



บทที่ 4

การกลับคำสั่งเดิม

4.1 หลักการและเหตุผล

โดยที่อธิบดีกรมอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการชั้นสูงสุด ซึ่งรับผิดชอบในการ
ดำเนินคดีชั้นพนักงานอัยการ ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว อธิบดีได้มอบหมายให้
อัยการชั้นต้นเป็นผู้ปฏิบัติโดยกำหนดให้ทำการตรวจสอบภายในการสั่งคดีโดยผู้บังคับบัญชาตาม
ลำดับชั้น ในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบความเห็นของผู้บังคับบัญชา¹ และในที่สุดออกคำสั่ง
ฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตามอธิบดีก็อาจกลับคำสั่งดังกล่าวนั้นได้ กล่าวคือ ในกรณีที่
อัยการชั้นต้นมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว อธิบดีกรมอัยการก็ยังมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา
ได้² หรือในกรณีกลับกันที่อัยการชั้นต้นมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้ว อธิบดีกรมอัยการก็ยังมีอำนาจ
ออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ทั้งนี้เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145
บัญญัติให้อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้ง ในกรณีที่อัยการชั้นต้นมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่
อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ซึ่งก็หมายความว่าในกรณีที่
ที่อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้สั่งไม่ฟ้องเสียเอง ก็มีผลเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ต้องเสนอใครอีก นอก
จากอธิบดีกรมอัยการยังมีอำนาจถอนฟ้องได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ อีกด้วย³ กล่าวคือ คำสั่ง

¹พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 15 และระเบียบกรมอัยการ
ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528.

²คำพิพากษาฎีกาที่ 4064/2524 : เมื่อพนักงานอัยการได้ทำคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ยัง
ไม่ได้นำสำนวนและคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รั้งราชการแทน จึง
มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ คำสั่งฟ้องของอธิบดีกรมอัยการจึงชอบด้วยกฎหมาย.

³คดี ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์
การพิมพ์, 2528), หน้า 136.

ก่อนฟ้องของอธิบดีกรมอัยการมีผลแก่ข้าราชการในชั้นพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องเสนอผู้ใดอีก⁴

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ อธิบดีกรมอัยการก็ไม่ค่อยได้ใช้อำนาจกลับคำสั่งเดิมของอัยการชั้นต้น ทั้งนี้เนื่องจากอธิบดีได้มอบหมายอำนาจในการสั่งคดีให้อัยการชั้นต้นเป็นผู้ปฏิบัติและกำหนดให้มีการตรวจสอบภายในการสั่งคดีโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นแล้ว⁵ ก่อนที่อัยการชั้นต้นจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีออกมา จึงมีการถ่วงรอนความเห็นในการสั่งคดีกันมาในระดัหนึ่งแล้ว⁶ นอกจากนี้อธิบดีกรมอัยการก็ยังมีอำนาจหน้าที่มากมายทั้งในทางการบริหารงานทั่วไปเช่นเดียวกับอธิบดีกรมอื่น ๆ และในทางด้านการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ที่ได้มอบหมายให้พนักงานอัยการชั้นรองลงมาเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของอธิบดีกรมอัยการโดยเฉพาะก็มี เช่น เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดนอกราชอาณาจักรไทย⁷ เป็นผู้สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีวิสามัญฆาตกรรม⁸ หรือทำหน้าที่เป็นชั้นไต่สวนคดีชั้นที่สุด⁹ เป็นต้น

4.2 กรณีที่จะมีการกลับคำสั่งเดิม

เกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งของอัยการชั้นต้นนั้น มีปรากฏอยู่ในระบบอัยการของต่างประเทศด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการเป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานฝ่ายกฎหมาย และเป็นผู้รับผิดชอบงานของอัยการทั้งหมดนั่นเอง

⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคท้าย.

⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528.

⁶บทที่ 3.5 เรื่องอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบภายในการสั่งคดี.

⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคท้าย.

⁹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

ในสหรัฐอเมริกา มีตำแหน่งอัยการ (Attorney General) ทั้งของ
สหรัฐ¹⁰ และของมลรัฐต่าง ๆ แม้ว่าตำแหน่งทั้งสองจะมีหน้าที่แตกต่างกันบางประการ แต่ก็มี
อำนาจและการปฏิบัติงานที่คล้ายคลึงกันอยู่หลายประการ

อัยการสหรัฐ (U.S. Attorney General) เป็นหัวหน้าเจ้าพนักงาน
ฝ่ายกฎหมายทั้งปวงของรัฐบาลกลาง นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการงาน
ทั้งปวงของกระทรวงยุติธรรมแล้ว ยังมีภารกิจที่เป็นหลักคือ เป็นผู้รับผิดชอบงานของอัยการสหรัฐ
(U.S. Attorney)¹¹ เกี่ยวกับคดีที่เกิดขึ้นในรัฐวอชิงตัน ดี.ซี. หรือเป็นคดีอาชญากรรมตามกฎหมาย
สหรัฐซึ่งเกิดขึ้นในมลรัฐต่าง ๆ¹² และควบคุมการดำเนินคดีทั้งหมดซึ่งกระทำโดยสหรัฐหรือ
กระทำต่อสหรัฐ ในเรื่องการฟ้องคดี อัยการสหรัฐมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ
การฟ้องคดีที่เป็นส่วนไต่เสียดของสหรัฐ เมื่อไรก็ตามที่เขาเห็นว่า เป็นเรื่องผลประโยชน์ของสหรัฐ
ก็อาจเข้าดำเนินคดีและฟ้องคดีเองในศาลได้ ในการใช้อำนาจควบคุมและดำเนินคดีที่เป็นผล
ประโยชน์ของรัฐบาลนั้น อัยการสหรัฐอาจจะสั่งคดีเองหรือมอบหมายอำนาจในการสั่งได้

¹⁰ ตำแหน่ง Attorney General นี้ นักกฎหมายไทยบางท่านเรียกว่า อัยการ
บางท่านเรียกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งไม่ว่าจะเรียกอย่างหนึ่งอย่างใดโดย
ความเข้าใจอย่างของไทย ก็นับว่าเป็นการคลาดเคลื่อนมากเพราะตำแหน่ง Attorney
General ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งของรัฐบาลกลางนั้นเป็นตำแหน่งในฝ่าย
บริหารระดับรัฐมนตรีว่าการ ซึ่งขึ้นต่อประธานาธิบดีโดยตรง และกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐ
อเมริกานั้นมีองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งในความรับรู้ของคนอเมริกันทั่วไป กระทรวง
นี้ก็คือกระทรวงอัยการนั่นเอง (ดู ทีวีทัศน์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, "รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา",
อัยการนิเทศ 40 (2521) : 239.)

