทธิย์ ชัมภรัตน์, การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษารณิกรมอัยการ, หน้า 60 - 61.

เพราะคำพิพากษาในกรณีเช่นนี้จะเป็นโรมมะ กฎหมายจึงได้กำหนดว่าในกรณีที่ศาลฎีกาคิดว่าไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลานาน ประธานศาลฎีกาและอธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจทำคำสั่งร่วมกัน แต่งตั้งให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นอัยการศาลฎีกาได้⁹⁰

ศาลในประเทศฝรั่งเศส มีเพียง 2 ชั้นเท่านั้น คือ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ส่วนศาลฎีกามีศาลชั้นที่ 3 แต่เป็นศาลที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่รับพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง⁹¹

2. อัยการประจำศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ในประเทศฝรั่งเศสมี 27 ศาล ตามศาลอุทธรณ์แต่ละแห่งจะมีอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ (Procureur Général) อัยการศาลอุทธรณ์ (avocats généraux) และอัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์ (substitués généraux) ประจำอยู่ ตำแหน่งอัยการศาลอุทธรณ์สูงกว่าอัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์ แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาระหว่างกัน อัยการศาลอุทธรณ์ มีหน้าที่ดำเนินคดีในศาล ส่วนอัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์ทำงานทางด้านบริหาร

อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้อาณาทั้งหมดในเขตของตน มีอำนาจเหนืออัยการและผู้ว่าคดีศาลแขวงทั้งหมดในเขต เป็นผู้แต่งตั้งนายตำรวจประจำท้องที่ให้เป็นผู้ว่าคดีในศาลแขวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลนายตำรวจฝ่ายคดี และตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดในเขตอีกด้วย

อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ เป็นผู้ดำเนินคดีเองในศาลอุทธรณ์และศาล Assises หรือจะให้ผู้ช่วยคนใดคนหนึ่งไปแทนก็ได้ ในกรณีที่อธิบดี

⁹⁰ รุเกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 61.

⁹¹ ธีรจักร บัณฑิต ฌ อยุชยา และ วิชช จิระแพทย์, "การฝึกอบรมและตุลาการในประเทศฝรั่งเศส," อัยการนิเทศ 48, 1 (2529) : 81.

อัยการศาลอุทธรณ์ไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ อัยการศาลอุทธรณ์ที่อาวุโสที่สุดจะเข้าทำหน้าที่แทน และในกรณีที่อัยการทุกคนในศาลอุทธรณ์ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งของศาลอุทธรณ์มาทำหน้าที่อัยการ⁹²

อัยการอุทธรณ์ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก (service des mineurs) อุมความประพฤติของทนายความ (avové) พนักงานขายทอดตลาด จำศาล และเสมียนศาล หากบุคคลเหล่านี้ถูกฟ้องจะต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบ และควบคุมสถาบันธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน⁹³

3. อัยการประจำศาลอาญา (Cour d' Assises) ศาลนี้ไม่ใช่ศาลที่ตั้งอยู่ประจำ แต่เป็นศาลที่ตั้งขึ้นพิจารณาคดีตามสมัยการพิจารณา ซึ่งโดยปกติมีสามเดือนต่อครั้ง แต่ถ้ามีความจำเป็นก็อาจเปิดสมัยการพิจารณาพิเศษได้ มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอุกฉกรรจ์ซึ่งมีโทษจำคุกอย่างต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ถ้าศาลนี้เปิดการพิจารณาในเมืองที่มีศาลอุทธรณ์ อัยการที่ดำเนินคดีในศาลนี้ก็จะเป็นอัยการประจำศาลอุทธรณ์ ถ้าหากศาลนี้เปิดการพิจารณาในเมืองที่ไม่มีศาลอุทธรณ์ อัยการที่ดำเนินคดีก็เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น ซึ่งมีชื่อ เรียกว่า "อัยการแห่งสาธารณรัฐ" (Procureur de République) ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ช่วย และในนามของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ สำหรับตัวอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์เอง มีอำนาจดำเนินคดีในทุก ๆ ศาล Assises ในเขตของตน หรือจะแต่งตั้งอัยการในศาลอุทธรณ์

⁹²เกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 61 - 62.

⁹³ณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา และ วิชชี จิระแพทย์, "การฝึกอบรมและดูงานในประเทศฝรั่งเศส," : 80 - 81.

คนใดคนหนึ่งให้ทำหน้าที่ในศาล Assises

4. อัยการประจำศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง (Tribunaux Correctionnels) ศาลนี้เป็นศาลชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 5 ปี ปรับเกินกว่า 2,000 แฟรังก์ขึ้นไป มีอัยการศาลชั้นต้น (Procureur de la République) นายเดียว แต่ถ้ามีคดีมากก็มี Procureur adjoint (เฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ) และ substituts เป็นผู้ช่วย ศาลจังหวัด Seine มี premiers substituts และ substituts ในการพิจารณาคดีถ้าหากอัยการไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้พิพากษาคนหนึ่งอาจได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อัยการ หรือในกรณีจำเป็นอาจตั้งให้ทนายความที่เก่าที่สุดที่มีชื่ออยู่ในบัญชีของศาลนั้น ให้ทำหน้าที่อัยการชั่วคราวได้

5. อัยการประจำศาลแขวง โดยปกติศาลแขวงต่าง ๆ ไม่มีอัยการประจำ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งให้นายตำรวจตำแหน่ง commissaire de police เป็นผู้ว่าคดีในศาลแขวง ศาลแขวงฝรั่งเศส มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีลหุโทษที่มีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 2,000 แฟรังก์ จำคุกอย่างสูงไม่เกิน 2 เดือน แต่นายตำรวจผู้ว่าคดีจะดำเนินคดีได้เพียงคดีลหุโทษไม่เกินชั้นที่ 4 ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 8 วัน ปรับไม่เกิน 400 แฟรังก์ เท่านั้น ถ้าคดีลหุโทษชั้นที่ 5 ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 วัน ถึง 1 เดือน ปรับ 400 แฟรังก์ ถึง 1,000 แฟรังก์ (ถ้าเป็นการกระทำผิดซ้ำ อาจจำคุกได้ถึง 2 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 แฟรังก์) ต้องให้อัยการ (Procureur de la République) เป็นผู้ดำเนินคดี อัยการ (Procureur de la République) มีอำนาจเหนือผู้ว่าคดีศาลแขวงอาจแจ้งข้อหาความผิดลหุโทษ และสั่งให้ผู้ว่าคดีฟ้องได้ และอาจเข้าดำเนินคดีในศาลแขวงได้เอง ไม่ว่าจะ เป็นคดีชนิดใด ถ้าหากพิจารณาเห็นสมควรในกรณีที่ commissaire de police ในท้องที่ศาลแขวงหนึ่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ว่าคดีได้ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งให้ commissaire de police

หรือนายตำรวจคนหนึ่งหรือหลายคนที่อยู่ในเขตอำนาจศาลชั้นต้น (le juge du tribunal d' instance) เข้าทำหน้าที่แทนได้เป็นเวลาครึ่งละปีและงานกรณี จำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาคดีไปได้โดยไม่ขาดผู้ทำหน้าที่อัยการ ผู้พิพากษา (le juge de tribunal d' Instance) อาจแต่งตั้งให้ นายกเทศมนตรี หรือผู้ช่วยของเทศบาล ในเขตที่ศาลตั้งอยู่เข้าทำหน้าที่อัยการได้

ศาลชั้นต้น ที่พิจารณาคดีอาญา คือ ศาลแขวง และศาล Correctionnels มีเท่ากับจำนวนศาล Tribunal d' Instance และ Tribunal de Grande Instance

6. อัยการประจำศาลเด็ก ศาลเด็กมีทั้งศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์คดีเด็ก และศาล Assises คดีเด็ก พนักงานอัยการประจำศาลเหล่านี้จะต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นพิเศษให้ว่าคดีเด็ก

7. อัยการประจำศาล ที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ (La Cour de surete d' Etat) ศาลนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐในยามสงบ อัยการประจำศาลนี้มี Procureur Général และ Avocats Généraux

8. อัยการประจำศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ศาลนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่กล่าวหาประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศ อัยการประจำศาลนี้ คือ อธิบดีอัยการศาลฎีกา Procureur Général และ Avocats Généraux⁹⁴

การสอบสวนคดีที่จะฟ้องศาลนี้ ต้องกระทำโดยคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษา 5 คน และผู้พิพากษาสำรอง 2 คน ซึ่ง

⁹⁴กวมเนน ภัทธภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 60 - 63.

ศาลฎีกา เป็นผู้เลือกจากบรรดาผู้พิพากษาในศาลฎีกา

การสั่งฟ้องต้องให้สภาทั้งสอง เป็นผู้ชี้ขาดโดยคะแนนเสียงข้างมาก
2 ใน 3 ขึ้นไป

คำพิพากษาของศาลนี้ อุทธรณ์ฎีกาไม่ได้⁹⁵

อำนาจหน้าที่อัยการในประเทศฝรั่งเศสที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในคดีอาญา

1.1 อำนาจหน้าที่ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้น
ผู้ใหญ่กิจการของตำรวจฝ่ายคดี (la police judiciaire) ในเขตศาล
ชั้นต้น อยู่ในความอำนวยความสะดวกของอัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น ซึ่งอัยการมี
อำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวน
ความผิดที่มีโทษสูงและโทษปานกลาง (จำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกิน
2,000 ฟรังก์) ด้วยตนเองได้ อัยการรับและพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวน
ที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาให้ ทำการไต่สวนเบื้องต้นในกรณีความผิดอุกฉุกโทษ
ซึ่งหน้า และสั่งให้ตำรวจสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมหลักฐานประกอบการ
พิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอคำสั่งตำรวจหรือทหารเพื่อ
การปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ ในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงจะต้องแจ้งให้อัยการ
ทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองก็ได้
นอกจากนี้ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ ยังเป็นผู้อำนวยความสะดวก
ทั้งหมดภายในเขตอีกด้วย⁹⁶

⁹⁵ รอกเมน ภัทรภิรมย์, "การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส,"
ใน ชีวิตและผลงาน รอกเมน ภัทรภิรมย์ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท
ศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด, 2536) หน้า 92.

⁹⁶ รอกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 66.

การสอบสวนคดีอาญา เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดี (la police judiciaire) และผู้พิพากษาไต่สวน (le juge d'instruction) โดยมีอัยการคอยสอดส่องดูแลและควบคุมการสอบสวนอีกทีหนึ่ง ตำรวจจะสอบสวนเบื้องต้นในคดีที่พบการกระทำผิด และความผิดซึ่งหน้า ส่วนการไต่สวนของผู้พิพากษาจะทำได้เฉพาะคดีบางประเภท และตามคำขอของอัยการเท่านั้น ผู้สอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง หากเกินกว่านี้ต้องขออนุญาตอัยการ⁹⁷ การตรวจสำนวนอัยการจะเรียกผู้ต้องหามาซักถาม หากเห็นว่าน่าจะกระทำผิดจริงก็จะอนุญาตให้พักขังต่อไป หรือออกหมายจับผู้ต้องหา แม้เห็นว่าผิดแต่เป็นคดีเล็กน้อย อัยการก็มีอำนาจปล่อยตัวได้ การสั่งขังหรือปล่อยเป็นอำนาจเด็ดขาดของอัยการผู้เป็นเวรชี้ ซึ่งปกติ คือ อัยการผู้ช่วย⁹⁸ สำหรับการตรวจค้นเป็นอำนาจของตำรวจฝ่ายคดี แต่ถ้าเป็นการค้นบ้านบุคคลที่มีฐานะทางราชการจะต้องแจ้งให้อัยการทราบ และเมื่อตำรวจพบการกระทำผิดจะต้องรีบแจ้งให้อัยการทราบโดยทันที เพื่ออัยการจะได้พิจารณาว่าจะออกไปยังที่เกิดเหตุด้วยตนเอง หรือออกคำสั่งตามที่เห็นสมควร⁹⁹

นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีอาจถูก

⁹⁷ ธรรมนูญ บัทมสิงห์ ณ อยุธยา และ วิชช์ จิระแพทย์, "การฝึกอบรมและดูงานในประเทศฝรั่งเศส," : 82 - 83.

⁹⁸ ธาดาพันธ์ อังกินันท์, "รายงานการฝึกอบรมและดูงาน เรื่องการดำเนินคดีอาญา ณ ประเทศฝรั่งเศส," อัยการนิเทศ 53, 4 (2534) : 490.

⁹⁹ ธรรมนูญ บัทมสิงห์ ณ อยุธยา และ วิชช์ จิระแพทย์, "การฝึกอบรมและดูงานในประเทศฝรั่งเศส," : 83.

ถอดถอนโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือโดยอัยการก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้อัยการสามารถสอดส่อง ควบคุมการสอบสวนให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด¹⁰⁰

1.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ในประเทศฝรั่งเศส การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของสังคม เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ การถอนฟ้องของอัยการใช้ระบบดุลพินิจ อัยการจะฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นสมควร และเพื่อประโยชน์ของสังคม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 40 บัญญัติว่า "อัยการรับคำร้องทุกข์ และคำกล่าวโทษ และพิจารณาว่า จะดำเนินการอย่างไรต่อไป" ดังนั้น อัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องทุกเรื่องไป แม้ว่าจะมีการกระทำ ความผิด อัยการอาจไม่ฟ้องเมื่อเห็นว่าความผิดนั้นเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่จะต้องเสียไป การกระทำผิดนั้นไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง เช่น การหมิ่นประมาท เอกชน หรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับอย่างเดียว กระทำโดยผู้ทำผิดที่อ่อนอายุ และเป็นความผิดครั้งแรก ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายจากผู้กระทำผิดแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าอัยการมีอำนาจในการอภัยโทษ อย่างไรก็ตาม การที่การสั่งไม่ฟ้องเป็นเพียงวิธีการชั่วคราว และไม่เป็นผลให้สิทธิฟ้องคดีอาญา ระงับ อัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอ

อัยการมีวิธีฟ้องได้ 2 อย่าง คือ

(1) ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวง หรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง ในเมื่อเป็นความผิดลหุโทษหรือโทษปานกลาง

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

(2) ยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฤษหรือเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง แต่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

สำหรับคดีความผิดซึ่งหน้า หรือกรณีที่มีการกระทำผิดภายในบ้านเรือนและเจ้าของได้แจ้งความต่ออัยการหรือนายตำรวจฝ่ายคดี อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที มีอำนาจค้น และตรวจดูพยานหลักฐานต่าง ๆ ยึดวัตถุของกลาง หรือห้ามบุคคลใด ๆ ออกจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะทำการเสร็จ เมื่อเสร็จแล้วให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดและพยานเอกสารต่าง ๆ ไปศาลทันที พยานจะถูกนัดให้ไปศาลด้วยวาจาถ้าไม่ไปจะมีความผิดเช่นเดียวกับขัดหมายศาล คดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปและคดีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ เมื่อมีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้พิพากษาต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้อัยการในระหว่างไต่สวน อัยการมีอำนาจขออุทธรณ์ได้เสมอ เมื่อจบการไต่สวนแล้วจะต้องส่งสำนวนให้อัยการ อัยการจะทำความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ คือ ถ้าเห็นว่าการไต่สวนไม่สมบูรณ์อัยการมีอำนาจขอให้ไต่สวนต่อไปอีก ถ้าเห็นว่าการไต่สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้อง หรือขอให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณา อัยการ (procureur de la république) อุทธรณ์คำสั่งผู้พิพากษาไต่สวนได้ทุกชนิด นอกจากคำสั่งให้ส่งสำนวนไปยังอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ (Procureur Général) ถ้าออกคำสั่งให้ส่งไปฟ้องและเป็นคดีอุกฉกรรจ์ ต้องส่งสำนวนไปให้อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ เพราะการไต่สวนคดีอุกฉกรรจ์จะต้องผ่านศาล 2 ชั้นเสมอ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์จะยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์อาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ ศาลอุทธรณ์จะออกคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งฟ้อง และให้ส่งไปยังศาลฎีกา (Cour d' Assises) อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์อาจอุทธรณ์คำสั่งนี้ได้

