



บทที่ 2

## ความทั่วไปเกี่ยวกับอัยการไทย

### 2.1 ที่มาของอัยการกับการดำเนินคดีโดยรัฐ

#### ที่มาของอัยการ

ในการดำเนินคดีอาญาแต่เดิมนั้นไม่มีการแยก "หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง" และ "หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี" ออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกัน เป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น หากแต่ผู้ใดส่วน (ศาล) เป็นองค์กรผู้กระทำหน้าที่ทั้งสองแต่เพียงผู้เดียว ผู้ใดส่วนจึงเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดีคือ เมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดจนกระทั่งถึงการตัดสินคดีอาญาในที่สุด การดำเนินคดีอาญาระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย หากมีแต่ผู้ใดส่วน (ซึ่งเป็นทั้งโจทก์และผู้ตัดสินในคน ๆ เดียวกัน) กับผู้ถูกใดส่วนเท่านั้น และผู้ถูกใดส่วนก็มีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกซึ่งเป็น "กรรมในคดี" (object) เนื่องจากไม่มีอิสระที่จะต่อสู้คดีและต้องรอคอยความเมตตาปรานีจากผู้ใดส่วน การดำเนินคดีอาญาแต่เดิมนั้นเป็นไปในลักษณะดังกล่าวนี้ในทุกประเทศ การดำเนินคดีอาญาในลักษณะนี้เรียกว่า การดำเนินคดีอาญา "ระบบใดส่วน" (Inquisitorial System) สภาพการณ์เช่นนี้เห็นกันในเวลาต่อมาว่าไม่ถูกต้อง เพราะการที่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีรวมอยู่ในองค์กรเดียวกันนั้น ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ใดส่วนได้ยาก ผู้ใดส่วนมีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติ ความลำเอียง มีความรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม และการที่ผู้ถูกใดส่วนมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกใดส่วน เพราะเขาไม่มีโอกาสเพียงพอที่จะแก้ข้อหาหรือต่อสู้คดี ยิ่งกว่านั้นข้อบกพร่องของระบบใดส่วนนั้นเองได้เป็นเหตุชักนำให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกใดส่วนให้กล่าวความเท็จ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> คณิต ณ นคร, "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ", วารสารอัยการ 5

เพื่อขจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนกล่าวหา จึงได้มีการ  
 เรียกร้องให้เปลี่ยนวิธีการดำเนินคดีอาญาเสียใหม่ อันเป็นผลให้มีการแยกหน้าที่สอบสวน  
 ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหาก  
 จากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาคั้งเดิม  
 นั้น คงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการ  
 ดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกับนั้นก็ให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา  
 (ผู้ต้องหาและจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ทั่ว วิธีกรดำเนินคดีอาญาที่  
 เกิดขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน โดยแยกหน้าที่ใน  
 การสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญา  
 ที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาจากสภาพที่เป็น  
 "กรรมในคดี" (object) ขึ้นเป็น "ประธานในคดี" (subject) ดังกล่าวมาแล้วนั้น  
 เรียกว่า การดำเนินคดีอาญา "ระบบกล่าวหา" (Accusatorial System)

องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องชั้นคือ  
 องค์กรที่เรียกว่า "อัยการ" และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่นี้ก็คือ เจ้าพนักงานที่เรียกว่า  
 "พนักงานอัยการ" โดยนัยดังกล่าวอัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวออกจากอำนาจตุลาการ<sup>2</sup>

### ที่มาของอัยการไทย

เดิมทีเดียวไม่มีอัยการฟ้องความอาญาแผ่นดิน ความโจรผู้ร้าย แล้วแต่ราษฎรวิ่งเต้น  
 หาพยานเองทั้งสิ้น<sup>4</sup> ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยคอง

<sup>2</sup> คณิต ๗ นคร. "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา", วารสารนิติศาสตร์ 9(2520) : 125.

<sup>3</sup> ในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนนั้น คน  
 ร่างเดิมบัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการสอบสวน แต่ทางสถานทูตอังกฤษได้ทักท้วง จึงมีการ  
 ประนีประนอมกันและผลที่สุดก็ออกมาเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้  
 (ดู ชาญชาญ แสวงศักดิ์และคณะ, "อิทธิพลของกฎหมายฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย." วารสาร  
กฎหมายปกครอง 3 (ธันวาคม 2527) : 665-673.)

<sup>4</sup> ส. เปรุณาวิน และ ม. อรรถโกวิทวดี, "ระบบอัยการ", บทบัญญัติ 15

รวบรวมพยานหลักฐานเอง แล้วนำไปร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจชำระคดี<sup>5</sup> วิธีการฟ้องร้องและดำเนินคดีอาชญาจะต้องฟ้องต่อกรมรับฟ้องแล้วกรมรับฟ้องจะนำคำฟ้องเสนอลูกขุนซึ่งเป็นกรมหนึ่งค่างหาก เพื่อตรวจคำฟ้องแล้วจ่ายคำฟ้องไปยังศาลต่าง ๆ ที่มีเขตอำนาจชำระคดี เมื่อศาลทั้งหลายชำระความเสร็จแล้วจะส่งไปให้ลูกขุนชี้ขาดต่อไป<sup>6</sup> ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111 ข้อ 1 ความว่า "ถ้าราษฎรมีอรรถคดีคนใดจะฟ้องหาด้วยข้อความเป็นนครบาลก็ดี เป็นอาชญาก็ดี และเป็นความอุกฉกรรจ์มีโทษหลวงก็ดี ภายใต้มายังผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯ หรือมายังศาลากลางในหัวเมืองจะขอฟ้องร้องด้วยความเหล่านี้ให้รับฟ้องในกรุงเทพฯ และศาลในหัวเมืองบังคับให้ผู้นั้นปฏิญาณสาบานคนว่าจะให้การฟ้องแต่ในอันที่จริง" ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในขณะนั้นยังไม่มีกรฟ้องคดีอาชญาแทนรัฐบาลโดยตรง ผู้เสียหายต้องฟ้องความโดยตนเอง<sup>7</sup>