¹¹ George T. Felkens, "The Criminal Justice System : It's
Functions and Personnel", (Englewood Cliffs N.Y. : Prentice-Hall, Inc.,
1973), p.166.

¹² Delmar Karlen, "Anglo-American Criminal Justice," (N.Y. :
Oxford University Press, 1967), p.24.

ว่ามีการละเมิดข้อกำหนดใดหรือไม่ และหากเป็นเช่นนั้นควรจะมีการฟ้องคดีหรือไม่¹³

ถึงแม้ว่าหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในกรณีที่ยกการของ
สหรัฐจะต้องฟ้องคดีหรือไม่นั้นเป็นของอัยการสหรัฐ แต่อัยการของสหรัฐก็มีอำนาจในการ
ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ในการตัดสินใจว่าจะต้องมีการฟ้องในแต่ละคดีโดยเฉพาะหรือไม่¹⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงบทบาทของอัยการสหรัฐในการสั่งคดีและควบคุมการ
ดำเนินคดีของอัยการสหรัฐ และการที่อัยการสหรัฐปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่ออัยการสหรัฐนั้น¹⁵
แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกามีระบบการฟ้องคดีแบบรวมอำนาจ (Centralization) ใน
ระดับชาติหรือระดับสหรัฐ¹⁶

ส่วนตำแหน่งอัยการมลรัฐ (State Attorney General) นั้น ในแต่ละ
มลรัฐจะมีอัยการของตนเอง มีอยู่ 43 มลรัฐ ที่ระบุกำหนดตำแหน่งนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ
ของมลรัฐ ส่วนในมลรัฐอื่น ๆ นอกนั้นได้กำหนดตำแหน่งนี้โดยรัฐบัญญัติ (statute)¹⁷

¹³"Attorney General" in American Jurisprudence Vol.7 2nd ed.
ed.George S.Gulick and Robert T.Kimbrough, (Rochester N.Y. : The
Lawyer Co-operative Publishing Company, 1963), p.33.

¹⁴Irwin J.Schiffres, "Presecuting Attorneys" in American
Jurisprudence Vol.63A. 2nd ed. ed.Jayson Kraut, (Rochester N.Y. :
The Lawyer Co-operative Publishing Company,1984), p.332.

¹⁵Delmar Karlen, Anglo-American Criminal Justice, p.24.

¹⁶Jay A.Sigler, Comparative Functional Analysis in "The
Prosecutor"ed. William F.McDonald (Beverly Hills, C.A. : Sage
Publications, Inc.,1979), p.58.

¹⁷George T.Felkens, The Criminal Justice System : It's
Functions and Personal, p.169.

ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ 41 มลรัฐ ในจำนวน 50 มลรัฐ ใช้ระบบเลือกตั้งอัยการ อีก 7 มลรัฐ ใช้ระบบแต่งตั้งโดยผู้ว่าการมลรัฐ เหลืออีก 2 มลรัฐ มลรัฐหนึ่งใช้ระบบแต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ และอีกมลรัฐหนึ่งใช้ระบบแต่งตั้งโดยศาลฎีกาของมลรัฐ ส่วนการบริหารงานอัยการในแต่ละมลรัฐก็แตกต่างกันออกไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของแต่ละมลรัฐ เช่น ในจำนวน 48 มลรัฐ ในสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกระจายอำนาจ คือมอบหมายให้แต่ละท้องถิ่นในมลรัฐนั้น ๆ มีอัยการท้องถิ่นได้เป็นเอกเทศ แต่มีเพียง 2 มลรัฐ ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมลรัฐเล็ก ๆ คือ Delaware และ Rhode Island ที่ใช้ระบบรวมอำนาจ อัยการมลรัฐมีหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีอาญาทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในเขตมลรัฐ ทั้ง 2 มลรัฐนี้จึงไม่มีอัยการท้องถิ่น (District Attorney)¹⁸

ต่างกับใน 48 มลรัฐที่เหลือที่มีการบริหารงานอัยการในลักษณะกระจายอำนาจ การกระทำความผิดอาญาส่วนมากจะถูกปล่อยให้ดำเนินการฟ้องร้องตามหลักเกณฑ์ของท้องถิ่น และบุคคลสำคัญในการฟ้องร้องคดีอาญาก็คือ อัยการท้องถิ่น ส่วนอัยการมลรัฐมีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องการกระทำผิดไม่ก็ประเภทที่นั้นจะมีการขยายตัวอย่างกว้างขวางไปทั่วมลรัฐ เช่น ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร หรือ ความผิดที่มีได้มีความเลวร้ายในตัวเอง (mala prohibita) และในสถานการณ์ที่การบังคับใช้กฎหมาย การฟ้องร้องดำเนินคดีในท้องถิ่นประสบความล้มเหลว อันเนื่องมาจากการทุจริต หรือ การไร้ความสามารถของพนักงานเจ้าหน้าที่ ภาระกิจหลักของอัยการมลรัฐคือการเป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐในการว่าต่างแก่ต่างคดีแพ่งซึ่งรัฐบาลมลรัฐเป็นโจทก์หรือจำเลย¹⁹ ในการนี้ อัยการมลรัฐจะแต่งตั้งนักกฎหมายจำนวนหนึ่งเป็นอัยการประจำสำนักงานของคน โดยมีชื่อพิเศษ เช่น หัวหน้าแผนกอาญาของสำนักงานอัยการมลรัฐของอิลลินอยส์ จะมีตำแหน่งเรียกว่า

¹⁸ Delmar Karlen, Anglo-American Criminal Justice, p.25.

¹⁹ Ibid.