ในการฎีกา จะทำได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่พิจารณา

ปัญหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่าศาลล่างแปลกฎหมายไม่ถูกต้องก็สั่งยกคำพิพากษา และส่งไปให้ศาลในระดับเดียวกับศาลที่ออกคำพิพากษาที่ถูกยกเลิกนั้นพิจารณาพิพากษาใหม่ อัยการมีอำนาจฎีกากว้างขวางกว่าคู่ความอื่น และมีอำนาจพิเศษในการฎีกาอยู่ 2 กรณี คือ

(1) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกา เพื่อผลประโยชน์แห่งกฎหมายในเมื่อคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่คู่ความมิได้ฎีกาภายในอายุความ การฎีกาแบบนี้ คำพิพากษาฎีกาจะนำไปใช้ประโยชน์หรือให้เสียหายแก่คู่ความไม่ได้ เป็นการฎีกาเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายของศาลเท่านั้น

(2) อธิบดีอัยการศาลฎีกา มีอำนาจฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อความยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมายในเมื่อศาลล่างวินิจฉัยชอบเขต ฎีกาแบบนี้มักเรียกว่า ฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อาจฎีกาได้ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลใด จะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม และไม่มีกำหนดอายุการฎีกา จะฎีกาเมื่อใดก็ได้ เท่าที่ปรากฏมักเป็นการฎีกาการปฏิบัติงานของศาล ฎีกาคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.3 มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล อัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งพัสดีทราบคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขัง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปล่อยตัวผู้ต้องขัง การชำระให้ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามอัยการ ถ้าผู้ใดไม่ชำระอัยการมีอำนาจให้เอาตัวไปขัง หรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุกอัยการเป็นผู้จัดทำสารบบการลงโทษ และมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษที่ยังไม่ได้ถูกควบคุมมารับการจำคุก หรือเรียกให้ตำรวจจับกุมเมื่อผู้นั้นจะหนีหรือไม่ยอมมา และมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย¹⁰¹

¹⁰¹ รุทเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 66 - 70.

2. อำนาจหน้าที่อัยการในทางแพ่ง

อัยการมีอำนาจหน้าที่ในทางแพ่ง ทั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินคดี และที่มิใช่การดำเนินคดี อัยการต้องเข้ามีส่วนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยสาธารณะ โดยเป็นคู่ความเองหรือคู่ความร่วมมือ บางกรณีอัยการเข้ามามีคดี ในฐานะผู้แทนของทางราชการ หรือข้าราชการ บางตำแหน่ง และให้คำปรึกษาทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดี¹⁰² ส่วนการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร การร่างกฎหมาย เป็นหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat)¹⁰³ นอกจากนี้อัยการต้องเข้าเป็นคู่ความตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ การขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการสมรสที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การจัดการให้มีการมอบบุตรให้อยู่กับบิดาหรือมารดา หรือบุคคลอื่นในกรณีที่มีการหย่าหรือแยกกันอยู่ การขอให้เพิกถอนอำนาจจัดการทรัพย์สิน หรือเพิกถอนอำนาจปกครองของบิดามารดา การขอให้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินชั่วคราวของบุคคลวิกลจริต และบุคคลที่สาบสูญ การขอให้ปลดปล่อยผู้วิกลจริตจากสถานควบคุม การขอให้ประกาศการตายของผู้ที่ตกอยู่ในอันตรายในสงคราม การตั้งผู้อุปการ การขอให้ปิดสมาคมและสหบาลอาชีพที่ตั้งขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การขอให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของชาติ การขอให้ประกาศสิทธิบัตรเป็นโฉมฉะ การขอให้ศาลสั่งว่ามีสัญชาติฝรั่งเศส

ในคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยสาธารณะ เช่น คดีแพ่ง

¹⁰²Mme S. CORNIOT, DICTIONNAIRE DE DROIT tome II (PARIS : LIBRAIRIE DALLOZ, 1966), p. 170.

¹⁰³ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย," : 309.

เกี่ยวกับรัฐ ชุมชน โรงเรียน การให้มรดกแก่คนยากจน หรือกรณีการคุ้มครองบุคคลไร้ความสามารถ หรือเกี่ยวกับฐานะบุคคล เกี่ยวกับสิทธิบัตร หรือการคัดค้านผู้พิพากษา ศาลจะต้องแจ้งให้อัยการทราบเพื่อเข้าเป็นคู่ความในเรื่องเกี่ยวกับการขัดแย้งอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง เรื่องโรงเรียนรัฐบาลฟ้องร้องผู้ปกครองนักเรียน เรื่องทรัพย์สินของรัฐ เรื่องการเกณฑ์ทหาร อัยการเป็นผู้แทนของรัฐและดำเนินคดีในฐานะทนายความ¹⁰⁴

ในคดีแพ่ง อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีได้สองลักษณะ คือ

1. ในฐานะเป็นคู่ความโดยตรง (partie principale)
2. ในฐานะเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในคดี (partie jointe)

เพื่อพิทักษ์ความชอบธรรมด้วยกฎหมาย

การดำเนินคดีแพ่งของอัยการในฐานะคู่ความ อัยการมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ แต่การดำเนินคดีแพ่งในฐานะเป็นผู้ร้องสอด อัยการจะเป็นผู้แถลงคดีหลังจากคู่ความ (โจทก์และจำเลย) แถลงสรุปคดีแล้ว โดยอัยการจะแสดงความคิดเห็นในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของแผ่นดิน ว่าศาลควรจะวินิจฉัยคดีนั้นอย่างไร จึงจะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด¹⁰⁵

3. อำนาจหน้าที่ของอัยการที่ไม่ใช่ในการดำเนินคดี เช่น

- 3.1 อัยการมีหน้าที่ดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในกระบวนการ

¹⁰⁴ รกเมน ภทรภิมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 70 - 71.

¹⁰⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย," : 334 - 335.

การยุติธรรม คือ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำนิติกรรมตามแบบ (notaire) พนักงานขายทอดตลาด จำศาล เสมียนศาล และ ทนายความ (avoue)¹⁰⁶

3.2 เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางศาล ผู้ที่ยากจนไม่มีเงินเสียค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนาย อาจขอให้รัฐช่วยได้โดยยื่นคำร้องต่ออัยการ อัยการจะให้มีการสอบสวนฐานะของผู้ร้องแล้วส่งไปยังสำนักงานให้ความช่วยเหลือทางการศาล (Bureau l' aide Judiciaire) ซึ่งมีประจำทุกศาลชั้นต้น เมื่อสำนักงานนี้ส่งอย่างไรแล้วอัยการผู้เดียวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนี้ได้

3.3 อัยการมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลไร้ความสามารถ ควบคุมฐานะผู้ประกอบกิจการธนาคาร และรับเรื่องต่าง ๆ ของส่วนราชการ หรือหน่วยราชการใด ที่ไม่มีผู้รับหรือปฏิเสธไม่รับ ให้แจ้งและมอบสำเนาเรื่องให้อัยการ เพื่อให้อัยการแจ้งให้ส่วนราชการหรือหน่วยราชการนั้น ๆ ทราบต่อไป หรือสืบหาตัวผู้รับและมอบเรื่องดังกล่าวให้ต่อไป¹⁰⁷

3.4 อัยการมีหน้าที่ควบคุมการทำข่าวของสื่อมวลชน และมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลที่ทำข่าวมาตรวจสอบได้ รวมทั้งมีอำนาจออกหมายค้น ยึดหนังสือที่เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงได้ทุกกรณี¹⁰⁸

3.5 อัยการมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และเป็นผู้แทนของฝ่ายปกครอง ในกรณีมีข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับศาลยุติธรรมใน

¹⁰⁶Mme S. CORNIOT, DICTIONNAIRE DE DROIT tome II p. 171.

¹⁰⁷เกเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 71 - 73.

¹⁰⁸ณัฐจักร บัณฑิตสิงห์ ฅ อยุชยา และ วิชช จีระแพทย์, "การฝึกอบรมและดูงานในประเทศฝรั่งเศส," : 86.

เรื่องคดีปกครอง ที่ศาลพิพากษาว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ผู้ว่าราชการรัฐจะทำเรื่องโต้แย้งอำนาจศาลดังกล่าว โดยผ่านการตรวจพิจารณาของอัยการ 109

จากภารกิจของอัยการในฝรั่งเศสมีผู้กล่าวว่าอัยการมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. อัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ในการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และให้มีความเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย

2. อัยการอยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งให้อัยการดำเนินคดีหรืองดเว้นการดำเนินคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติถือว่า "la plume est serve, la parole est libre (ปากกาเป็นทาส วาจาเป็นอิสระ)" หมายถึง การสรุปสำนวนคดีเป็นลายลักษณ์อักษร อัยการต้องทำตามที่ได้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ในการว่าความในศาล และการแถลงการด้วยวาจาที่กระทำในศาล อัยการอาจกระทำตรงกันข้ามได้

3. สถาบันอัยการมีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว ไม่อาจแบ่งแยกได้ คือ อัยการทุกคนสามารถดำเนินคดีแทนกันได้

4. อัยการมีความเป็นอิสระจากศาล 110

109 M^{me} S. CORNIOT, DICTIONNAIRE DE DROIT tome II p. 170.

110 ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย," : 334 - 335.

4. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการเยอรมัน

ประเทศเยอรมันไม่เป็นรัฐเดี่ยวแต่เป็นสหพันธรัฐ จึงมีองค์กรทั้งของสหพันธรัฐ (Bund) และของมลรัฐ (Land) กล่าวคือ มีรัฐสภาของสหพันธรัฐ (Bundestag) รัฐบาลของสหพันธรัฐ (Bundesregierung) และรัฐสภาของมลรัฐ (Landtag) รัฐบาลของมลรัฐ (Landesregierung) แต่การใช้กฎหมายว่าด้วยศาลยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ยังเป็นรากฐานของกฎหมายว่าด้วยศาลยุติธรรมและกฎหมายวิธีพิจารณาความมาทุกวันนี้¹¹¹

การจัดองค์กรอัยการในประเทศเยอรมันจะเกี่ยวข้องกับลักษณะของรัฐและเกี่ยวข้องกับศาลด้วย ซึ่งศาลในเยอรมันมีทั้งศาลของสหรัฐและศาลมลรัฐ ศาลของสหพันธรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญามีศาลเดียวคือ ศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมือง Karlsruhe และเป็นศาลชั้นฎีกาซึ่งพิจารณาเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ศาลของมลรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา มี 3 ศาล คือ ศาลแขวง (Amtsgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht)¹¹²

¹¹¹vgl Wolfgang HEYDE, Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland, 3 Auflage, Königshofen 1972 S.9. อ้างใน คณิต ฅ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง," ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 87.

¹¹²คณิต ฅ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง" ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 87.

การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชน
ผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างจำกัด¹¹³

พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ
อัยการ

การเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบใดส่วน แล้วมาใช้การ
ดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาแทน เป็นเหตุให้มีอัยการ หรือจะกล่าวได้ว่า
อัยการแยกตัวมาจากอำนาจตุลาการ ในปัจจุบันในเยอรมันยังถกเถียงกันอยู่
ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ อดอยึดเอา
เหตุผลถึงประวัติความเป็นมาอันเองเป็นข้อสนับสนุน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า
อัยการไม่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ เพราะคำสั่งของอัยการ
ไม่มีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย (Rechtskraft) เหมือนกับคำพิพากษาของ
ศาล กล่าวคือว่า เมื่อศาลได้พิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษาย่อม
เด็ดขาด และโดยปกติจะรื้อฟื้นคดีนั้นขึ้นอีกไม่ได้แต่คำสั่งของอัยการไม่มีสภาพ
เช่นนั้น และอัยการไม่มีความอิสระเหมือนผู้พิพากษา แต่ต้องฟังคำสั่งของ
ผู้บังคับบัญชาเหนือตน เท่ากับเป็นการปฏิเสธอยู่ในตัวว่าอัยการไม่
เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ¹¹⁴

¹¹³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 374.

¹¹⁴vgl. Kanit Nanakorn, Die Stellung der Staatsanwaltschaft in Vorverfahren nach deutschem und thailandischem Recht, Bonner Dissertation 1977 S. 47 f. อ้างใน คณิต ผนคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง" ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 92.

การแบ่งส่วนราชการของอัยการเยอรมัน มีความเกี่ยวข้องกับ ลักษณะของรัฐและศาล อัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และแบ่ง ส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ ผู้เป็น หัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ เรียกว่า General- bundesanwalt (อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ) และมีอัยการในบังคับบัญชา เรียกว่า Bundesanwalt

2. สำนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้า อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ เรียกว่า Generalstaatsanwalt (อัยการเขต)

3. สำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้า อัยการประจำศาลจังหวัด เรียกว่า Oberstaatsanwalt (อัยการจังหวัด)

4. สำนักงานอัยการประจำศาลแขวง อัยการจังหวัดทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลแขวง

อำนาจหน้าที่ของอัยการ เขตอำนาจของอัยการขึ้นอยู่กับ เขตอำนาจของศาล กล่าวคือ อัยการประจำศาลใดก็ตามใดที่ดำเนินคดีได้เฉพาะใน ศาลนั้นเท่านั้น สำหรับการสอบสวนอัยการไม่ผูกมัดกับเขตศาล เขตมลรัฐ การกระทำใด ๆ อันจำเป็นที่เกี่ยวกับการสอบสวน อัยการย่อมกระทำได้ที่ ทั่วประเทศ

อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ โดยปกติไม่มีอำนาจ ดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้น หรือชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจดำเนินคดีอาญา ของอัยการประจำศาลสูงสหพันธ์รัฐ คงจำกัดอยู่เฉพาะการฎีกาที่เกี่ยวกับศาล สูงสุดของสหพันธ์รัฐเท่านั้น การดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาโดย ทั่วไปไม่อยู่ในหน้าที่ของอัยการสหพันธ์รัฐ แต่อยู่ในหน้าที่ของอัยการมลรัฐ แต่ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ที่จะต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูง มลรัฐ เช่นคดีความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการ

สอบสวนฟ้องร้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสหพันธรัฐ และอยู่ในความ
รับผิดชอบของอัยการสูงสุดสหพันธรัฐ

พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน¹¹⁵

หัวหน้าอัยการประจำศาลใด มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้
อัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้¹¹⁶

อัยการสูงสุดสหพันธรัฐ มีอำนาจบังคับบัญชาอัยการประจำศาล
สูงสุดของสหพันธรัฐ อัยการเขตมีอำนาจบังคับบัญชาอัยการประจำศาลสูง
มลรัฐ และอัยการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาอัยการประจำศาลจังหวัด
และอัยการประจำศาลแขวง

อัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ มี
อำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้อัยการประจำศาลจังหวัดและประจำศาลแขวง
ในเขตของตนปฏิบัติได้ แต่อัยการสูงสุดสหพันธรัฐไม่มีอำนาจสั่งการแก่อัยการ
มลรัฐไม่ว่ากรณีใด ๆ แม้ในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาจะต้อง
พิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐ ซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบ
ของอัยการสูงสุดสหพันธรัฐ อัยการสูงสุดสหพันธรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งการ
เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ รัฐมนตรียุติธรรมของสหพันธรัฐ มีอำนาจออกคำสั่ง
ให้อัยการสูงสุดสหพันธรัฐ และอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติได้ และในทำนอง
เดียวกันรัฐมนตรียุติธรรมของมลรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการแห่งมลรัฐ
ของตนปฏิบัติได้

¹¹⁵กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz)
มาตรา 164.

¹¹⁶กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz)
มาตรา 147.

การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Vorverfahren) ในเยอรมันเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียว ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา คือ อัยการ ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำความคิด และต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้า เพื่อป้องกันมิให้เกิดคดีผิดมนไป ทั้งนี้ ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจะต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือทำตามคำสั่งอัยการ ในกรณีที่ทำไปก่อน ตำรวจต้องส่งเรื่องให้อัยการโดยไม่ชักช้า การดำเนินคดีต่อไป และการวินิจฉัยคดีอัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองทั้งสิ้น ตำรวจไม่ได้ขึ้นกับอัยการ แต่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ แต่เจ้าพนักงานตำรวจส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้เป็น "เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ" (Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft) ซึ่งการกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจส่วนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ อัยการนี้เป็นเรื่องที่เขาแบบมาจากฝรั่งเศส¹¹⁷ เจ้าพนักงานตำรวจพวกนี้จึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่าย คือ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจโดยตรงของตนฝ่ายหนึ่ง และอัยการอีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจผู้มี

¹¹⁷vgl. Friedrich GORGEN, Die organisation-srechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft zu ihren Hilfsbeamten und zur Polizei, Bonner Dissertation 1973 S. 57. อ้างใน คณิต ผน นตร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง" ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 94.

หน้าที่ช่วยเหลืออัยการจะต้องฟังคำสั่งของอัยการเป็นลำดับแรก¹¹⁸

อัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ เนื่องจากหลักกฎหมาย เช่น คดีขาดอายุความ การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานอ่อนไม่พอฟ้อง แต่อย่างไรก็ดีอัยการก็อาจไม่อาจฟ้องคดีได้ในกรณี เนื่องจากความเล็กน้อยของคดี เช่น ความผิดอาญาโทษปานกลาง ถ้าได้พิจารณาถึงความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย และการดำเนินคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (offentliches Interesse)¹¹⁹ หรืออัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดได้¹²⁰ การไม่ดำเนินคดีกรณีนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาคดีนั้น หรืออัยการอาจดำเนินคดีในบางข้อหาก็ได้ ถ้าผู้กระทำความผิดเล็กน้อยหรือมีน้ำหนักน้อย¹²¹ หรืออัยการอาจรอกการยื่นฟ้องคดีความผิดอาญาที่มีโทษปานกลางไว้ชั่วคราว โดยวางข้อกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ ทั้งเห็นว่าการวางมาตรการนั้นจะเป็นการขัดประโยชน์สาธารณะ (offentliches Interesse) ออกไปได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น และเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติ

¹¹⁸Vgl. Kanit Nanakorn, Die Stellung der Staatsanwaltschaft in Vorverfahren nach deutschem und thailundischem Recht, Bonner Dissertation 1977 S. 57 f.

¹¹⁹Ibid s. 57 f.

¹²⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153 ปี.

¹²¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 154.

แล้วคดีเป็นอันยุติ¹²²

สำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ อัยการอาจไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เช่น ความผิดที่กระทำลงในประเทศ หรือกรณีคนต่างด้าวกระทำผิดในเรือหรืออากาศยานต่างประเทศ ขณะที่เรือหรืออากาศยานอยู่ในอาณาเขตของประเทศ หรือผู้กระทำผิดได้กระทำผิดในต่างประเทศ และถูกลงโทษในประเทศแล้ว หรือไม่ยื่นฟ้องผู้กระทำผิดที่อาจส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนให้ต่างประเทศหรือเนรเทศได้¹²³

การใช้ดุลพินิจในความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ อัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้ ถ้าเห็นว่าคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและมั่นคง หรือกรณีผู้กระทำผิดกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย

อัยการสูงสุดสหพันธรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในข้อหาความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการไม่ดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลสูงมลรัฐ

กรณีเหยื่อในความผิดอาญานานการหรือรีดเอาทรัพย์สินได้ถูกกระทำลงโดยหมู่เชื่อว่า จะเปิดเผยความผิดอาญา ซึ่งความผิดอาญานั้นไม่มีความผิดร้ายแรง หรือกรณีความผิดอาญาโทษปานกลาง การยื่นฟ้องต้องขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครอง อัยการจะกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองได้ เมื่อระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่มี

¹²²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153 เอ.

¹²³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153.

เกิดผล อัยการอาจไม่ฟ้องคดีได้ หรือกรณีที่อยู่เสียหายฟ้องได้ อัยการจะฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ¹²⁴

หลังจากที่มีการไต่สวนมูลฟ้องหรือเริ่มพิจารณาคดีแล้ว การถอนฟ้องจะกระทำไม่ได้¹²⁵

การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมันใช้หลักค้นหาความจริง (das Inquisitionsprinzip) ซึ่งอัยการและผู้พิพากษาช่วยกันค้นหาความจริง และพิพากษาตามความจริงที่ค้นพบ ซึ่งตามหลักนี้อัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะลำดับเดียวกับจำเลย ศาลเยอรมันถึงกับให้อัยการนั่งอยู่บนบัลลังก์เช่นเดียวกับผู้พิพากษา¹²⁶

ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ อัยการเยอรมันไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การดำเนินคดีแพ่งให้ส่วนราชการ (play no part

¹²⁴ คณิต ฌ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง" หน้า 86 - 99.

¹²⁵ The German Code of Criminal Procedure (translated by Dr. Horst Ne. ibler), in The American Series of Foreign Penal Codes, 10 The German Code of Criminal Procedure (1965). อ้างใน อรุณี กระจ่างแสง, อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 15.

¹²⁶ สุข เบรนาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ" หน้า 40.

in civil proceedings)¹²⁷ แต่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดวิธีการและข้อบังคับของฝ่ายบริหารเฉพาะหน่วยงาน ที่จะตัดสินว่าตัวแทนที่จะแก้ต่างให้แก่ตนในด้านกฎหมายนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทนายความ แต่การพิจารณาคดีของศาลปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของเยอรมันเอง คือ อัยการพิเศษแห่งสหพันธรัฐ (The Oberbundesanwälts) เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ อัยการจะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อมีผลประโยชน์ของรัฐรวมอยู่ด้วย จึงเห็นได้ว่าอัยการจะรักษาผลประโยชน์โดยทั่วไปของสาธารณชนมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานย่อยของส่วนราชการพลเรือน¹²⁸

กระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนเสนอสภา และแก้ไขให้ถูกแบบของกฎหมายนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานของศาล อัยการ และการสอบกฎหมายของรัฐ ซึ่งนักศึกษาทุกมหาวิทยาลัยต้องเข้าสอบ รวมถึงการดูแลหลักสูตรนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัย โดยร่วมกับกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ และกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐจึงมีบทบาทมากเช่นเดียวกับระดับสหพันธ์ คือ งานร่างและตรวจพิจารณากฎหมาย ดูแลการปฏิบัติงานของศาลและอัยการ

¹²⁷E. J. Cohn assisted by W. Zdzieblo, Manual of German Law Volume I (Oceana Publications) Inc., 1968, p. 44 - 45 อ้างใน สมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์, "ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 38.

¹²⁸อัญชัญศิริ บรรณารักษ์ และ กุลพล พลวัน, "องค์กรและระบบต่าง ๆ ในการแก้ต่างคดี และการให้ความปรึกษาทางกฎหมายของหน่วยราชการ," วารสารอัยการ 8 (สิงหาคม 2528) : 35 - 36.

การสอบกฎหมายของรัฐ การบังคับตามคำพิพากษาและการอภัยโทษ และการ
ประสานงานกับกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ¹²⁹

5. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ในยุคที่รัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) มีระบบการดำเนินคดีอาญาที่คล้ายคลึงฝรั่งเศส โดยในศาลทุกศาลจะมีอัยการ (parquet) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรศาล ทั้งผู้พิพากษาและอัยการรวมเรียกว่า "Magistrates"¹³⁰

สำนักงานอัยการ (The Office of Procurator) ได้ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1872 โดยระเบียบการจัดกระทรวงยุติธรรม ค.ศ. 1872 (The Regulation for Organization of the Justice Ministry of 1872) กำหนดให้อัยการมีสิทธิร้องขอให้มีการพิจารณาคดี (demand trial) แต่ไม่มีสิทธิดำเนินคดี (conduct trial) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1873 (The Regulation for Criminal Proceedings of 1873) ให้ผู้พิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการพิจารณาคดี โดยเจ้าหน้าที่ศาลเป็นผู้บันทึกปากคำพยาน และอัยการจะนั่ง

¹²⁹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "องค์กรตุลาการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" วารสารกฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2525) : 82 - 92.

¹³⁰Yosiyoki Noda. Introduction to Japanese Law. trans. Anthony H. Angelo (Tokyo : University of Yokyo Press. 1982), pp. 135 - 136

เสียงข้างผู้พิพากษาและสิ่ง เกิดการณ์การพิจารณาคดี แสดงถึงการไม่เข้าใจ บทบาทของอัยการอย่างถูกต้อง¹³¹

ในปี ค.ศ. 1874 กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกระทรวง ยุติธรรมได้รับการแก้ไข โดยให้อัยการมีสิทธิปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้กล่าวหา (complainant) และร้องขอให้ลงโทษแต่ไม่มีสิทธิดำเนินคดี ต่อมาในปี ค.ศ. 1877 ได้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกระทรวงยุติธรรมและ อัยการ (The Regulations for the Organization of the Justice Ministry and the Procuracy of 1877) เรื่องการ ดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ เพราะ บางคดีศาลได้เริ่มการพิจารณาคดีขึ้นเองโดยอัยการยังไม่ยื่นฟ้อง¹³²

ในปี ค.ศ. 1890 ได้มีกฎหมายว่าด้วยระบบศาล โดยวาง ระบบและการจัดการศาลและอัยการ โดยแบ่งศาลออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ศาลสูงสุด ศาลอุทธรณ์ ศาลจังหวัดและศาลท้องถิ่น และมีอัยการประจำทุกศาล โดยศาลมีอำนาจที่จะให้คำตัดสินชี้ขาดในคดีแพ่งและคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ ส่วนการจัดระบบศาลอัยการและราชทัณฑ์นั้นอยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม¹³³

ต่อมาในปี ค.ศ. 1947 ได้มีกฎหมายฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 1947 ศาลได้แยกตัวเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร องค์การอัยการ

¹³¹Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure trans. B.J. George, Jr. (New Jersey : Fred B. Rothman & Co., 1965)

¹³²Ibid.

¹³³Katsuyuki Nishikawa, THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN JAPAN (2) THE PROSECUTION, p.1.

(The Ministere Public) จึงไม่เป็นส่วนหนึ่งของศาลอีกต่อไป และมีการจัดตั้งสำนักงานอัยการ ซึ่งเรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Kensatsu - Cho มีอัยการซึ่งเรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Kensatsu-Kan ประจำทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรอัยการ สำนักงานอัยการมีหลายระดับ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสอดคล้องกับศาลต่าง ๆ¹³⁴

ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ได้บัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของและมาจากประชาชน ตลอดทั้งได้กำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย 3 ประการ ให้แยกเป็นอิสระจากกัน ได้แก่ รัฐสภา (The Diet) สมาชิกรัฐสภาได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน คณะรัฐมนตรี (The Cabinet) มาจากและได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และตุลาการศาลสูงสุด ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบจากรัฐสภา องค์กรทั้งสามนี้จะคานและดุลย์ (check and balance) ซึ่งกันและกัน¹³⁵

องค์กรศาลยุติธรรม ได้แยกออกไปเป็นเอกเทศไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร และองค์กรอัยการได้มีสภาพเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและมีจัดองค์กรโดยแบ่ง เป็นระดับชั้น¹³⁶

อัยการญี่ปุ่น สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม โดยมีรัฐมนตรียุติธรรมเป็นผู้ควบคุมดูแล และได้กำหนดให้มีสำนักงานอัยการระดับต่าง ๆ เช่นเดียวกับระดับของศาลยุติธรรม

¹³⁴Yosiyuki Noda, Introduction to Japan Law, p. 136.

¹³⁵The Constitution of Japan 1947.

¹³⁶The Public Prosecutor Office Law, Act. 1.

สำนักงานอัยการ (Public Prosecutor's Office)
แบ่งออกดังนี้

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office) อัยการแห่งสำนักงานนี้เรียกว่า อัยการชั้นฎีกา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา (The Supreme Court) ซึ่งได้แก่คดีอันเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ สำนักงานอัยการสูงสุดมีแห่งเดียว ตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียว มีหัวหน้าอัยการเรียกว่า The Prosecutor - General (อัยการสูงสุด) รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรียุติธรรม
2. สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Offices) มีอยู่ 8 แห่ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลอุทธรณ์ (High Courts) หัวหน้าอัยการเรียกว่า 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 Prosecutor¹³⁷

¹³⁷ ศิลปอรุณ ชูเวช และ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยนั้น," ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 100 - 116.

ในการดำเนินคดีอาญา อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีซึ่งเสนอมาโดยเจ้าพนักงานตำรวจ อันเป็นผลมาจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ทำการสืบสวนความผิดอาญา (crime detection) และทำการจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว¹³⁸ และเมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหา ไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องนำผู้ต้องหา พร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในเบื้องต้นไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุม เพื่อให้อัยการพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ส่งควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือไม่¹³⁹ ในระหว่างการดำเนินการของอัยการดังกล่าว อัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมได้¹⁴⁰ หรือจะสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำก็ได้¹⁴¹ และสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้¹⁴² หรือเมื่อมีเหตุที่ควรเชื่อว่าจะได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นไม่ว่าอัยการจะทราบมาโดยทางใด เช่น อ่านข่าวหนังสือพิมพ์ อัยการก็มีอำนาจทำการสืบสวนและสอบสวนคดีนั้น หรืออาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนก็ได้¹⁴³ และอัยการมีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดเองได้¹⁴⁴

¹³⁸The Police Law, Art. 2.

¹³⁹The Code of Criminal Procedure, Art. 204.

¹⁴⁰Ibid, Art. 191.

¹⁴¹Ibid, Art. 192.

¹⁴²Criminal Justice in Japan, edited by Ministry of Justice. (1975). p. 10.

¹⁴³The Code of Criminal Procedure, Art. 193.

¹⁴⁴Ibid, Art. 204.

เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่น ให้อัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา เนื่องจากทฤษฎีที่ว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (inseparable authority)¹⁴⁵ ซึ่งหมายความว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและการสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเป็นเพียงอุปกรณ์ หรือเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดีและอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล ก็ควรจะมีโอกาสสัมผัส หรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ในประเทศญี่ปุ่น เอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเอง อำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นของอัยการโดยเฉพาะ¹⁴⁶ นอกจากนี้แม้คดีจะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด เมื่ออัยการพิจารณาถึง อุปนิสัย อายุ สภาวะแห่งจิต สถานการณ์แวดล้อมและความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว เห็นไม่สมควร หรือไม่จำเป็น จะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด อัยการอาจออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเลย (prosecution dropped) หรืออาจยับยั้ง (ชลอ) การฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (prosecution suspended) ภายใต้การคุมประพฤติ (probation) โดยพนักงานคุมประพฤติ¹⁴⁷ อำนาจนี้เป็นดุลพินิจของอัยการอย่างกว้างขวางในการสั่งชลอการฟ้อง¹⁴⁸

¹⁴⁵Criminal Justice in Japan, p. 11.

¹⁴⁶The Code of Criminal Procedure, Art. 247.

¹⁴⁷Ibid, Art. 248.

¹⁴⁸เรวัต ฉ่ำเฉลิม, "ชลอการฟ้อง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) , หน้า 34.

การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ไม่ต้องมีความเห็นในข้อกฎหมายต่ออัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใด เพราะไม่มีกฎหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจทำเช่นนั้น การสอบสวนของตำรวจ ญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือข้อมูลดิบ (collect evidence in crude form) เท่านั้น อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่ (refine and reinforce it from a legal standpoint)¹⁴⁹ ทั้งนี้เนื่องจาก ทฤษฎีที่ว่ากฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญานั้น กำหนดเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสังคมส่วนรวม (the maintenance of public welfare) ในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน (the security of fundamental human rights) และทฤษฎีทางอาชญาวิทยาที่ถือว่า ผู้กระทำผิดส่วนใหญ่เป็นคนไข้ของสังคม ไม่ควรซ้ำเติมด้วยการประณามและลงโทษเสมอไป การดำเนินคดีอาญา ควรพิจารณาทั้งในด้านผลที่จะเกิดแก่สังคมส่วนรวมและในด้านตัวผู้กระทำผิดด้วย ว่าสังคมจะได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่เพียงใด และผู้กระทำผิดในฐานะทรัพยากรมนุษย์นั้นควรได้รับการปฏิบัติ (treatment) จากสังคมอย่างไรนี่คือหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (the principle of discretionary prosecution)¹⁵⁰

ในญี่ปุ่นมีการป้องกันการต่อต้าน การไม่ดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมที่ตัดสินใจโดยอัยการ อยู่ 2 ประการ

1. ตรวจสอบโดยการสืบสวน ศาลในระดับอำเภอหรือสาขา

¹⁴⁹Criminal Justice in Japan. p. 8.

¹⁵⁰Outline of Criminal Justice in Japan, edited by The Supreme Court (1975), p. 23.

จะมีการตั้ง คณะกรรมการสืบสวนขึ้น คณะผู้ดำเนินการเป็นคณะกรรมการประกอบด้วย ประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาจากผู้มีสิทธิออกเสียงเมื่ออัยการไม่ดำเนินการคดี จำเลยหรือผู้เสียหาย สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เพื่อให้ทบทวนตรวจสอบคดีอีกครั้ง แม้การลงมติของคณะกรรมการสืบสวนระบุว่า การดำเนินการตามกระบวนการสมควรทบทวนใหม่อีกครั้งหนึ่ง ก็ไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดบังคับได้ อัยการจะต้องพิจารณาการตัดสินใจและสืบสวนคดีใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2. ถ้าอัยการปฏิเสธที่จะดำเนินการตามกระบวนการของศาลคดีใดคดีหนึ่ง บุคคลใดที่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ก็สามารถยื่นต่อศาลให้ทบทวนพิจารณาคดีใหม่ หากการอุทธรณ์ได้ตามที่ขอก็จะมี การแต่งตั้งทนายความ โดยศาลที่จะดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการ วิธีการนี้ เรียกว่า "analogical institution of prosecution through judicial action"

มีบุคคลบางคน หรือบางคณะตั้งใจใช้กระบวนการนี้ เพื่อผลทางการเมืองของตนเองด้านอำนาจของราชการแต่คดีเกือบทั้งหมดที่ตัดสินใจโดยอัยการ ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการ(ประชาชน) และศาลเสมอ¹⁵¹

¹⁵¹Hiroshi Nakajima, "CURRENT TRENDS OF CRIMINAL ACTIVITIES AND THE PRACTICE OF CRIMINAL JUSTICE IN JAPAN" COUNTRY REPORT FOR THE SEMINAR ON CRIME PREVENTION (SENIOR SEMINAR II) QUEST FOR SOLUTIONS OF THE PRESSING PROBLEMS OF CONTEMPORARY CRIMINAL JUSTICE ADMINISTRATION 1991 - 92. Japan : 1992. (Mimeographed) pp. 22 - 23.

คดีที่ประชาชนสนใจ หรือที่เป็นข่าวเกรียวกราวอื้อฉาว (scandal) อัยการจะเป็นผู้จับกุมและสอบสวนเอง เพราะอัยการสูงสุด (The Prosecutor General) จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้สามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้¹⁵² นอกจากนี้อัยการญี่ปุ่น ยังต้องรับผิดชอบในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลด้วย นับตั้งแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต จะต้องกระทำไปภายใต้การดูแลกำกับการ (direction) ของอัยการเสมอ¹⁵³ เมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการต่อปัญหาเฉพาะหน้าแล้ว เสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

นอกจากภารกิจในการดำเนินคดีอาญาแล้ว อัยการญี่ปุ่นยังมีอำนาจและหน้าที่ในคดีแพ่งและคดีปกครอง (administrative suits) ในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณชนอีกด้วย¹⁵⁴ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นทนายความว่าต่าง แก่ต่างให้แก่รัฐบาล ผู้ปฏิบัติงาน เรียกว่า government attorneys ซึ่งเป็นอัยการที่ย้ายมาจากสำนักงานอัยการต่าง ๆ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงาน

¹⁵²คิลปอร์ญ ชูเวช และ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น," หน้า 104 - 108.

¹⁵³The Code of Criminal Procedure, Art. 427.

¹⁵⁴The Public Prosecutors Office Law, Art. 4.

อื่น ๆ ในกระทรวงยุติธรรมและมีฐานะเป็นอัยการ¹⁵⁵

อำนาจหน้าที่อัยการญี่ปุ่นที่สำคัญ มีดังนี้

1. ดำเนินการสอบสวนคดีต่าง ๆ ซึ่งรับพิจารณาจากตำรวจ คดีที่ได้รับจากการยื่นคำร้องโดยตรง การฟ้องร้องโดยบุคคลทั่วไป และคดีที่ได้รับโดยตรงโดยอัยการ

2. ดำเนินการของคดี คือ พิจารณาว่าจะดำเนินคดีหรือไม่

3. สนับสนุนการฟ้องร้องในศาล และแนะนำให้ศาลออก คำพิพากษาที่เหมาะสม

4. ควบคุมดูแลการลงโทษ¹⁵⁶

5. ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทน หรือผู้รักษาผลประโยชน์ ของมหาชน¹⁵⁷

¹⁵⁵อายุธ สมานเดช, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษา เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. หน้า 73 - 75.

¹⁵⁶Katsuyuki Nishikawa, "THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN JAPAN (2) The Prosecution" COUNTRY REPORT FOR THE SEMINAR ON CRIME PREVENTION (SENIOR SEMINAR II) QUEST FOR SOLUTIONS OF THE PRESSING PROBLEMS OF CONTEMPORARY CRIMINAL JUSTICE ADMINISTRATION 1991 - 92. Japan : 1992. (Mimeographed) p.5.

¹⁵⁷ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น" ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 103.

การบริหารงานบุคคลอัยการบางประเทศ

1. การบริหารงานบุคคลอัยการในสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งอัยการสูงสุดเป็นอำนาจของประธานาธิบดี โดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา (senate) แต่อำนาจในการถอดถอนอัยการสูงสุดออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจเด็ดขาดของประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบบรัฐบาลโดยประธานาธิบดี ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีจะไปเลือกเอามาจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ รัฐมนตรีมีฐานะเท่ากับที่ปรึกษา รัฐมนตรีประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งถอดถอนได้ตามความพอใจ รัฐมนตรีต้องฟังคำสั่ง คำบังคับบัญชาของประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว¹⁵⁸ และประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่ต้องดูแลสอดส่องว่าเราได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง อัยการสูงสุดในฐานะรัฐมนตรีคนหนึ่ง จึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง¹⁵⁹ อัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกา จึงมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และมีสิทธิเข้านั่งประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการมีสิทธิเลือก

¹⁵⁸Herbert B. Chermiside, Attorney General, 7 American Jurisprudence 4, 6 (1980)

¹⁵⁹อายุธ สมานเดช, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. หน้า 93 - 94.

อัยการผู้ช่วยได้¹⁶⁰

ประธานาธิบดีจะตั้งอัยการสูงสุด จากบุคคลที่มีความรอบรู้ทางกฎหมาย และโดยปกติจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันและเป็นบุคคลที่ไว้เนื้อเชื่อใจที่สุด เช่น ในคราวที่ จอนห์ เอฟ. เคนเนดี เป็นประธานาธิบดีเขาได้แต่งตั้งให้ ไรเบิร์ต ซึ่งเป็นน้องชายของเขาเข้ารับตำแหน่ง¹⁶¹

ส่วนอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 - 8 ปี ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 - 30 ปี และบางมลรัฐกำหนดให้บุคคลที่จะเป็นอัยการสูงสุดจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในมลรัฐด้วย และบางแห่งกำหนดจะต้องเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา แต่ในทางปฏิบัติบุคคลที่จะเป็นอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐจะมีอายุประมาณ 40 - 60 ปี และจะเป็นนักกฎหมาย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ มาแล้ว เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ผู้พิพากษาศาลมลรัฐ และศาลสหรัฐ ผู้ว่าการ หรือผู้ช่วยผู้ว่าการมลรัฐ หรืออัยการท้องถิ่น หรือรองอัยการสูงสุด หรือผู้ช่วยอัยการสูงสุด ซึ่งบางมลรัฐผู้ว่าการมลรัฐเป็นผู้แต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบจากสภา บางมลรัฐก็ให้ศาลสูงเป็นผู้แต่งตั้ง และบางมลรัฐก็ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกโดยตรง¹⁶²

อัยการสูงสุดในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐ ต่างก็มีอำนาจในการควบคุมดูแลเรื่องการสั่งคดี ในบางครั้งอาจเข้าไปใช้อำนาจในการสั่งคดี

¹⁶⁰ พูพอร์ย์ ชัมภรัตน์, การปฏิรูปองค์การในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษากรณีกรมอัยการ. หน้า 71

¹⁶¹ Shigemitsu Dando, *Japanese Criminal Procedure*. p. 89

¹⁶² ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา," : 351 - 352.

เสียเองก็ได้¹⁶³ ดังนั้นอัยการสูงสุดจึง เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการในเขตของตน แต่อัยการสูงสุดของสหรัฐไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของอัยการในมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากอัยการที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดนโยบายการฟ้องคดี เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้¹⁶⁴

การแต่งตั้งอัยการในตำแหน่งอื่น ๆ ของอัยการสหรัฐ ถือว่าอัยการเป็นตำแหน่งกึ่งการเมืองเพราะได้รับการแต่งตั้ง (appointment) โดย Attorney General ซึ่งมีตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามคุณสมบัติความสามารถของ U.S. Attorney ย่อมเป็นเครื่องประกัน ไม่ให้เขาต้องพ้นตำแหน่งไปตามพรรคการเมืองที่สิ้นอำนาจ¹⁶⁵

สำหรับการแต่งตั้งอัยการในตำแหน่งอื่น ๆ ของอัยการมลรัฐมีหลายวิธีแตกต่างกันทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญประชาชนมาก ระบบอัยการจึงมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนมาก แต่บางท้องถิ่นอาจใช้วิธีการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ หรือการใช้ระบบแต่งตั้งโดยศาลฎีกาของมลรัฐ¹⁶⁶ หรือแต่งตั้งโดย

¹⁶³ ลีตาวตี ชรรมาเสถียร, ปัญหากฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการสังคดีของพนักงานอัยการ. หน้า 84

¹⁶⁴ Joan E. Jacoby, The American Prosecutor : A search for Identity, (Lexington : DC. Healthe and Company, 1980), p.XV.

¹⁶⁵ อมร อินทรกำแหง, "ข้าราชการอัยการของสหรัฐอเมริกา," อัยการนิเทศ 20, (2501) : 423.

¹⁶⁶ พงษ์ชัย ชัมภรัตน์, การปรับปรุงองค์การในระบบการยุติธรรม : ศึกษากรณีกรมอัยการ. หน้า 72.

สถานิติบัญญัติของมลรัฐ¹⁶⁷ หรืออาจจะใช้วิธีคัดเลือก

การบรรจุแต่งตั้ง (appointment) บุคคลที่จะได้บรรจุแต่งตั้งเข้าทำงานในกระทรวงอัยการจะต้อง (1) ผ่านการสอบไล่ (2) ขึ้นบัญชีตามลำดับคะแนน (3) กระทรวงอัยการเลือกเข้าทำงาน (4) ก.พ. หรือคณะกรรมการสอบไล่ข้าราชการพลเรือนประจำกระทรวง ออกประกาศ नियัตร์รับรองส่งมาให้ หรือโอนมาจากกระทรวงอื่น

การแต่งตั้ง มีได้ 2 วิธี คือ

(1) ผู้ที่ได้รับการสอบไล่ตามแบบของ ก.พ. แล้วประเภทหนึ่ง การสอบไล่นี้อาจเป็นสอบข้อเขียน หรือพิจารณาตามความรู้ความชำนาญที่เคยผ่านงานมาแล้ว หรือทั้งสองวิธีผสมกัน คนที่จะผ่านการสอบไล่ต้องได้คะแนน 70 เปอร์เซนต์ การแต่งตั้งนี้เป็นการบรรจุตำแหน่งที่ เรียกว่า *classified civil service*

(2) บรรจุแต่งตั้งโดยลักษณะพิเศษ (Excepted Appointments) อัยการ (Attorneys) เป็นพวกพิเศษ ก.พ. ไม่ได้เข้าร่วมในการสอบไล่คัดเลือกผู้ขอรับสมัครในตำแหน่งพิเศษนี้ แต่คนที่จะเข้าเป็นอัยการต้องมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น ผ่านการสอบข้อเขียน มีความรู้ความชำนาญตามเกณฑ์ เป็นเนติบัณฑิต และมีร่างกายสมบูรณ์

คนที่จะมาเป็นอัยการมี 2 วิธี คือ

(1) ติดต่อไปยังคณะบดี (Dean) ในมหาวิทยาลัยชวนาให้คนที่เรียนกฎหมายเก่งมาสมัครแล้วรับไว้ฝึกหัดงาน วิธีนี้เรียกว่า *honored recruitment program*

¹⁶⁷Delmar Karlen, Anglo - American Criminal Justice, p. 25.