Chief, Criminal Justice Division, Office of Attorney General of Illinois
 นักกฎหมายในแขนงที่มีชื่อเรียกว่า Assistant State Attorney General²⁰ เป็นต้น

ตามหลักการแล้วอัยการท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก
 เนื่องจากมิได้เป็นผู้ใดบังคับบัญชาในทางการบริหารของอัยการมณฑลหรือเจ้าหน้าที่อื่นใด
 โดยปกติอัยการท้องถิ่นจะได้รับเลือกตั้งเข้ามา และมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งประมาณ 2
 หรือ 4 ปี แต่ในบางมณฑล เช่น Connecticut อัยการท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งจากศาล
 และในมณฑล New Jersey อัยการท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการมณฑล²¹ นอกจากนี้
 มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมณฑลได้บัญญัติให้สำนักงานอัยการท้องถิ่นแยกต่างหากจาก
 สำนักงานของอัยการมณฑล และกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ที่แน่นอนของอัยการท้องถิ่น ซึ่ง
 อัยการมณฑลจะมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยพลการมิได้²²

แต่การที่ตำแหน่งอัยการมณฑลเป็นตำแหน่งที่มีมาตามกฎหมายจารีตประเพณี
 (Common Law)²³ ส่วนตำแหน่งอัยการท้องถิ่นนั้นได้เกิดขึ้นภายหลังโดยถือว่าเป็นตำแหน่ง
 และสำนักงานอิสระ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตามกฎหมายจารีตประเพณี อัยการ
 มณฑลก็ยังมีอำนาจให้คำชี้แนะต่ออัยการท้องถิ่นได้ ทั้งนี้โดยถือว่าอัยการมณฑลเป็นหัวหน้า
 เจ้าพนักงานฝ่ายกฎหมายทั้งปวงของรัฐ (chief law officer of the state)²⁴
 ส่วนอำนาจในการสั่งคดีที่เป็นเรื่องภายในขอบเขตโดยเฉพาะของอัยการท้องถิ่นนั้น ถ้ามิได้มีการ
 รับรองโดยกฎหมายแล้ว อัยการมณฑลก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้²⁵

²⁰ เกียรติจร วัฒนสวัสดิ์, "คุณหินใจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการใน
 สหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ 10 (2521) : 159.

²¹ Delmar Karlen, *Anglo-American Criminal Justice*, p.25.

²² *Attorney General*, p.13.

²³ George T. Felkens, *The Criminal Justice System : It's
 Functions and Personel*, p.172.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Attorney General*, p.13.

จึงอาจกล่าวได้ว่าคำพิพากษาอันมาจากกฎหมายจารีตประเพณี อธิบดีกรมอัยการมลรัฐ ไม่อาจเข้าไปยุ่งคดีที่เป็นเรื่องภายในขอบเขตโดยเฉพาะของอัยการท้องถิ่นได้ แต่จะต้องมี บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจอธิบดีอัยการมลรัฐไว้โดยเฉพาะอีกด้วย

และโดยที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอธิบดีอัยการมลรัฐเป็นผู้ที่เหมาะสมในการ คัดพิจารณาในการสั่งคดีและในการใช้คำปรึกษาในเรื่องการสั่งคดีภายในมลรัฐ²⁶ ดังนั้นในมลรัฐ ส่วนใหญ่จึงมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจอธิบดีอัยการมลรัฐในการสั่งคดีอย่างกว้างขวาง มีเพียง 6 มลรัฐ เท่านั้นที่ไม่อนุญาตให้อธิบดีอัยการมลรัฐเป็นผู้เริ่มฟ้องคดีเอง ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ ใด ๆ ก็ตาม และใน 6 เขตอำนาจศาลในสหรัฐ คือ ซามัวร์ กวม เวอร์จิเนียไฮแลนด์ อลาสกา เทลาแวร์ และโรคไฮแลนด์ อธิบดีอัยการมลรัฐเป็นผู้รับผิดชอบการฟ้องคดีทั้งหมดในเขตอำนาจ จะสังเกตได้ว่าในเขตอำนาจศาลเหล่านั้นส่วนใหญ่จะมีพลเมืองและพื้นที่น้อย ยกเว้นอลาสกา นอกจากนี้ยังไม่มีรัฐบาลท้องถิ่นที่มีเสถียรภาพและคดีอาญาที่เกิดขึ้นนั้นมักค่อนข้างจะน้อยเมื่อเทียบกับในที่อื่น ๆ²⁷

ในมลรัฐส่วนใหญ่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจอธิบดีอัยการมลรัฐที่จะเข้าไป ควบคุมดูแลเรื่องการฟ้องคดีทั้งหมดในนามของมลรัฐ และมีอำนาจที่จะวางระเบียบในการฟ้อง คดีของมลรัฐ อำนาจของอธิบดีอัยการมลรัฐในการควบคุมการฟ้องคดีนั้นเกี่ยวพันถึงอำนาจ เลิกหรือยับยั้งการดำเนินคดีด้วย หากเขามีความเห็นว่าการกระทำ อธิบดีอัยการมลรัฐจึงมี อำนาจที่จะถอนฟ้องคดีได้ในนามของมลรัฐ²⁸

ดังนั้นแม้โดยทั่วไปที่อำนาจในการดำเนินคดีอาญาอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ ท้องถิ่น อธิบดีอัยการมลรัฐก็ยังสามารถเข้าดำเนินการเสียเองได้ หากเห็นว่าคนอยู่ในวิสัยที่จะ

²⁶ Attorney General, p.16.

²⁷ George T. Felkens, The Criminal Justice System : It's Functions and Personel, p.177.

²⁸ Attorney General, p.18.