(2) รับสมัคร เมื่อมีผู้มาขอสมัครคนที่ จะได้รับการผ่านพิจารณาเข้าทำงานนั้น จะต้องผ่านการสืบสวนของ FBI ว่ามีความประพฤติดี สุจริต และข้อสำคัญต้องเป็นผู้ไม่คิดล้มล้างรัฐบาลโดยฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ และจะต้องได้รับการตรวจพิจารณาโดยวิธี interview จนเห็นว่า มีบุคลิกลักษณะ (personality) ท่าทาง (appearance) การรักษาท่าที (poise) ความมั่นใจ (self - assurance) การรู้จักหน้าที่ (professional attitude) อยู่ในเกณฑ์ดี การแต่งตั้งอาจเป็นการชั่วคราว เรียกว่า temporary limited appointment อย่างนี้โดยมากบรรจุทำงานไม่เกิน 1 ปี หรืออีกอย่างหนึ่ง เรียกว่า career conditional บุคคลเหล่านี้ อาจได้เป็นข้าราชการประจำภายหลัง ภายหลังที่ทำงานมาแล้ว 3 ปี และปฏิบัติงานด้วยความเรียบร้อยได้ผลเป็นที่พอใจ

พวกที่ได้รับการบรรจุอย่างพิเศษ อาจบรรจุเป็นการประจำ หรือไม่ได้กำหนดเวลา หรือกำหนดเพียง 1 ปี ลงมา การบรรจุไว้โดยไม่ได้กำหนดเวลานั้นมีได้ในระหว่างระยะที่มีการกวัดขันเป็นพิเศษ เรื่อง การกำหนดจำนวนข้าราชการประจำ

การทดลองให้ปฏิบัติราชการ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยให้ทดลองปฏิบัติราชการระยะเวลาหนึ่งก่อน เรียกว่า ต้องผ่านการทดลองการปฏิบัติงาน (probation) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ดูว่าผู้เข้าทำงานนั้น เหมาะกับงานที่แต่งตั้งให้ทำหรือไม่ โดยมากระยะทดลองมักเป็นเวลา 1 ปี บางทีก็ยอมนับเอาการผ่านงาน (experience) จากส่วนราชการอื่นมารวมคิดให้ในระยะทดลองปฏิบัติด้วย

ผู้บังคับบัญชา (Supervisor) จะเป็นผู้แจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งทราบผลการทดลองปฏิบัติ มีการอบรมให้ความรู้งาน ผู้บังคับบัญชาจะเป็นคนมอบหมายงาน และควบคุมการทำงานของข้าราชการ และชี้แจงหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ทราบ เรียกว่า position description หรือ job sheet และเมื่อเข้าทำงานใหม่ ๆ ผู้บังคับบัญชาจะไปช่วยกำกับในการ

ปฏิบัติงานด้วย

หน้าที่ราชการ เป็นผลให้ได้รับเงินเดือน ตามวิธีที่เรียกว่า position classification ความสำคัญของวิธีนี้ คือ จะให้หลักประกันว่า คนที่ทำงานเท่ากันต้องได้รับเงินเดือนเท่า ๆ กัน

การเลื่อนชั้น (promotion) โอกาสที่จะได้รับเลื่อนชั้นไปดำรงตำแหน่งที่ได้เงินเดือนในอันดับสูงขึ้นไปนั้นมีอยู่เสมอพอมีตำแหน่งว่างลงข้าราชการที่มีความสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ที่ว่างนั้น และจะได้รับการพิจารณาทันที เพราะฉะนั้นเมื่อเข้าทำงานแล้ว ได้ศึกษาได้ความรู้อะไรเพิ่มเติมมา ให้รีบแจ้งผู้บังคับบัญชาให้ทราบเพื่อจะได้เปลี่ยนแปลงสมุดประวัติให้ถูกต้อง¹⁶⁸

แม้สหรัฐอเมริกา จะปกครองในระบบประธานาธิบดี อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันอย่างเด็ดขาด¹⁶⁹ แต่อย่างไรก็ตาม สภาของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจที่จะทำการสอบสวน (investigation) คือ สภาองเกรสอาจตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งสองสภา หรือแต่ละสภามีอำนาจตั้ง คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อสภาในการออกกฎหมายได้ ในการสอบสวนเรื่องใดก็ตาม คณะกรรมการของสภาจะมีฐานะคล้ายศาลยุติธรรม คือ มีอำนาจออกหมายให้ผู้ใดก็ตามมาให้การ หรือให้ข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการได้ รวมทั้งรัฐมนตรี หากผู้ใดไม่มาตามหมายก็จะถูกลงโทษฐานหมิ่นสภาองเกรส

¹⁶⁸อมร อินทรกำแหง, "ข้าราชการอัยการของอัยการสหรัฐอเมริกา" : 417 - 423.

¹⁶⁹ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พาณิชย์สุภผล, 2495), หน้า 261.

ซึ่งมีโทษจำคุก 6 เดือน นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจยึดเอกสาร
 ไปได้ด้วยบุคคลที่จะไม่ต้องมาให้การต่อคณะกรรมการของสภามีเพียงคนเดียว
 คือ ประธานาธิบดีเท่านั้น การสอบสวนของสภาองเกรสทำให้มีการเปิดเผย
 ความจริง โดยหน่วยราชการและรัฐมนตรี ซึ่งก็คล้ายกับการตั้งกระทู้ถามใน
 สภาของอังกฤษเช่นกัน ส่วนใหญ่จะกระทบกระเทือนนโยบายการปฏิบัติงาน
 ของฝ่ายบริหาร และที่มีผลอย่างยิ่งก็คือ สภาจะจัดพิมพ์ผลการสอบสวนออก
 เผยแพร่ต่อสาธารณชน ทั้งยังให้มีการถ่ายทอดโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง
 นับเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาทางหนึ่ง¹⁷⁰ ในลักษณะเช่นนี้ อัยการ
 สูงสุดของสหรัฐอเมริกา จึงมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เพราะอาจ
 ถูกคณะกรรมการของสภา เรียกมาซักถามในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในการ
 สั่งคดีได้¹⁷¹

แต่ความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ต่อฝ่าย
 นิติบัญญัติที่สูงสุด ก็คือ การที่อัยการสูงสุดอาจถูกฝ่ายนิติบัญญัติขับออกจาก
 ตำแหน่งได้โดยวิธีการ impeachment กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญของ
 สหรัฐอเมริกา มาตรา 2 วรรค 4 ให้อำนาจรัฐสภาขับประธานาธิบดี รอง
 ประธานาธิบดี รัฐมนตรี และข้าราชการฝ่ายพลเรือน (civil officers)
 ของสหรัฐอเมริกาออกจากตำแหน่งได้ หากวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ได้กระทำความผิด
 ฐานกบฏ รับสินบน หรือความผิดอุกฉกรรจ์ต่าง ๆ วิธีการ impeachment
 มีกระบวนการ คือ หากสภาผู้แทนราษฎร (U.S. House of
 Representative) พิจารณาเห็นว่า ข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิด

¹⁷⁰ เดชชาติ วงศ์โรคมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, หน้า 10.

¹⁷¹ อายุธ สมานเดชา, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษา
 เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น, หน้า 99.

ร้ายแรงเข้าลักษณะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็จะเสนอเรื่องไปยังวุฒิสภา (U.S. Senate) และวุฒิสภาจะต้องลงมติเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่เข้าประชุม จึงจะจับข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้¹⁷² แต่วุฒิสภาจะลงโทษอะไรไม่ได้ นอกจากให้ออกจากตำแหน่ง และมีให้รับหน้าที่อื่นทางราชการ¹⁷³

นอกจากนี้อัยการสหรัฐอเมริกาจะถูกควบคุมโดยประชาชนอีก เนื่องจากระบบอัยการของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ จะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนให้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น อัยการจึงเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ประชาชนจึงต้องเป็นผู้ควบคุมโดยปริยาย คือ ถ้าหากอัยการคนใดประพฤติไม่เหมาะสม อัยการผู้นั้นอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งให้มาดำรงตำแหน่งอีกได้ หรือหากอัยการคนใดปฏิบัติตัวเหมาะสม ก็อาจได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งนั้นซึ่งอาจเลื่อนเป็นอัยการสูงสุด หรือตำแหน่งทางการเมืองได้

ตำแหน่งอัยการสหรัฐอเมริกา ยังอาจถูกควบคุมโดยเนติบัณฑิตยสมาคม ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการสอดส่องมารยาทของอัยการ โดยกำหนดมาตรฐานความประพฤติไว้หลายประการ เช่น อัยการต้องรักษาความยุติธรรม ต้องให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนผู้ต้องหาหรือพยาน และต้องไม่แสวงหาพยานหลักฐานโดยวิธีอันทุจริตผิดกฎหมายและศีลธรรม ซึ่งเหตุผลนี้จะถูกควบคุมโดยเนติบัณฑิตยสมาคม (American Bar Association) ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้หากมีการฝ่าฝืนก็

172 เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ที่มีมูลของอัยการสหรัฐอเมริกา," : 268.

173 ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), หน้า 262.

อาจเสนอต่อรัฐสภาในโอกาสพิจารณาบุคคลนั้น ๆ ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้¹⁷⁴

การถอดถอนอัยการสูงสุด นอกจากโดยวิธีการ Impeachment แล้วในบางมลรัฐที่ผู้ว่าการ เป็นผู้แต่งตั้งอัยการสูงสุดมีอำนาจปลดอัยการสูงสุดออกจากตำแหน่งได้ บางมลรัฐก็ถอดถอนโดยรัฐสภา กรณีอัยการสูงสุดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็จะให้ประชาชนลงมติถอดถอน (recall)¹⁷⁵

2. การบริหารงานบุคคลอัยการในอังกฤษ

เนื่องจากอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม แต่มีสถาบันอัยการแห่งชาติ (Crown Prosecution Service) มี Lord Chancellor เป็นผู้ทำหน้าที่คล้ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในสถาบันอัยการแห่งชาติมีอัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งอัยการสูงสุด (Attorney General) รองอัยการสูงสุด (Solicitor General) จาก Barrister ตามคำแนะนำของรัฐบาล¹⁷⁶

¹⁷⁴Frank W. Miller, "Chapter 20 : Control of Prosecutor Discretionary" in Prosecution : the Decision to charge a Suspect with a Crime, pp. 293 - 343.

¹⁷⁵ทวิศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา," : 351.

¹⁷⁶EARL JOWITT And CLIFFORD WALSH, JOWITT'S DICTIONARY OF ENGLISH LAW, (LONDON : SWEET & MAXWELL LIMITED, 1977) P.158.

Attorney General เป็น Law Office of the Crown ของอังกฤษอันดับที่ 1 และ Solicitor General เป็น Law Office อันดับที่ 2 เป็นตำแหน่งทางการเมือง (Political appointments) เข้าออกตามรัฐบาล และดำรงตำแหน่งประมุขของเนติบัณฑิตโดยตำแหน่งในฐานะเป็นเนติบัณฑิต (barrister)¹⁷⁷

อัยการสูงสุด (Attorney General) และรองอัยการสูงสุด (Solicitor General) เป็นรัฐมนตรี (Minister of State) มีอำนาจและอัตราเงินเดือนสูงมาก¹⁷⁸ เป็นตำแหน่งในทางบริหาร แต่ทว่าในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการำช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญานั้น Attorney General หรือ Solicitor General มีฐานะเสมือนตุลาการ (Quasi Judicial Function) กล่าวคือ มีความเป็นอิสระในทางคดีความเช่นเดียวกับผู้พิพากษาตุลาการ เป็นหัวหน้าในตัวของตัวเอง ไม่มีใครมาสั่งการหรือแทรกแซงการำช้ดุลพินิจได้ และมีการรับรองฐานะไว้ โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีช้เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ตำแหน่ง Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งทางการเมืองที่รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา (Accountability to Parliament) แต่มีได้หมายความว่า จะบ้สอยให้ รัฐสภาเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองครอบงำ Attorney General และ Solicitor General แทนฝ่ายบริหาร เพียงแต่ว่า Attorney Genral และ Solicitor General จะต้องมีหน้าที่รายงานและชี้แจงต่อรัฐสภาภายหลังที่ไ้ใช้ดุลพินิจไปแล้วอย่างอิสระ หาก

¹⁷⁷อุทิส วีรวัดณ์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ," หน้า 127 - 128.

¹⁷⁸สุข เบรูนาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," หน้า 48.

รัฐสภาเกิดความสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของดุลพินิจเรื่องใดภายหลัง ก็มีอำนาจขอทราบรายละเอียดและตั้งกระทู้ถาม Attorney General และ Solicitor General ได้ แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของ Attorney General และ Solicitor General ในระหว่างคดี หรือก่อนที่จะใช้ดุลพินิจ รัฐบาลและรัฐสภาไม่อาจก้าวล่วงการใช้ อำนาจเสมือนตุลาการของ Attorney General ได้ การตัดสินใจของ Attorney General และ D.P.P. จะต้องมิใช่กระทำในฐานะเป็น นักการเมือง ที่สังกัดอยู่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง¹⁷⁹

ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาญา (Director of Public Prosecutions หรือ D.P.P.) ซึ่ง D.P.P. เป็นข้าราชการประจำ Home Secretary แต่งตั้งจาก Barrister หรือ Solicitor ซึ่ง Barrister และ Solicitor อยู่ได้บังคับบัญชาของอัยการสูงสุด (Attorney General) และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการสูงสุด¹⁸⁰

ผู้ที่จะเป็น D.P.P. จะต้องมียุทธสมบัติเป็นเนติบัณฑิต (Barrister) หรือ Solicitor มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี¹⁸¹ การ แต่งตั้งกระทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และโดยคำแนะนำของอัยการ

¹⁷⁹สุรินทร์ ถั่วทอง, "ความเป็นอิสระของอัยการ (อังกฤษ)," วารสารอัยการ 4 (สิงหาคม 2524) : 77 - 93.

¹⁸⁰อุทิศ แสนภักติก, "การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ," หน้า 10.

¹⁸¹อุทิศ วีรวัฒน์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ," หน้า 129.

สูงสุด¹⁸² แต่การปฏิบัติงานของ D.P.P. มิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรือควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด และถือไม่ได้ว่าเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย¹⁸³

3. การบริหารงานบุคคลอัยการในฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส ถือว่า อัยการเป็นผู้แทนของชุมชนและเป็นผู้แทนของอำนาจบริหาร (pouvoir executif) ในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้แทนอำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire)¹⁸⁴ ดังนั้น คำว่า "ข้าราชการตุลาการ" ในประเทศฝรั่งเศส หมายความรวมถึง "อัยการ" สับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ มีฐานะและอัตราเงินเดือนเท่ากันทุก ๆ ตำแหน่ง พื้นความรู้ของผู้ที่สมัครเป็นอัยการ ต้องเป็นเช่นเดียวกับผู้ที่สมัครเป็นผู้พิพากษาเมื่อทำหน้าที่อัยการ เรียกว่า "ตุลาการอัยการ" (des magistrats qui exercent les fonctions du ministère Public)

อัยการเป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม (ผู้ใช้อำนาจตุลาการ) ทุก ๆ ศาล มีอัยการประจำและมีตำแหน่งเทียบเท่ากับผู้พิพากษาประจำศาลนั้น ๆ เช่น ถ้าหัวหน้าศาลเป็นอธิบดี หัวหน้าอัยการก็

¹⁸² อัญชัยศิริ บรรณานุกรม และ ศิลปอรุณ ชูเวช, "ภาระและหน้าที่ของ DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS," : 46.