คำเนนคคิไค้ เป็นผลคคิคว่าอัยการทอ้งถิ่น ในบางมลรัฐก็มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อ่านาจแกอัยการมลรัฐที่จะสอคแทรกเข้าไปในคคิที่เริ่มคคิโดยอัยการทอ้งถิ่น โดยเข้าไปคำเนนคคิแทนที่ไค้เลย ถ้าหากเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นจะเป็นผลคคิคือความสงบเรียบร้อยส่วนรวม²⁹ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อ่านาจแกอัยการมลรัฐ ที่จะเสนอคำฟ้องหรือสั่งฟ้องคคิต่าง ๆ ในกรณีที่เป็นความต้องการของผู้อ่านาจ³⁰ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ³¹ เช่น ในแคนซัส อัยการของแคนซัสมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะคองเข้าไปปรากฏตัวและคำเนนคคิอาญาควัยตนเอง ความที่เห็นควรหรือเป็นกรณีที่ยูว่ากรรัฐหรือหน่วยงานสาขาของสถานนิติบัญญัติแจ้งให้เขาทำเช่นนั้น³²

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ อัยการมลรัฐมักจะไม่คองให้อ่านาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการทอ้งถิ่นมากนัก ซึ่งคงเป็นเพราะเกรงว่าจะเป็นการก้าวก่ายกับงานของอัยการทอ้งถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไค้เลือกมาดำรงตำแหน่งโดยคองอยู่แล้ว³³ คคิงที่ A.B.A. (American Bar Association) ไค้กล่าวไว้ว่าลักษณะความแตกต่างที่สำคัญของอัยการสหรัฐอเมริกาคเมื่อเปรียบเทียบกับของทางยุโรปแล้วคือว่าอัยการของสหรัฐอเมริกาคจะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพราะวาคอัยการส่วนใหญ่ของมลรัฐนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น และอัยการมลรัฐจะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเขาคไค้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น³⁴

²⁹George T. Felkens, *The Criminal Justice System : It's Functions and Personel*, p.172.

³⁰Irwin J. Schiffres, *Prosecuting Attorneys*, p.309.

³¹Attorney General, p.14.

³²Frank W. Miller, "Prosecution : the decision to charge a suspect with a crime" (U.S.A. : Brown & Co. Ltd., 1974), p.326.

³³Yale Kamisar and others, "Modera Criminal Procedure" 4th ed., (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1974), p.838.

³⁴Jay A. Sigler, *Comparative Functional Analysis*, p.58.

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าสหรัฐอเมริกา มีระบบการฟ้องคดีแบบกระจายอำนาจใน
ระดับมลรัฐ และมีระบบการฟ้องคดีแบบรวมอำนาจในระดับชาติหรือระดับสหรัฐ³⁵ และอธิบดี
อัยการทั้งในระดับสหรัฐและมลรัฐต่างก็มีอำนาจในการควบคุมดูแลเรื่องการสั่งคดี ในบาง
ครั้งอาจเข้าไปใช้อำนาจในการสั่งคดีเสียเองก็ได้

ส่วนระบบการฟ้องคดีในประเทศญี่ปุ่นเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ
สหรัฐ ย่อมจะมีลักษณะของการรวมอำนาจมากกว่าเสียอีก โดยมีอธิบดีอัยการเป็นหัวหน้า
พนักงานอัยการชั้นสูงสุดและมีผู้บังคับบัญชาลดหลั่นลงมาตามลำดับชั้น³⁶ หรืออาจกล่าวอีก
นัยหนึ่งได้ว่าการบริหารงานองค์กรอัยการนั้นมีลักษณะการรวมอำนาจที่พนักงานอัยการทั้งหลาย
จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของอธิบดีอัยการทั้งในเรื่องคำสั่งเฉพาะคดีและวิธีปฏิบัติงานโดยทั่วไป³⁷
นอกจากนี้อธิบดีอัยการยังสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายใน
ส่วนที่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการอัยการฝ่ายคดี (Superintending Prosecutor)
หรือของหัวหน้าพนักงานอัยการอื่น ๆ ภายใต้คำแนะนำและการบังคับบัญชาของเขาเอง³⁸

ในประเทศไทยก็มีการบริหารงานองค์กรอัยการในลักษณะรวมอำนาจเช่นเดียวกัน
มีอธิบดีกรมอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการชั้นสูงสุดบังคับบัญชาข้าราชการอัยการทั้งในส่วน
กลางและส่วนภูมิภาค เกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการกลับคำสั่งของอัยการชั้นต้น
นั้น ในทางปฏิบัติอธิบดีกรมอัยการจะไม่ค่อยได้ใช้อำนาจนี้ เท่าที่ค้นคว้ามาพบว่ามีกรณีหนึ่งที่
อธิบดีกรมอัยการใช้อำนาจกลับคำสั่งของอัยการชั้นต้น ซึ่งในกรณีนั้นอัยการชั้นต้นไม่ปฏิบัติตาม
ระเบียบแบบแผนของทางราชการ กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ กฎหมาย

³⁵ Ibid.

³⁶ Jay A. Sigler, *Comparative Functional Analysis*, p.59.

³⁷ Hideo Tanaka, *"The Japanese Legal System"* 3rd ed. (Tokyo :
University of Tokyo press, 1978), p.556.

³⁸ Shigemitsu Dando *"Japanese Criminal Procedure"* translated
by B.J. George J.R. (New Jersey : Fred B. Rothman & Co., 1965), p.95.

ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการทำความสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติ
ได้³⁹ และอธิบดีกรมอัยการก็ได้ออกระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของ
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ระเบียบนี้มีลักษณะเป็นการมอบหมายงานให้ผู้บังคับบัญชา
กำหนดหน้าที่รับผิดชอบและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ
สั่งไม่ฟ้องกำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ข้อ 51 ความว่า "ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการ
ฟ้องคดี จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
ของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์
อันสำคัญของประเทศให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่ง" แต่อัยการ
ชั้นต้นซึ่งในกรณีนี้คือ พนักงานอัยการจังหวัดราชบุรีไม่ได้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนมายัง
อธิบดีกรมอัยการ กลับมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาคดีนี้ก่อนแล้วจึงส่งสำนวนการสอบสวนกับความเห็น
และคำสั่งเสนอกรมอัยการ เป็นเหตุให้อธิบดีกรมอัยการถือว่าพนักงานอัยการจังหวัดราชบุรี
ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประกอบกับเห็นว่ามิเหตุควรฟ้องผู้ต้องหา
อธิบดีกรมอัยการจึงมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหากลับคำสั่งของพนักงานอัยการจังหวัดราชบุรี⁴⁰

อนึ่งการที่อธิบดีกรมอัยการเรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาและออกคำสั่งฟ้อง
ผู้ต้องหา โดยมิได้เป็นผู้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นจากพนักงานสอบสวนโดยตรงนั้น
เป็นอำนาจที่จะกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีของรัฐ
ที่กฎหมายให้อำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ
ได้ อำนาจในการสั่งคดีจึงเป็นของอธิบดีกรมอัยการอยู่แล้ว และได้มอบหมายให้พนักงานอัยการ
ชั้นรอง ๆ ลงไปเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่มิใช่เป็นการมอบอำนาจเด็ดขาดไป
เลย ตามการบริหารงานองค์กรอัยการในลักษณะรวมอำนาจ

ส่วนการที่อธิบดีกรมอัยการเรียกสำนวนการสอบสวนและคำสั่งมาพิจารณาโดยมิได้
ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ก่อนนั้นไม่ถือเป็นการปฏิบัติข้ามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งนี้เนื่อง
จากเมื่อพนักงานอัยการจังหวัดราชบุรีได้ทำคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจังหวัดราชบุรี
ยังมิได้ส่งสำนวนการสอบสวนและคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ถือได้ว่าสำนวนการสอบสวน

³⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15.

⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4064/2524.

และคำสั่งยังอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการ อธิบดีกรมอัยการจึงอาจกลับคำสั่งของพนักงานอัยการจังหวัดราชบุรีได้ก่อนเสนอส่วนการสอบสวนและคำสั่งคือผู้ว่าราชการจังหวัด และโดยนัยกลับกันเมื่ออัยการชั้นต้นมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้วแต่ยังมีไต่สวนฟ้องศาล อธิบดีกรมอัยการก็มีอำนาจที่จะเรียกส่วนการสอบสวนนั้นมาเพื่อพิจารณาแล้วออกคำสั่งไม่ฟ้องได้

จึงอาจกล่าวได้ว่ากรณีที่อธิบดีกรมอัยการจะกลับคำสั่งของอัยการชั้นต้นนั้น กระทำไต่สวนในระยะเวลาที่ส่วนคดียังอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการ ยังมีคำสั่งออกไปสู่องค์กรภายนอกซึ่งอาจจะเป็นศาลหรืออธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

4.3 ผลภายหลังการกลับคำสั่งเดิม

เมื่ออธิบดีกรมอัยการใช้อำนาจกลับคำสั่งเดิมของอัยการชั้นต้นแล้ว ผลภายหลังการกลับคำสั่งเดิมอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ดังนี้คือ

ก. กรณีที่อธิบดีกรมอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหา คำสั่งฟ้องของอธิบดีกรมอัยการยอมเป็นที่สุด พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีไปตามนั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการหรือฟื้นคืนมาสั่งคดีใหม่ได้ อธิบดีกรมอัยการจึงไม่มีอำนาจที่จะกลับคำสั่งของคนไต่คดี⁴¹

⁴¹คำพิพากษาฎีกาที่ 2040-2042/2523 สามารถนำมาใช้เทียบเคียงได้เป็นอย่างดี โดยคำพิพากษาดังกล่าววินิจฉัยว่า เมื่ออธิบดีกรมอัยการชี้ขาดให้ฟ้องคดีตามความเห็นแย้งของอธิบดีกรมตำรวจแล้ว คำชี้ขาดยอมเป็นอันถึงที่สุดตาม ป.วิอาญา มาตรา 145 พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีไปตามนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการหรือฟื้นคืนมาชี้ขาดใหม่ได้ อธิบดีกรมอัยการจึงไม่มีอำนาจที่จะชี้ขาดกลับคำสั่งของคนไต่คดี

ข้อเท็จจริงของคำพิพากษาฎีกานี้มีว่า อธิบดีกรมอัยการคนก่อนไต่คดีชี้ขาดให้ฟ้องตามความเห็นแย้งของอธิบดีกรมตำรวจไว้แล้ว แต่ยังมีไต่สวนฟ้องศาลเพราะจำเลยขอเลื่อนหลายครั้ง ค่อมมาอธิบดีอัยการคนก่อนลาออกจากราชการ ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการไต่คดีอีกครั้งหนึ่งเป็นไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ทั้งนี้คำสั่งที่สั่งไม่ฟ้องครั้งหลังจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่เป็นเป้าหมายของกฎหมายอยู่ข้อหนึ่งคือ "ความแน่นอนของกฎหมาย" กล่าวคือ กฎหมายต้องมีที่ยุติแน่นอน ณ ที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะคือต้องคงรสูงสุด⁴²

ข. กรณีที่อธิบดีกรมอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา คำสั่งไม่ฟ้องของอธิบดีกรมอัยการเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ต้องเสนอใครอีก⁴³ ผลของคำสั่งไม่ฟ้องนี้กฎหมายห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้⁴⁴

การห้ามสอบสวนใหม่มีความหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด⁴⁵ ฉะนั้นการต้องห้ามสอบสวนใหม่จึงหมายถึงห้ามสอบสวนในการกระทำ⁴⁶ นั้นอีกและห้ามฟ้อง

ในการนี้ถ้าต่อมาผู้เสียหายไปจัดการฟ้องร้องคดีต่อศาลเอง ครั้นศาลไต่สวนมูลฟ้องเสร็จคดีมีมูลแล้ว แทนที่ผู้เสียหายในคดีนั้นจะดำเนินคดีของตนไป กลับยื่นคำร้องขอให้พนักงานอัยการเข้าเป็นโจทก์ฟ้องแทนให้โดยอ้างว่าคดีของตนมีมูลตามคำสั่งของศาลแล้ว ทั้งนี้พนักงานอัยการจะรับเป็นโจทก์ให้ไม่ได้ เพราะไม่เข้ากรณีตาม ป.วิอาญา มาตรา 147⁴⁷

(ต่อ) จากคำพิพากษาคดีดังกล่าว คำชี้ขาดของอธิบดีกรมอัยการให้ฟ้องคดีตามความเห็นแย้งของอธิบดีกรมตำรวจเป็นอันถึงที่สุด ในทำนองเดียวกันถ้าอธิบดีกรมอัยการใช้อำนาจเรียกส่วนงานการสอบสวนมาพิจารณาแล้วออกคำสั่งฟ้องคดี คำสั่งนั้นก็ย่อมเป็นอันถึงที่สุดเช่นเดียวกัน.

⁴² คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 136.

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147.

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4).

⁴⁶ คมิ่ง ภาไชย, "คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1" พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : นิตนราการพิมพ์, 2530), หน้า 319.

⁴⁷ กรมอัยการ, "มาตรา 147", อัยการนิเทศ 2 (2479) : 15-19.

4.4 การควบคุมการใช้อำนาจ

"งานคำนวณการยุติธรรมทางอาญา เป็นอำนาจที่ต้องการการการกัน (check and balance) ในระหว่างองค์กรและการจัดระบบภายในขององค์กรมากกว่างานคำนวณอื่น"⁴⁸ ทั้งนี้เนื่องจากงานคำนวณนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก จึงควรมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่ควบคุมทั้งสองทางในลักษณะเป็นตัว T ทั่วๆไป ในแนวตั้ง (vertical) และในแนวนอน (horizontal)⁴⁹

การควบคุมในแนวตั้งหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตรวจสอบในระบบหรือตรวจสอบในสายการบังคับบัญชาตนเอง ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยโดยแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการเสนอผู้บังคับบัญชาในสายงานความลำดับชั้น⁵⁰ ในส่วนงานของพนักงานอัยการนั้นก็มีการควบคุมการสั่งคดีในแนวตั้ง ในลักษณะของการทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องคดีเสนอผู้บังคับบัญชาความลำดับชั้นเพื่อมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป ซึ่งการควบคุมในลักษณะเช่นนี้เป็นที่ยอมรับและมีใช้อยู่ในนานาประเทศ⁵¹ แต่ถ้อยการผู้ช่วยไต่สวนฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลโดยมิได้เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาความลำดับชั้นก็ถือเป็นฟ้องที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย แม้ว่าตัวอัยการผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยได้⁵² หรือในกรณีที่อัยการจังหวัดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีใดไปโดยทุจริต ก็อาจต้องรับผิดชอบทางวินัยได้⁵³ หรืออาจถึงขั้นรับผิดชอบในทางอาญา

⁴⁸อมร จันทรมบูรณ์, "การสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย," บทบัญญัติ (2516) : 622.

⁴⁹คณิต ณ นคร, "จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย," ใน จริยธรรมนักกฎหมาย ชาติวิทย์ ยอดมณี บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2529), หน้า 65.

⁵⁰เรวัต ฉ่ำเฉลิม, "ชะลอการฟ้อง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 29.

⁵¹บทที่ 3, หน้า 20-24.

⁵²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 43, 49.

⁵³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 44.

จึงอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมในแนวดิ่งนั้นมีวินัยเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ แต่ระบบที่มีลักษณะแสดงถึงการควบคุมกันในแนวดิ่งอย่างเดียวนั้น คงจะไม่ได้ว่ามีลักษณะที่สมบูรณ์แท้จริงนัก เพราะการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงคงให้ผลเพียงในหน่วยงานนั้นเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการควบคุมในแนวนอนซึ่งหมายถึงการควบคุมโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่ต่างกันจะให้ผลที่ดีและสมบูรณ์กว่า⁵⁴

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฏวางมาตรการเพื่อควบคุมการสั่งคดีของอัยการในแนวนอน เพื่อเป็นหลักประกันในการประสาทความยุติธรรมของอัยการและป้องกันความผิดพลาดในประการทั้งปวงอันเกิดขึ้นจากตัวอัยการผู้สั่งคดีนั่นเอง ซึ่งการควบคุมประเภทนี้อาจกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน คือ

โดยศาลออก writ of mandamus ไปยังอัยการให้ฟ้องคดี วิธีการนี้เป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายพยายามบังคับให้อัยการฟ้องคดี ซึ่งเขาได้สั่งไม่ฟ้องไปแล้ว โดยผู้นั้นจะตองยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายดังกล่าว⁵⁵ แต่ในทางปฏิบัติศาลส่วนมากเห็นว่าการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเป็นอำนาจของอัยการ ศาลไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของเขา เมื่อเขาได้สั่งคดีไปแล้วหรือไม่ไปยื่นนำเขาให้ปฏิบัติในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ⁵⁶

หรือในกรณีอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ไม่ยอมดำเนินการฟ้องร้องคดี และคดีนั้นเป็นคดีที่สำคัญอยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นอย่างมาก กฎหมายของบางมลรัฐให้อำนาจอัยการมลรัฐ (State Attorney-General) หรือศาลแต่งตั้ง "อัยการพิเศษ" (Special Prosecutor) ขึ้นทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีนั้น

⁵⁴ คณิต ๗ นคร, จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย, หน้า 65.

⁵⁵ Frank W. Miller, Prosecution : The decision to charge a suspect with a crime, (U.S.A. : Brown & co. Ltd., 1974), p. 331.

⁵⁶ Ibid., p.333.

โดยเฉพาะก็ได้⁵⁷ อัยการพิเศษนี้อาจจะเป็นนักกฎหมายหรือทนายความผู้มีชื่อเสียงในท้องถิ่นนั้น ๆ หรืออาจจะเป็นอาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยก็ได้ ในทางปฏิบัติไม่ค่อยจะได้มีการแต่งตั้งอัยการพิเศษบ่อยครั้งนัก ทั้งนี้เพราะผู้แต่งตั้งเกรงว่าจะเป็นการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการประจำท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่แล้ว⁵⁸

นอกจากมาตรการทั้งสองดังกล่าวแล้ว อัยการของสหรัฐหรืออัยการประจำท้องถิ่นแล้วแต่กรณี อาจถูกวุฒิสภาของสหรัฐ (U.S. Congress) หรือรัฐสภาของรัฐ (State Legislature) ขับออกจากตำแหน่งได้ หากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าอัยการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ยอมฟ้องคดี เพราะได้รับสินบนจากผู้กระทำผิดไว้⁵⁹ อย่างไรก็ตามวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (impeachment) นี้มีกระบวนการที่ยุ่งยากมาก เช่น ในกรณีที่จะขับอัยการของสหรัฐ (U.S. Attorney) ออกจากตำแหน่ง สภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ ร้ายแรงพอที่จะสมควรขับออกจากตำแหน่งหรือไม่ หากเห็นว่าควรจึงจะดำเนินการเสนอไปยังวุฒิสภาของสหรัฐ และวุฒิสภาจะต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่เขาประชุม จึงจะขับอัยการสหรัฐผู้กระทำผิดนั้น ๆ ออกจากตำแหน่งได้ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติจึงแทบไม่ปรากฏว่ามีการขับผู้ใดออกจากตำแหน่งโดยวิธีนี้เลย⁶⁰

และโดยที่อัยการในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในกรณีที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง บุคคลที่มีอำนาจแต่งตั้งไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี หรือผู้ว่าการมลรัฐ ต่างก็ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเช่นกัน⁶¹ จึงกล่าวได้ว่าโดย

⁵⁷ Delmar Karlen, Anglo-American Criminal Justice, (N.Y. : Oxford University Press, 1967), p.29.