¹⁸³ อุทิศ วีรวัฒน์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ," หน้า 129.

¹⁸⁴ Adhermar, Histoire de la Procédure Criminelle en, France Paris 1882.

เป็นอธิปไตยด้วย 185

อัยการเป็นองค์การที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการมีอิสรภาพและมีสิทธิที่จะแถลงการณ์ด้วยวาจาไปในทางตรงกันข้าม หรืออาจเปลี่ยนแปลงฟ้องให้ผิดแผกไปจากที่ได้ยื่นเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วก็ได้ มีภาษิตบทหนึ่งแสดงถึงอิสรภาพของอัยการว่า "ปากกาเป็นทาส แต่วาจาเป็นอิสระ" (le plume est serve, mais la parole est libre) 186

อัยการเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อศาล ศาลไม่มีสิทธิที่จะให้อัยการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้พิพากษาไม่มีอำนาจเหนืออัยการประจำศาล หากมีฐานะเสมอเท่าเทียมกันในเวลาพิจารณาคดีก็มิได้นั่งอยู่เบื้องล่างบัลลังก์ดังเช่นทนายความธรรมดา แต่นั่งอยู่ในระดับชั้นเดียวกับผู้พิพากษา ติดแถบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่เสื่อครุยเท่าเทียมกับผู้พิพากษา อัยการอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาได้และผู้พิพากษาก็อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอัยการได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ อัยการและผู้พิพากษามีคำเรียกรวมกันว่า Magistrat

อัยการมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส อัยการจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน เช่น ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ฟ้องหรือไม่ฟ้อง อัยการต้องปฏิบัติตามนั้น อัยการไม่อาจถูกคัดค้านได้ (ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้) และอัยการไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี

เรื่องอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

185 สุข เปรณาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ," หน้า 37.

186 คำบรรยายวิชากกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย โดยศาสตราจารย์ เออูดี.

มีต่ออธิบดีอัยการนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) ได้วางหลักไว้ว่า อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีที่สั่งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้วอธิบดีอัยการจะแถลงอย่างไรก็ได้ รัฐมนตรีจะสั่งให้แถลงตามที่ตนต้องการไม่ได้ แต่ในกรณีตรงกันข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้¹⁸⁷

ผู้ที่จะเป็นอัยการและผู้พิพากษามีคุณสมบัติเป็นไปอย่างเดียวกัน และเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมาย จะต้องทำการสอบแข่งขันเข้าโรงเรียนตุลาการและอัยการแห่งชาติ (Ecole Nationale de la Magistrature) ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดบอร์โด (Bordeaux) และขึ้นอยู่กับศูนย์กลางการศึกษาแห่งชาติ (Centre Nationale des Etude Judiciaires หรือเรียกย่อ ๆ ว่า C.N.E.J.) ซึ่งผู้ที่จะเข้าเรียนได้จะต้องมีอายุไม่เกิน 30 ปี นักเรียนแต่ละคนจะได้รับเงินเดือนประจำคนละ 1,500 ฟรังก์ หรือประมาณ 5,700 บาท ระหว่างศึกษากฎหมายนั้นนักศึกษา จะได้รับการฝึกอบรมภาคปฏิบัติควบคู่ไปกับภาคทฤษฎีด้วย โดยต้องไปปฏิบัติงานในสถานีตำรวจ โรงพยาบาล เรือรบฯ สำนักงานอัยการและศาล ในปีแรกต้องฝึกอบรมที่จังหวัดบอร์โดทั้งหมด ปีที่สองก็แยกย้ายกันไปฝึกอบรมที่ศาลตามจังหวัดต่าง ๆ และปีที่สามที่กรุงปารีส ในการฝึกอบรมที่ศาลนักศึกษา จะสวมเสื้อครุย เช่นเดียวกับตุลาการและอัยการ แต่ไม่มีสิทธิสวมสายสะพายวิทยฐานะ เมื่อจบการศึกษาแล้วก็ยื่นคำขอเป็นอัยการผู้ช่วย หรือผู้พิพากษา¹⁸⁸

¹⁸⁷ รกเมน ภัทรภิมย์, "อัยการฝรั่งเศส," หน้า 64.

¹⁸⁸ ธาดาพันธ์ อังกินันท์, "รายงานการฝึกอบรมและดูงาน เรื่อง การดำเนินคดีอาญา ณ ประเทศฝรั่งเศส," อัยการนิเทศ 53, 4 (2534) : 486 - 487.

กฎหมายรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ได้บัญญัติเรื่องหลักประกัน
ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ (ผู้พิพากษาและอัยการ) ไว้ในรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ไว้ดังนี้

"มาตรา 64 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เป็นผู้พิทักษ์อำนาจ
ตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยอิสระ

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ มีสภาตุลาการชั้นสูง (High
Council of the Judiciary หรือเรียกว่า le conseil Supérieur
de la Magistrature) เป็นผู้ช่วย

ให้ตรากฎหมายเฉพาะเรื่อง กำหนดฐานะของตุลาการ การ
ถอดถอนตุลาการจะกระทำไม่ได้

มาตรา 65 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เป็นประธานสภา
ตุลาการชั้นสูง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดย
ตำแหน่ง หากได้รับมอบหมายเป็นประธานที่ประชุมแทนประธานาธิบดีแห่ง
สาธารณรัฐได้ด้วย "

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่งตั้งกรรมการสภา
ตุลาการชั้นสูงจำนวนเก้าคนตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ เรื่อง

สภาตุลาการชั้นสูง เป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง
เป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาและประธานศาลอุทธรณ์คนหนึ่ง สภาตุลาการชั้นสูง
ให้ความเห็นตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายเฉพาะ เรื่อง เกี่ยวกับข้อเสนอ
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลอื่น สภา
ตุลาการชั้นสูง ให้คำแนะนำในการให้ภัยตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย
เฉพาะ เรื่อง

สภาตุลาการชั้นสูงประชุมกัน ในฐานะเป็นกรรมการวินัยของ

ผู้พิพากษาทั้งนี้โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน"189

สภาตุลาการ (Conseil Supérieur de la Magistrature) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการ ซึ่งมีประธานาธิบดี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน ส่วนกรรมการอีก 9 คน เป็นผู้ที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง 2 คน จากบุคคลทั่วไป 6 คน จากรายชื่อผู้พิพากษาและอัยการ จำนวน 18 คน ที่ศาลฎีกาเสนอ และอีก 1 คน จากรายชื่อผู้พิพากษาในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองเสนอมารวม 3 ชื่อ นอกจากดำเนินการทางวินัยแล้ว คณะกรรมการนี้ มีอำนาจเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลฎีกา และอธิบดีอัยการ (Procureur Général) และให้ความเห็นเกี่ยวกับ บัญชีการแต่งตั้งและเลื่อนขั้นผู้พิพากษาที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่เสนอแต่งตั้งโยกย้ายอัยการ และมีอำนาจดำเนินการทางวินัยอัยการ แต่รัฐมนตรีจะส่งลงโทษทางวินัยได้ต่อเมื่อคณะกรรมการพิจารณาวินัยอัยการเห็นชอบด้วย คณะกรรมการนี้มี Procureur Général ประจำศาลฎีกา เป็นประธาน และมีกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเลือกแต่งตั้งจากผู้พิพากษาและอัยการ ที่คณะกรรมการพิเศษเสนอชื่อ คณะกรรมการพิเศษนี้เป็นผู้ที่ผู้พิพากษาและอัยการได้เลือกตั้งขึ้น หากคณะกรรมการพิจารณาวินัยอัยการไม่เห็นด้วยการลงโทษ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมยังมีความเห็นว่าควรลงโทษ รัฐมนตรีจะต้องให้คณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเห็นชอบด้วยก่อน คณะกรรมการชุดนี้มี ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วย

189 เดชชาติ วงศ์ภักดิ์ และเชษฐ , รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) หน้า 26 - 27.

ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน และผู้ช่วย Procureur Général ประจำศาลฎีกา 3 คน

ตำแหน่งสูงสุดของอัยการ คือ Procureur Général ตำแหน่งสูงสุดของผู้พิพากษา คือ ประธานศาลฎีกา Procureur Général จะเลื่อนตำแหน่งก็ต้องเลื่อนไปเป็นประธานศาลฎีกา ถือได้ว่าประธานศาลฎีกา เป็นหมายเลข 1 และ procureur Général เป็นหมายเลข 2 ในวงการตุลาการ (magistrat)¹⁹⁰

4. การบริหารงานบุคคลอัยการในเยอรมัน

เนื่องจากอัยการเยอรมันสังกัดกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรียุติธรรมของสหพันธรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการสูงสุดสหพันธรัฐและอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติได้ และในทางอ้อมเดียวกันรัฐมนตรียุติธรรมของมลรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการแห่งมลรัฐของตนปฏิบัติได้

นอกจากนี้ หากอัยการแห่งสหพันธรัฐ มีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างตัวอัยการกับรัฐบาล ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐอาจถอดถอนเขาออกจากตำแหน่งเป็นการชั่วคราวได้¹⁹¹

อัยการต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน หัวหน้าอัยการประจำ

¹⁹⁰ชาตรี สุวรรณิน, "ระบบศาลยุติธรรมของฝรั่งเศส," อัยการนิเทศ 52, 3 (2533) : 385 - 386.

¹⁹¹อัญชัญศิริ บรรณานุกรมย์ และ กุลพล พลวัน, "องค์กรและระบบต่าง ๆ ในการแก้ต่างคดี และการให้คำปรึกษาทางกฎหมายของหน่วยราชการ," : 36.

ศาลาโดยอ้อมมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้ข้าราชการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ กล่าวคือ
 อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ บังคับบัญชาอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ
 อัยการเขตบังคับบัญชาอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ อัยการประจำศาลจังหวัด
 และอัยการประจำศาลแขวงที่อยู่ในเขตของตน อัยการจังหวัดบังคับบัญชา
 อัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ให้ข้าราชการ
 ในบังคับบัญชาปฏิบัติได้ แต่อัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐไม่มีอำนาจสั่งการแก่อัยการ
 มลรัฐไม่ว่ากรณีใด ๆ ¹⁹²

นอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์รัฐ ยังมีหน้าที่ดูแลการ
 ปฏิบัติงานของศาลและอัยการของสหพันธ์รัฐ และกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐ
 มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานของศาลและอัยการในเขตมลรัฐของตน ¹⁹³

บุคคลที่จะเป็นอัยการ และผู้พิพากษาอาชีพจะต้องมีคุณสมบัติ
 อย่างเดียวกัน คือ จะต้องสอบได้เนติบัญญัติ (Staatsexam II) ระบบ
 การศึกษากฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันโดยทั่วไป นักศึกษาจะต้อง
 สอบและทำประกาศนียบัตรทางกฎหมาย ภาคกฎหมายแพ่ง และวิธีพิจารณา
 ความแพ่ง ภาคกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา ภาคกฎหมายมหาชน
 และวิธีพิจารณาความปกครอง รัฐธรรมนูญและสัมมนากฎหมายที่มหาวิทยาลัย
 หลังจากการศึกษานมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 8 ภาคการศึกษา นักศึกษาจึง
 จะมีสิทธิสมัครสอบเนติบัญญัติ ขั้นที่ 1 (Staatsexam I) ซึ่งจะสอบวิชา
 กฎหมายสารบัญญัติทางแพ่ง อาญา และมหาชน ตลอดจนกฎหมายวิธีสบัญญัติ

¹⁹²คณิต ฌ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของ
 อัยการเยอรมันก่อนฟ้อง", หน้า 92 - 93.

¹⁹³ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "องค์กรตุลาการในสหพันธ์สาธารณ
 รัฐเยอรมัน" : 99 - 100.

ทางแพ่ง อาญา มหาชน และวิชาเลือก เมื่อผ่านข้อเขียนจะต้องสอบสัมภาษณ์ อีกนานประมาณ 3 ชั่วโมง โดยคณะกรรมการผู้สอบสัมภาษณ์จะประกอบด้วย ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย และผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายทั้งสามสาขา การสอบครั้งนี้เรียกว่า *erstes Staatsexamen or Referendarexamen* เรียกผู้สอบผ่านว่า *Referendar* ผู้สอบผ่านเนติบัณฑิตชั้นแรก จะเข้าฝึกงาน ที่ส่วนราชการอัยการและศาลต่าง ๆ รวมทั้งสำนักงานทนายความไม่น้อยกว่า 5 ภาคการศึกษา โดยจะต้องสอบและมีรายงานผลการฝึกงานดังกล่าวด้วย¹⁹⁴ การฝึกงานของ *Referendar* ถ้าไปฝึกงานที่ศาลก็อาจอยู่ร่วมในการพิจารณาคดี การประชุมพิพากษาคดี การร่างคำพิพากษา ถ้าไปฝึกงานที่อัยการ หรือ ทนายความ ก็อาจได้ว่าความในศาลภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ฝึก หรือถ้า ไปฝึกงานในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็จะทำงานร่างกฎหมายและเตรียมคำวินิจฉัยทางฝ่ายปกครอง ในระหว่างการฝึกงานนี้ถือว่า *Referendar* มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐและจะได้รับเงินเดือนจำนวนหนึ่งซึ่งประมาณเท่ากับ 70 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนผู้พิพากษาศาลชั้นต้น เมื่อครบกำหนดการฝึกงานแล้ว จะต้องผ่านการสอบครั้งที่สอง คณะกรรมการสอบประกอบด้วยผู้พิพากษา อัยการ พนักงานฝ่ายปกครอง และทนายความ เพื่อทดสอบความสามารถในทางปฏิบัติ การสอบครั้งนี้ เรียกว่า *grosses Staatsexamen or Assessorexamen* ผู้ที่สอบผ่านเนติบัณฑิตชั้นที่สองนี้เรียกว่า *Assessor* ซึ่งถือว่าเป็นนักกฎหมายที่สมบูรณ์ (*Volljurist*) อันพร้อมที่จะเลือกประกอบวิชาชีพกฎหมายใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา อัยการ พนักงานของรัฐ หรือ ทนายความ

¹⁹⁴กมลชัย รัตนสกววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 54 - 55.