⁵⁸ Ibid, p.25.

⁵⁹ เกียรติจักร วัฒนสวัสดิ์, คู่มือพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา, หน้า 168.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

⁶¹ บทที่ 3, หน้า 23.

หลักแล้วประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกามีโอกาสควบคุมการเลือกตั้งของ
 อัยการไม่น้อยทีเดียว หากปรากฏว่าอัยการใช้ดุลพินิจอย่างไม่ชอบธรรม เมื่อถึงคราวเลือกตั้ง
 ครั้งต่อไปประชาชนก็มีสิทธิที่จะวินิจฉัยว่าควรให้อัยการผู้นั้น หรือควรให้คู่แข่งอัยการผู้นั้น
 ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่⁶²

อย่างไรก็ตามการควบคุมโดยวิธีเช่นนี้เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะโดยปกติแล้วจะมีการ
 เลือกตั้งในช่วงระยะ 2 ปี หรือ 4 ปีเท่านั้น ก่อนถึงเวลานั้นประชาชนจึงไม่มีโอกาสที่จะ
 ควบคุมได้ เว้นแต่จะเรียกร้องให้ผู้แทนของตนในสภาดำเนินการขับอัยการออกจากตำแหน่ง
 (impeachment) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเท่านั้น และถึงแม้ว่าจะถึงโอกาสเลือกตั้งแล้ว
 ก็มีใ้เชื่อว่าประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้อย่างถูกต้อง เพราะประชาชนอาจไม่
 ทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนว่า อัยการไม่ฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่าใดในรอบ 2 ปี หรือ 4 ปีที่ยานมา
 และอัยการมีเหตุผลประการใดในการที่ไม่ฟ้องคดีนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายบังคับว่า อัยการ
 จะต้องแจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องคดีหรือนโยบายทั่ว ๆ ไป ในการวินิจฉัยคดีให้ยุติเสียหาย ศาล
 หรือประชาชนทั่วไปทราบ⁶³

แม้ว่ามาตรการในการควบคุมการเลือกตั้งของอัยการสหรัฐอเมริกาในแนวนอนดังกล่าว
 มาแล้วข้างต้นจะมีการใช้กันน้อยมาก แต่อย่างน้อยก็มีผลทำให้เกิดความเกรงกลัวความผิดที่
 เกิดจากการคอร์รัปชั่น และเป็นการจูงใจอัยการให้ทำงานตามหน้าที่ตามแบบแผนที่วางไว้⁶⁴

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้นก็มีการควบคุมการเลือกตั้งของอัยการในแนวนอน
 เช่นกัน โดยถ้าผู้เสียหายไม่พอใจกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการก็ยื่นคำร้องต่อศาล คำร้องนั้น
 ในชั้นต้นจะถูกส่งไปให้อัยการพิจารณา ก่อน ถ้าอัยการเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ก็จะต้องยื่นฟ้องคดี

⁶² เกียรติชจร วัจนสวัสดิ์, ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาชญากรรมของอัยการใน
 สหรัฐอเมริกา, หน้า 169.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ Frank W. Miller, Prosecution : The decision to charge a
 suspect with a crime, p.306.

ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นไม่มีมูล อัยการก็จะส่งคำร้องอันเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังศาล ซึ่งศาลก็จะทำการไต่สวนโดยยึดอยู่บนรากฐานของเอกสาร หลักฐานอื่น ๆ และคำให้การของพยาน ถ้าศาลเห็นว่าควรฟ้องคดีดังกล่าวก็จะแต่งตั้งทนายความให้ทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนอัยการ⁶⁵

นอกจากนี้ยังมีวิธีการไต่สวนการฟ้องร้อง (inquest on prosecution) โดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 11 คน ที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสภาโคเอ็ท และจะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 6 เดือน เพื่อประจำศาลแต่ละแห่ง โดยมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ตรวจสอบถึงความชอบธรรมของคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการไต่สวน เมื่อผู้เสียหายหรือผู้แทนไต่สวนคำร้องขึ้นมาขอให้มีการฟ้องร้องคดี และถึงแม้จะไม่มีคำขอร้องดังกล่าว คณะกรรมการก็อาจดำเนินการไต่สวนเองได้ หากสมาชิกข้างมากลงมติให้กระทำเช่นนั้น มติของที่ประชุมถือความเสียงข้างมาก เว้นแต่มติที่ให้มีการฟ้องร้องคดีจะต้องมีผู้ออกเสียงไม่ต่ำกว่า 8 ราย และคณะกรรมการจะต้องส่งสำเนามติให้แก่หัวหน้าสำนักงานอัยการ ประจำศาล ผู้ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลอัยการไต่ทราบ แมมติของคณะกรรมการจะไม่มีผลผูกพันอัยการ แต่เมื่อหัวหน้าอัยการประจำศาลได้พิจารณาทบทวนคดีนั้นใหม่อีกครั้ง ก็อาจจะออกคำสั่งให้อัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเขาเห็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ⁶⁶

คามสถิติที่ปรากฏออกมาในระหว่างปี ค.ศ. 1949-1967 จากจำนวนคดีที่มีการไต่สวนโดยคณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้องทั้งหมด อัยการสั่งฟ้อง 18.3% ส่วนคดีที่อัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องมาแต่แรกนั้น อัยการยื่นตามคำสั่งเดิมถึง 81.7% ซึ่งการวิเคราะห์ผลที่ออกมาดังกล่าวนี้ นักวิชาการแต่ละคนก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไป บางก็เสนอว่าควรออกกฎหมายให้มติของคณะกรรมการมีผลผูกพันอัยการโดยตรง บางก็เห็นว่าควรยกเลิกคณะกรรมการนี้เสีย เพราะ

⁶⁵Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, pp.351-352.

⁶⁶Ibid, pp.342-343.

แปล่าประโยชน์และสิ้นเปลืองเกินไป⁶⁷ อย่างไรก็ตามการยังมีมาตรการควบคุมดังกล่าวอยู่
อย่างน้อยที่สุดก็เป็น การควบคุมในทางจิตวิทยาให้อัยการจำต้องระมัดระวังในการสั่งคดีอยู่บ้าง

และเมื่อพิจารณากระบวนการอัยการของประเทศไทยในปัจจุบัน แม้กรมอัยการจะ
สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ความกฎหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจสั่งการ
เกี่ยวกับคดี⁶⁸ จึงไม่อาจรับผิดชอบในคดีและในเนื้อหาสาระในการอำนวยความสะดวก⁶⁹
กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบแค่เพียงงานธุรการของอัยการเท่านั้น ผู้ที่ทำหน้าที่บริหาร
งานยุติธรรมที่แท้จริงคือ อธิบดีกรมอัยการ⁷⁰

โดยที่อธิบดีกรมอัยการของเราเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทย
ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชา แต่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
อัยการอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยจึงไม่สามารถที่จะเข้ามาควบคุมการปฏิบัติงานหรือให้คุณให้โทษโดยตรงแก่อธิบดี
กรมอัยการได้ ทั้งนี้ก็เท่ากับว่าอธิบดีกรมอัยการไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร

⁶⁷ เกียรติชจร วัฒนสวัสดิ์, "ระบบการฟ้องคดีอาชญากรรมคดีพิเศษของอัยการในญี่ปุ่น"
วารสารอัยการ 2 (มิถุนายน 2522) : 39.

⁶⁸ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17.

⁶⁹ ในระบบรัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรี
ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการตอบกระทู้ถามหรือถูกอภิปรายไม่ว่างใจ แต่เนื่องจาก
งานของกระทรวงมหาดไทยนั้นกว้างขวางมากทั้งงานด้านปกครอง งานด้านพัฒนาชนบท งาน
กรมแรงงาน งานประชาสงเคราะห์ ฯลฯ ดังนั้นหากมีความผิดพลาดในงานด้านคำสั่งคดีของ
พนักงานอัยการ ซึ่งงานด้านนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้อง
แ่่งงานด้านอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทยยังเป็นไปด้วยดี การที่สภานิติบัญญัติจะเรียกร้องให้
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติก็ไม่น่าจะเป็นไปได้ (ดู อมร
จันทร์สมบุญ, การสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า 632-633.)

⁷⁰ คณิต ๗ นคร, "บทบาทของกระทรวงยุติธรรมของไทย ในขบวนการยุติธรรม,"
หมอบความยุติธรรม (เมษายน 2530) : 11.

ส่วนความรับผิดชอบขององค์กรอื่นในลักษณะของการควบคุมในแนวราบในการวินิจฉัยสิ่งคดีชั้นที่สุดนั้น ก็ไม่ปรากฏว่าอธิตกรมอัยการมีความรับผิดชอบ (Accountability)⁷¹ ต่อสถาบันใด ซึ่งต่างกับในต่างประเทศที่มีการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยหน่วยงานอื่น อาจเป็นศาล⁷² หรือคณะกรรมการ⁷³ เป็นต้น

ซึ่งในเรื่องนี้มีผู้ให้ความเห็นว่า "ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะขาดลอยมือได้ จะต้องรับผิดชอบต่อสถาบันการเมือง สถาบันใดสถาบันหนึ่งตามหลักการตรวจสอบอำนาจ (check and balance) เพราะมีฉันทันแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ และเมื่อตามกฎหมายอธิตกรมอัยการไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร จึงเห็นว่าอธิตกรมอัยการต้องรับผิดชอบต่อสถาบันเอง"^{74, 75}

⁷¹ คณิต ๗ นคร, จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย, หน้า 65.

⁷² บทที่ 4, หน้า 14.

⁷³ บทที่ 4, หน้า 17.

⁷⁴ คณิต ๗ นคร, "กรมอัยการ : การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน", วารสารอัยการ 5 (กุมภาพันธ์ 2525) : 54.

⁷⁵ "รับผิดชอบต่อสภา" (Accountability to Parliament) มีความหมายว่า อธิตกรมอัยการมีหน้าที่ต้องรายงานและชี้แจงต่อรัฐสภา ภายหลังจากที่ไต่สัจคดีไปแล้วอย่างอิสระ หากสภาเกิดความสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของการสัจคดีในเรื่องใด ก็มีอำนาจขอทราบรายละเอียดและตั้งกระทู้ถามได้ แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการสัจคดีของอธิตกรมอัยการในระหว่างคดีหรือก่อนที่จะสัจคดี จะเข้าไปไต่สัจคดีเมื่อภายหลังเหตุเพียงเพื่อตรวจสอบความถูกต้องเพื่อหาความรับผิดชอบ ตามหลักเรื่องการค้าและคู่กันของอำนาจอธิตไต่สัจคดีเท่านั้น.

ความเห็นเช่นนี้ก็สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ยอมรับกันว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การบริหารงานของรัฐต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เนื่องจากรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน การบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมของประชาชนโดยผู้แทนราษฎรหรือควบคุมโดยรัฐสภา⁷⁷ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการของไทยในปัจจุบันนั้นเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ ซึ่งไม่เคยปรากฏในประเทศไทยว่าข้าราชการประจำตำแหน่งใดต้องรับผิดชอบต่อสภาโดยตรง การจะให้อธิบดีกรมอัยการต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภานั้น คงจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาและคงต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกันใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องมีการพิจารณากันอย่างละเอียดรอบคอบให้สอดคล้องกับระบบการปกครองและระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ นอกจากนี้ผู้เขียนก็มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ในปัจจุบันมีมาตรการทางกฎหมายบางประการที่ให้ประชาชนหรือบุคคลใดที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องเรียนต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้⁷⁸ หรือในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ⁷⁹ ซึ่งมาตรการเหล่านี้แม้จะมีใช้เป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการโดยตรง แต่อย่างน้อยก็ทำให้อธิบดีกรมอัยการต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี

⁷⁷ บุสสี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ, หน้า 69.

⁷⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

⁷⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