สำหรับอาชีพนักกฎหมายในการเป็น ผู้พิพากษา อัยการ และ พนักงานของรัฐ (Beamte) นั้น รับจากผู้สอบเป็น Assessor ที่ได้คะแนนดี บุคคลเหล่านี้มีสภาพเป็นข้าราชการ ความก้าวหน้าในอาชีพเป็นไปตามตำแหน่ง หน้าที่การงาน ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วจะอยู่ในตำแหน่งไปจนเกษียณ อายุ แต่ในกรณีของศาลสูงสภาพจะแตกต่างกันไป มิใช่ว่าผู้พิพากษาศาลสูงจะต้องเลื่อนไปตามลำดับ จากผู้พิพากษาศาลล่าง แต่ในศาลสูงจะมีระบบเปิดให้สามารถคัดเลือกนักกฎหมายที่เหมาะสมได้ บ่อยครั้งที่มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงจากทนายความ อัยการ หรือข้าราชการ ผู้มีประสบการณ์และความเหมาะสม¹⁹⁵

ดังนั้น ผู้ที่สอบได้เป็น Assessor แล้วผู้นั้นจึงมีสิทธิที่จะเลือก ประกอบอาชีพเป็นอัยการหรือผู้พิพากษา¹⁹⁶

แต่อย่างไรก็ตาม การสอบแข่งขันเข้าเป็นข้าราชการอัยการ ต้องใช้ความสามารถอย่างสูง เพราะผู้ที่สอบแข่งขันจำนวน 1,200 คน ต่อ 10 ตำแหน่ง เมื่อสอบได้เป็นอัยการแล้วจะต้องทดลองงานเป็นเวลา 3 ปี จึงจะได้เป็นอัยการโดยสมบูรณ์ เมื่อเป็นอัยการแล้วจะไล่ออกไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งศาลทางวินัยหรือเมื่อถูกศาลพิพากษาจำคุกในคดีอาญาให้จำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป แม้ศาลจะรอกการลงโทษก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้แต่งตั้งอัยการทุกตำแหน่ง อัยการสูงสุดรับผิดชอบโดยตรงต่อ

¹⁹⁵ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "องค์กรตุลาการในสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน," : 82 - 92.

¹⁹⁶สม อินทร์พูนง, "วงการกฎหมายต่างประเทศ," ตุลาพา 15 (กันยายน - ธันวาคม 2511) : 166.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม 197

5. การบริหารงานบุคคลอัยการในญี่ปุ่น

อัยการสูงสุดของญี่ปุ่น มีสถานะเป็นข้าราชการประจำ เป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการชั้นสูงสุด (Supreme Public Prosecutors Office) และเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลข้าราชการในสำนักงานอัยการทั้งประเทศ¹⁹⁸ หรืออีกนัยหนึ่ง อัยการสูงสุดญี่ปุ่นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการทั่วประเทศ¹⁹⁹ มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรียุติธรรม รัฐมนตรียุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลอัยการโดยทั่วไป ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐมนตรียุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลเฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น²⁰⁰

ในปี ค.ศ. 1954 ได้มีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการติดสินบนโดยเกี่ยวกับบริษัทต่อเรือใหญ่ ๆ หลายบริษัท และนักการเมืองระดับสูง ซึ่งเรียกว่า "คดีอื้อฉาวของบริษัทต่อเรือ" โดยการสืบสวนของอัยการ

¹⁹⁷KITTIPONG KITTAYARAK, "SYSTEMS OF PUBLIC PROSECUTION IN SOME SELECTED COUNTRIES," THESIS OF UNAFE (MARCH 1995) p 5. (Unpublished Manuscript)

¹⁹⁸The Public Prosecutor Office Law, Art. 7.

¹⁹⁹Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure p. 93.

²⁰⁰The Public Prosecutor Office Law, Art. 14.

นายไอซาอู ฮาไรด์ หัวหน้าพรรค Liberal ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Liberal Democratic ได้ตกอยู่ในข่ายสงสัยว่าได้รับสินบนเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับเงินกองทุนของรัฐ ซึ่งได้จัดตั้งเพื่อช่วยบริษัทต่อเรือบางบริษัท ซึ่งนายฮาไรด์เป็นสมาชิกรัฐสภา อัยการของสำนักงานอัยการสูงสุดกำลังจะร้องขอ ำให้รัฐสภาอนุมัติการจับกุมนายฮาไรด์นั้น นายทาเคชิ อิโนูกะ รัฐมนตรียุติธรรมได้ ำให้ ำนาจในกฎหมายดังกล่าวที่จะมี ำให้มีการจับกุม โดยอ้างว่าอาจกระทบกระเทือนการดำเนินงานของรัฐบาล การสอบสวนดังกล่าวจึงยุติลงโดย ำไม่ได้ ำให้ข้อกระจ่างชัดเจนนในการติดสินบนแต่อย่างใด ในทางกฎหมายแล้วคำสั่ง รัฐมนตรีนี้ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวตกเป็นเป้าโจมตีของ สื่อมวลชนและสาธารณชน จนต้องลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นได้มีการ พิจารณาคดีนี้่อราชฎ์บังหลวงอีก ซึ่งมีนักการเมืองระดับสูงเกี่ยวข้องด้วย ำได้ ผ่านการพิจารณาของอัยการ เช่น คดีล็อกฮีด (Lockheed) และ Beccruit Scandel คำสั่งของรัฐมนตรียุติธรรมก็มี ำให้มีการนำ ำมาใช้อีก

ตำแหน่งอัยการในญี่ปุ่น มีดังนี้

- (1) อัยการสูงสุด (อธิบดีสำนักงานอัยการสูงสุด)
- (2) รองอัยการสูงสุด
- (3) สารวัตรอัยการ (ผู้บังคับบัญชาของอัยการสูง)
- (4) อัยการ
- (5) ผู้ช่วยอัยการ

อัยการสูงสุด มี ำนาจควบคุมดูแลสำนักงานอัยการทั่วประเทศ โดยมี สารวัตรอัยการ ควบคุมและดูแลสำนักงานของตนและสำนักงานอัยการ จังหวัดภายในเขต อัยการทุกคนนั้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอัยการผู้มีอาวุโส สูงกว่า และถ้าหากมีความเห็นไม่ตรงกัน อัยการสูงสุด สารวัตรอัยการ และ อัยการใหญ่ อาจกระทำการระงับการโอนคดีจากอัยการผู้น้อยมาทำเอง หรือ อาจโอนคดีให้อัยการผู้อื่นซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตน

บุคคลที่จะเป็นอัยการ จะต้องเป็นผู้ที่มีความประสงค์จะเป็น

ทนายความ จะต้องผ่านเนติบัณฑิตยสภาแห่งชาติ (National Bar Examination) และผ่านการฝึกอบรม 2 ปี ที่สถาบันวิจัย และฝึกหัดทางกฎหมายของศาลฎีกา สถาบันแห่งนี้จะเป็นผู้ฝึกอบรมแก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพทนายความ อัยการและผู้พิพากษา อัยการส่วนใหญ่จะได้รับการคัดเลือกจากทนายความในทศวรรษ ๆ ปี จะมีทนายความประมาณ 30 - 50 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรียุติธรรม คุณสมบัติของอัยการนั้นเทียบเท่าผู้พิพากษา และได้รับเงินเดือนเท่ากันตามระยะเวลาของการทำงาน หลังจากแต่งตั้งเป็นอัยการแล้วจะให้ไปประจำการอยู่ที่จังหวัดใหญ่ ๆ เป็นเวลา 1 ปีและจะได้รับคำแนะนำจากอัยการอาวุโสในการสอบสวนและดำเนินคดี หลังจากนั้นจะเป็นอัยการโดยสมบูรณ์ ในการฝึกอบรมนั้นสามารถที่จะร่วมการฝึกโดยสถาบันวิจัยและฝึกอบรมของกระทรวงยุติธรรม หรือสำนักงานอัยการสูงสุดได้ ผู้ช่วยอัยการจะได้รับการแต่งตั้งโดยเลือกจากเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือ หรือผู้ดำเนินคดีอาญาอื่น ๆ อีกด้วย²⁰¹ อัยการผู้ช่วยเหลือนี้จะประจำอยู่ในสำนักงานอัยการท้องถิ่น²⁰²

นอกจากนี้ ผู้ที่จะเป็นอัยการอาจจะไม่จำเป็นต้องสำเร็จจากเนติบัณฑิตยสภา และสถาบันฝึกอบรมดังกล่าวก็ได้ โดยรับสมัครจากศาสตราจารย์กฎหมายในมหาวิทยาลัย²⁰³

²⁰¹Katsuyuki Nishikawa, THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM IN JAPAN (2) THE PROSECUTION, pp. 7 - 14.

²⁰²พงศกร จันทรศัพท์ และ นารี ตัณฑเสถียร, "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี," อัยการนิเทศ 50, 1 (2531) : 62.

²⁰³ไชยศ วิฑูรานุพงษ์, "ยูนาเฟ (ตอนจบ)" วารสารอัยการ 16 (มิถุนายน 2536) : 100.

อัยการสูงสุดของญี่ปุ่น ไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา (The Diet) การแต่งตั้งอัยการสูงสุดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) โดยพระมหาจักรพรรดิเป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมาย the national public service law²⁰⁴

ตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการญี่ปุ่น อัยการสูงสุดถือว่าเป็นอัยการชั้น 1 (first class) ซึ่งผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอัยการชั้น 1 จะต้องมีความคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) บุคคลซึ่งเป็นอัยการชั้น 2 (second class public prosecutors) ผู้ช่วยผู้พิพากษา (assistant judges) ผู้พิพากษาศาลแขวง (summary court judges) หรือทนายความ (lawyers) มาไม่น้อยกว่า 8 ปี

(2) บุคคลซึ่งเป็นประธานศาลสูง (chief justice) หรือผู้พิพากษาศาลสูง (justice of the supreme court) หรือประธานศาลสูง (president of high courts) หรือผู้พิพากษาศาลสูง (judges of high courts)

(3) บุคคลซึ่งสำเร็จหลักสูตร การฝึกอบรมทางกฎหมาย (courses as Law apprentices) หรือบุคคลซึ่งเป็นศาสตราจารย์ หรือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทางกฎหมายในมหาวิทยาลัย หรือวิทยาลัยที่กำหนดเป็น เวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี และต่อมาได้เป็นปลัดกระทรวง (Vice Minister) ในกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการศาลสูง (secretary general of the court) หรือเจ้าหน้าที่วิจัยของศาล (research office of court)

²⁰⁴Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, p. 89.

ไม่น้อยกว่า 8 ปี หรือได้เป็นเลขานุการชั้น 2 หรือสูงกว่านั้นในกระทรวงยุติธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการในกระทรวงยุติธรรมเลขานุการศาล หรืออาจารย์สอนกฎหมายในสถาบันสอนกฎหมายและวิจัยหรืออาจารย์สอนกฎหมายในสถาบันวิจัยและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศาล

(4) บุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาหลักสูตร การฝึกอบรมทางกฎหมาย หรือบุคคลซึ่งเป็นศาสตราจารย์หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์ทางกฎหมายในมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และได้เป็นข้าราชการชั้น I (first class government officials) มาไม่น้อยกว่า 1 ปี²⁰⁵

นอกจากนี้ ในระบบอัยการของญี่ปุ่นจะมี "คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของอัยการ" (The Committee for the Examination of Qualification of Public Prosecutors) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติ และถอดถอนอัยการทุกระดับชั้นออกจากตำแหน่งได้ในกรณีของอัยการสูงสุด หากคณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของรัฐมนตรียุติธรรมว่าอัยการสูงสุดไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เนื่องจากความบกพร่องทางจิตใจ หรือร่างกาย (mental or physical disability) ความไม่มีประสิทธิภาพ (inefficiency) หรือเหตุอื่น (Other reasons) คณะกรรมการฯ มีอำนาจถอดถอนอัยการสูงสุดออกจากตำแหน่งได้

คณะกรรมการฯ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (supervision) ของนายกรัฐมนตรี และประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 11 คน รับผิดชอบเลือกมาจากรัฐสภา 6 คน (เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 คน และเป็นสมาชิกวุฒิสภา 2 คน) อัยการ 1 คน ผู้พิพากษา 1 คน ข้าราชการกระทรวงยุติธรรม

²⁰⁵The Public Prosecutors Office Law. Art. 19.

1 คน ทนายความ 1 คน และสมาชิกจากราชบัณฑิตยสถาน (The Japan Academy : Nihon Gakushiin) 1 คน²⁰⁶

นอกจากนี้คณะกรรมการฯยังทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ของอัยการด้วย²⁰⁷

สมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของอัยการนั้นเป็นสมาชิกที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเกินกว่ากึ่งหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า อัยการสูงสุดญี่ปุ่น มีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติในทางอ้อม²⁰⁸

ข้อสังเกตเปรียบเทียบระบบอัยการในบางประเทศ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมในบางประเทศ

จากการศึกษาภารกิจของอัยการในบางประเทศ จะเห็นได้ว่าภารกิจหลักที่สำคัญของอัยการก็คือ การดำเนินคดีอาญาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือว่าอัยการทำหน้าที่กึ่งตุลาการจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ สำหรับหน้าที่อื่น ๆ ของอัยการถือเป็นภารกิจรองซึ่งภารกิจรองอาจมีในบางประเทศและอาจแตกต่างกัน เช่น การดำเนินคดีแพ่งแทนส่วนราชการหรือข้าราชการ อัยการทำหน้าที่เป็นทนายความ ซึ่งภารกิจนี้เป็นหน้าที่ของอัยการในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ส่วนการให้คำปรึกษาก็ไม่ผูกมัดที่จะต้องให้ผู้รับ

²⁰⁶The Public Prosecutors Office Law, Art. 23.

²⁰⁷ไชยศ วิษุฒานพงษ์, "ยูนาเฟ (ตอนจบ)," : 102.

²⁰⁸อายุธ สมานเดชา, อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกและญี่ปุ่น, หน้า 100.

คาบปรึษาต้องปฏิบัติตามทุกกรณี ซึ่งหน้าที่ตั้งกล่าว เป็นหน้าที่ของอัยการ ในสหรัฐอเมริกา อังกฤษและญี่ปุ่น สำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเป็นหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระของอัยการ แต่ก็ไม่ได้มีผลกระทบต่อ ฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา เพราะการดำเนินคดีอาญานั้น อาจมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารได้ อำนาจหน้าที่นี้มีในอัยการฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น จากภารกิจดังกล่าวสามารถแสดงความสัมพันธ์ ระหว่างอัยการกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวน

แม้พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้เริ่มต้นคดีอาญา แต่อัยการก็ เป็นผู้ควบคุมการสอบสวน ซึ่งบางประเทศก็ควบคุมอย่างใกล้ชิด เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และฝรั่งเศส จนถึงขนาดให้อัยการเข้าร่วมการ สอบสวน หรือเริ่มต้นทำการสอบสวนคดีสำคัญด้วยตนเองได้ ซึ่งประเทศ ดังกล่าวถือว่าพนักงานสอบสวนเป็นเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลืองานอัยการเท่านั้น การสอบสวนและฟ้องร้อง เป็นอำนาจเดี่ยวแบ่งแยกไม่ได้ และถือว่าอัยการ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน สามารถเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนได้ การ ดำเนินคดีอาญาถือหลักเป็นหน้าที่ของรัฐ ส่วนในประเทศอังกฤษถือหลัก การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ดังนั้น อัยการจึงไม่ได้เข้าควบคุม การสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ของพนักงานสอบสวนเท่านั้น อัยการอังกฤษจึงไม่ใช่หัวหน้าพนักงานสอบสวน

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับประชาชน

การดำเนินคดีอาญาแม้จะมีหลักที่แตกต่างกัน โดยบาง ประเทศถือหลักการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐ เอกชนไม่มีอำนาจ ดำเนินคดีอาญา เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น และใน บางประเทศ ได้แก่ อังกฤษถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน แต่ อัยการในประเทศเหล่านั้นต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยอัยการจะทำหน้าที่ ค้นหาความจริงจากพยานทุกฝ่าย และจะนำทั้งส่วนดีและส่วนเสียของผู้ต้องหา

มาประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง (อนุญาตให้ฟ้องหรือไม่อนุญาตให้ฟ้อง) ตลอดจนการมีคำสั่งอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์ หรือมีคำสั่งฎีกาหรือไม่ฎีกา ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าจะต้องไม่ถูกละเมิดโดยบุคคลหรือรัฐ แม้จะได้มีการดำเนินคดีไปแล้วก็ตาม หากอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกต้องรับโทษ อัยการก็สามารถถอนฟ้องหรือแถลงให้ศาลปล่อยตัวจำเลยได้ ซึ่งถือหลักการฟ้องโดยดุลยพินิจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ส่วนเยอรมันยึดถือหลักการฟ้องโดยหลักกฎหมาย เมื่อฟ้องแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ซึ่งไม่ว่าจะถือหลักใดก็ตามการฟ้องหรือไม่ฟ้อง (อนุญาตให้ฟ้องหรือไม่อนุญาตให้ฟ้อง) ของอัยการนั้นมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือพยาน

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับศาล

อัยการและศาลต่างก็ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาซึ่งกันและกัน แต่ต่างร่วมกันทำหน้าที่ค้นหาความจริงในการพิสูจน์ความผิด หรือความบริสุทธิ์ของจำเลยในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ ศาลจะไม่รับฟ้องคดีของเอกชน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมันและญี่ปุ่น สำหรับประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีโดยเอกชน ได้แก่ อังกฤษ ศาลก็จะไม่รับฟ้องในคดีที่อัยการไม่อนุญาตให้ฟ้อง ศาลจะสั่งให้อัยการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ไม่ได้ และคำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันเฉพาะคดีเท่านั้นไม่ผูกมัดให้อัยการต้องปฏิบัติตามในคดีอื่น ๆ ทุกประเทศถือว่าอัยการและศาลต่างก็เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ขึ้นแก่กัน

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับรัฐสภา

อัยการปกติไม่ได้มีความสัมพันธ์ในหน้าที่กับรัฐสภาโดยตรง แต่อัยการของมลรัฐในสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสภานิติบัญญัติของมลรัฐและสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐด้วย จึงแตกต่างไปจากอัยการในประเทศอื่น ๆ รวมทั้งอัยการของสหรัฐด้วย อัยการมลรัฐยังมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา

1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับฝ่ายบริหาร

อัยการในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เป็นฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด อัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นรัฐมนตรีผู้หนึ่งและเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร ส่วนญี่ปุ่นและเยอรมัน อัยการเป็นฝ่ายบริหารกิ่งตุลาการ อัยการสูงสุดไม่เข้าตำแหน่งทางการเมืองแต่แต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง สำหรับฝรั่งเศส อัยการเป็นข้าราชการประจำประเภทผู้พิพากษาซึ่งมาทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารและในทุกประเทศถือว่าอัยการเป็นตัวแทนฝ่ายบริหารในการดำเนินคดีอาญาในศาล แม้อัยการจะเป็นฝ่ายบริหาร แต่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญาก็เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยถือว่าอัยการทำหน้าที่เสมือนตุลาการ

2. ความสัมพันธ์ของภารกิจกับการบริหารงานบุคคลของอัยการในบางประเทศ

จากการศึกษาภารกิจ และการบริหารงานบุคคลอัยการในบางประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะเป็นอัยการนั้นจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษา และการดำเนินคดีอาญาของอัยการจะมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของอัยการในบางประเทศจะมีความสัมพันธ์กับภารกิจ ดังนี้

2.1 อัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหรือตุลาการ

2.1.1 อัยการเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร

ในสหรัฐอเมริกา ถือว่าอัยการเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร อัยการสูงสุดของสหรัฐเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี มีฐานะเป็นรัฐมนตรี เข้าและออกตามรัฐบาล นอกจากนี้ อัยการสูงสุดของสหรัฐอาจพ้นจากตำแหน่งโดยการถอดถอนของประธานาธิบดี และโดยวิธีการ Impeachment ส่วนอัยการในตำแหน่งอื่นของสหรัฐแต่งตั้ง

โดยอัยการสูงสุดแต่มิได้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐบาล ตำแหน่งอัยการจึงเป็นตำแหน่งทางการเมือง สำหรับอัยการสูงสุดของมลรัฐเป็นตำแหน่งทางการเมืองเช่นกัน อัยการสูงสุดของมลรัฐอาจมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการมลรัฐ หรือศาลฎีกามลรัฐ หรือสภานิติบัญญัติของมลรัฐ หรือมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีวาระ 4 - 8 ปี อัยการสูงสุดของมลรัฐอาจถูกถอดถอนโดยผู้ว่าการมลรัฐ หรือสภานิติบัญญัติ หรือประชาชนโดยตรง นอกจากนี้อาจถูกถอดถอนโดยวิธีการ Impeachment ได้ ส่วนอัยการในตำแหน่งอื่นของอัยการมลรัฐอาจจะมาจากการแต่งตั้งของอัยการสูงสุด หรือมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือมาจากการสอบคัดเลือก อัยการที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนจะออกตามวาระที่กำหนด ส่วนอัยการที่มาจากการแต่งตั้งของอัยการสูงสุด หรือมาจากการสอบคัดเลือกมิได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระอัยการสูงสุด และอัยการอาจถูกถอดถอนได้โดยวิธีการ Impeachment ขององค์กรอัยการสหรัฐและองค์กรอัยการในมลรัฐต่างมีอิสระไม่ขึ้นแก่กัน

องค์กรอัยการในอังกฤษก็มีฐานะเป็นฝ่ายบริหารเช่นกัน อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่งตั้งโดยกษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐบาลมีฐานะเป็นรัฐมนตรี เข้าออกตามรัฐบาลที่เสนอแนะ อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจถูกสภานิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามในสภาได้หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่วนอัยการในตำแหน่งอื่น และ D.P.P. เป็นข้าราชการประจำแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามคำแนะนำของอัยการสูงสุดและอยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด มิได้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐบาล องค์กรอัยการเป็นหนึ่งเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้

2.1.2 อัยการเป็นองค์กรของฝ่ายตุลาการ

ในฝรั่งเศส องค์กรอัยการเป็นองค์กรของฝ่ายตุลาการ อัยการเป็นข้าราชการประจำประเภทข้าราชการตุลาการ มีการบริหารงานบุคคลโดยคณะบุคคล เกี่ยวกับตุลาการจะแตกต่างกันเฉพาะกรรมการ

วินัยเท่านั้น อัยการฝรั่งเศส คือ ผู้พิพากษาที่มาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของ รัฐในการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมโดยเฉพาะคดีอาญา อธิบดีอัยการแต่งตั้ง โดยสภาตุลาการ โดยการเสนอชื่อของกระทรวงยุติธรรมและอยู่ในตำแหน่ง จนเกษียณอายุ เว้นแต่จะถูกกรรมการวินัยลงโทษให้ออกจากตำแหน่ง อัยการ และผู้พิพากษามีการสับเปลี่ยนตำแหน่งกันได้

2.1.3 อัยการเป็นองค์ของฝ่ายบริหารกึ่งตุลาการ

ในเยอรมัน องค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร กึ่งตุลาการ อัยการเป็นข้าราชการประจำแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม อัยการทุกตำแหน่งเมื่อแต่งตั้งแล้วไล่ออกไม่ได้ เว้นแต่จะถูกศาล ทางวินัยให้ออก หรือถูกศาลพิพากษาจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐอาจถอดถอนอัยการผู้มีข้อขัดแย้งกับรัฐบาลได้ เป็น การชั่วคราว

ในญี่ปุ่น องค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร กึ่งตุลาการ อัยการเป็นข้าราชการประจำ ตำแหน่งอัยการสูงสุดแต่งตั้งโดย พระจักรพรรดิตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อแต่งตั้งแล้ว คณะกรรมการ ตรวจสอบคุณสมบัติของอัยการมีอำนาจถอดถอนอัยการทุกระดับชั้น

2.2 การบังคับบัญชาของอัยการ

องค์กรอัยการมีผู้บังคับบัญชา 2 ประเภท คือ

1) ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง

อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์กรอัยการ ในสหรัฐอเมริกาอัยการสูงสุดรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี ส่วน อัยการสูงสุดของมลรัฐรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ว่าการมลรัฐ และในอังกฤษ อัยการสูงสุดรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ตำแหน่งอัยการสูงสุดของ สหรัฐอเมริกาทั้งในสหรัฐและมลรัฐ และอัยการสูงสุดของอังกฤษเป็นตำแหน่ง ทางการเมืองและเป็นรัฐมนตรี เข้าและออกตามวาระของรัฐบาลหรือตาม กำหนดระยะเวลาในกฎหมาย จึงมีหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายบริหาร การปฏิบัติ

หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการดำเนินคดีอาญา อัยการสูงสุดต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาหรือคำแนะนำของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือคณะรัฐมนตรี แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ดำเนินคดีอาญา แม้อัยการสูงสุดจะมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารก็ตาม อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระไม่ตกอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง การออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการสูงสุดต้องปฏิบัติตามได้ เพราะการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาถือว่าเป็นการใช้ อำนาจเสมือนตุลาการ จึงต้องมีความเป็นอิสระแม้อัยการสูงสุดจะเป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรีก็ตาม

ส่วนอัยการสูงสุดในญี่ปุ่นและเยอรมัน แม้จะเป็นข้าราชการประจำแต่ก็ได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีในญี่ปุ่นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในเยอรมัน และการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งหรือระเบียบให้อัยการปฏิบัติตามได้ แต่จะมีคำสั่งให้ อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไม่ได้ แต่รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งอัยการสูงสุดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีใดก็ได้ รัฐมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการตุลาการซึ่งมาทำหน้าที่แทนฝ่ายบริหาร มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุดต้องฟังบังคับบัญชา รัฐมนตรี ในการปฏิบัติหน้าที่ แม้การดำเนินคดีอาญา รัฐมนตรีสั่งให้อัยการออกคำสั่งฟ้องได้แต่จะออกคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้อัยการต้องสั่งฟ้องตามคำสั่งของรัฐมนตรีแต่อัยการก็มีอิสระในการแถลงการณ์ด้วยวาจาที่ตรงข้ามกับฟ้องก็ได้

2) ผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ

อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์กร

อัยการประเภทฝ่ายประจำ อัยการสูงสุด และอัยการผู้บังคับบัญชาเหนือตน มีอำนาจสั่งให้อัยการผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ และหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ตลอดจนวางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ แต่ อัยการสูงสุดและผู้บังคับบัญชาเหนือตนไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการผู้บังคับบัญชา ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญาได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะมีคำสั่งในคดีนั้นได้โดยใช้อำนาจเฉพาะของตน และอัยการสูงสุดของมลรัฐก็ไม่มีอำนาจสั่งอัยการผู้บังคับบัญชาให้ออกคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องในคดีอาญาได้เช่นกัน อัยการสูงสุดของสหรัฐไม่มีอำนาจสั่งอัยการสูงสุดของมลรัฐทั้งในสหรัฐอเมริก และเยอรมัน เพราะถือเป็นองค์กรที่อิสระจากกัน

2.3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อัยการ

จากการจัดองค์กรและการบังคับบัญชาของอัยการที่กล่าวข้างต้น มีลักษณะที่แตกต่างกันไป การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจึงแตกต่างกันไปด้วย ดังนี้

ในสหรัฐอเมริกา องค์กรอัยการเป็นฝ่ายบริหาร อัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งทางการเมืองขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี แต่การปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาอัยการสูงสุดมีความเป็นอิสระจากประธานาธิบดี เพราะการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจอิสระของอัยการโดยเฉพาะ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุด จึงได้รับการตรวจสอบจากรัฐสภาโดยวิธีการ Impeachment และผู้ที่แต่งตั้งอัยการสูงสุด ได้แก่ ประธานาธิบดี หรือผู้ว่าการมลรัฐ หรือจากประชาชนโดยตรงในกรณีที่อัยการมาจากการเลือกตั้ง และถูกควบคุมโดยเนติบัณฑิตยสมาคมด้วย

ส่วนในอังกฤษ องค์กรอัยการเป็นฝ่ายบริหาร อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งทางการเมือง แม้อัยการสูงสุดจะเป็นฝ่ายบริหาร แต่ก็มีได้รับพิตชอบต่อฝ่ายบริหารอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดรับพิตชอบโดยตรงต่อรัฐสภา จึงอาจถูกตั้ง

กระหู่ตามในสภาได้ เช่นเดียวกับรัฐมนตรีอื่น ๆ

สำหรับในเยอรมัน องค์กรอัยการ เป็นฝ่ายบริหารกิ่งตุลาการ อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่การลงโทษเป็นหน้าที่ของศาลทางวินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานอัยการต่อรัฐสภา

ในญี่ปุ่น องค์กรอัยการ เป็นฝ่ายบริหารกิ่งตุลาการ อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติอัยการ งานอัยการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภา

ส่วนในฝรั่งเศส องค์กรอัยการ เป็นฝ่ายตุลาการ อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำประเภทผู้พิพากษา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการสภาตุลาการ และคณะกรรมการทางวินัย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานอัยการต่อรัฐสภา

นอกจากการแบ่งองค์กรอัยการเป็น 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ยังสามารถแบ่งอัยการตามตำแหน่งของอัยการสูงสุดได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1) อัยการสูงสุดที่เป็นตำแหน่งทางการเมือง งานการปฏิบัติอำนาจหน้าที่ทั่วไป อัยการสูงสุดต้องพึ่งบังคับบัญชาฝ่ายบริหาร แต่อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา เป็นอำนาจอิสระของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจสั่งอัยการสูงสุดได้ จึงให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของอัยการโดยวิธีการ Impeachment หรือโดยการตั้งกระหู่ตามในสภา

(2) อัยการสูงสุดที่เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ ฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) มีอำนาจสั่งหรือออกระเบียบให้อัยการปฏิบัติได้ในหน้าที่อื่นโดยทั่วไปและหน้าที่ในคดีอาญา แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจสั่งการในคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแก่อัยการให้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ แต่มีอำนาจสั่งอัยการสูงสุดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ ได้แก่ เยอร์มันและญี่ปุ่น ส่วนฝรั่งเศส ฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีได้แต่จะสั่งให้ไม่ฟ้องไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ และรับผิดชอบงานอัยการต่อรัฐสภา

จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในคดีอาญามีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง โดยอัยการสูงสุด หรืออัยการผู้บังคับบัญชาเหนือตน หรือฝ่ายบริหารไม่สามารถสั่งให้อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีตามความประสงค์ของตน แต่อัยการสูงสุดและผู้บังคับบัญชาเหนือตนก็มีอำนาจที่จะใช้อำนาจของตนโดยเฉพาะในการสั่งคดีใดคดีหนึ่งเหนืออัยการผู้บังคับบัญชาได้ แต่อัยการสูงสุดจะมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือไม่ ขึ้นอยู่กับตำแหน่งอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการประจำ ถ้าเป็นตำแหน่งทางการเมืองอัยการสูงสุดก็มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารสิ้นเชิง และรัฐสภาสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดได้ แต่ถ้าอัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารก็ไม่สมบูรณ์ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจึงเป็นฝ่ายบริหาร อัยการสูงสุดไม่ถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา แต่รัฐสภาจะตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ดังนั้น การจัดรูปแบบอัยการจะเป็นรูปใดก็ตามก็จะต้องสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ โดยรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้เสมอ