ปรากฏหลักฐานเป็นครั้งแรกที่กรมอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีคือ เรื่องพระยาสิทธิราช เติ โษชัย控告หาว่าเขียนนายโตคาย ความหนังสือธรรมศาสตร์วินัยเล่ม 1 คดีเรื่องนี้พิจารณาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 111 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการ มีหน้าที่ราชการเป็นทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวงทั้งที่ศาลสถิตยุติธรรมและศาลกงสุลต่างประเทศ และให้มีทนายหลวงหลายคนไว้ทำงานในกรมอัยการ ดังปรากฏตามกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ความว่า "อธิบดีและเจ้าพนักงานทั้งปวงในกรมอัยการต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอธิบดีมีอำนาจเลือกผู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญชำนาญแม่นยำมาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษาและ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ, งานอัยการไทย เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน โรงเรียนนักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง พ.ศ. 2522, หน้า 1.

<sup>6</sup> เล็ก จุฬานนท์, กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องประชาชน อนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนายปรีก เปร่งศรีงาม ณ เมรุวัดจักรวรรดิราชาวาส 29 ตุลาคม 2502, หน้า 12.

<sup>7</sup> กรมอัยการ, "ประวัติและอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ," วารสารอัยการ 4 (สิงหาคม 2524) : 31.

ผู้ช่วยราชการกรมอัยการ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นหนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานในพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนามาประเทศออกเป็นภาษาไทย กล่าวฟ้องโทษผู้กระทำผิดลงพระราชอาญา ฯลฯ<sup>8</sup> ความหลักฐานดังกล่าวมานี้แสดงว่ากรมอัยการในกรุงเทพฯ ได้ตั้งขึ้นเป็นรูปกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436)

อย่างไรก็ดีเมื่อแรกจัดตั้งขึ้นนั้น กรมอัยการมีเขตความรับผิดชอบอยู่เพียงในกรุงเทพฯ ส่วนหน้าที่ฟ้องคดีอาญาในหัวเมืองมีบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 มาตรา 25-36 เป็นครั้งแรกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นหนายแผ่นดินฟ้องคดีมีโทษหลวง และในท้องที่ใดไม่มีพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการไปศาล ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรมการแขวงในท้องที่นั้นว่าความเฉพาะเรื่องก็ได้" ต่อมาใน ร.ศ. 116 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตราข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองขึ้น ให้มีตำแหน่งอัยการเรียกว่า "ยกบัตร" ขึ้นตามมณฑลหัวเมืองทุกแห่ง มีฐานะเป็นตำแหน่งกรมการเมืองและมี "แพ่ง" เป็นผู้ช่วย ขึ้นอยู่กับกรมฝ่ายเหนือ กระทรวงมหาดไทย<sup>9</sup> ดังนั้นการพิจารณาคดีอาญาในหัวเมืองจึงเป็นหน้าที่ของยกบัตร เจ้าเมืองเป็นประธานชี้ขาด (ศาลในต่างจังหวัด แต่เดิมขึ้นแก่ข้าหลวงประจำจังหวัด (เจ้าเมือง)) ยกบัตรเป็นผู้รักษากฎหมายและเป็นตุลาการด้วย ส่วนแพ่งนั้นเป็นผู้ปรับเช่นเดียวกับหน้าที่ของ "ลูกขุน" ในกรุงเทพฯ (วิธีพิจารณาในหัวเมืองก็พยายามเอาอย่างกรุงเทพฯ)

ถึงแม้ว่างานอัยการจะได้มีการพัฒนาให้มีขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่งานอัยการในยุคนั้นก็ดำเนินไปในลักษณะที่แยกดำเนินการต่างหากจากกันจนกระทั่ง พ.ศ. 2458 ในขณะที่พระยาอรุณการประสิทธิ์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ

<sup>8</sup> สุข เปรมาวิน และ ม.อรุณโกวิท, ระบอบอัยการ, หน้า 155-156.

<sup>9</sup> กุลพล พลวัน, "แนวความคิดในการปรับปรุงงานของสำนักงานอัยการเขต", วารสารอัยการ 5 (กันยายน 2525) : 73.

ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมอัยการหัวเมืองกับอัยการกรุงเทพฯ เข้าเป็น  
กรมเดียวกัน เรียกว่า กรมอัยการ ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม โดยมีใจความว่า "เวลานี้  
พนักงานอัยการแยกกันอยู่หลายกระทรวงสมควรที่จะให้รวมอยู่ในกระทรวงเดียวเพื่อให้สะดวก  
แก่ราชการ และให้เปลี่ยนนามตำแหน่งยกกระบัตรมณฑลและยกกระบัตรเมือง ผู้มีหน้าที่เป็น  
พนักงานใหญ่ของอัยการในมณฑลและเมืองเสีย ให้เรียกว่าอัยการมณฑลและอัยการเมืองสืบไป  
ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินแทนรัฐบาลในศาลทั้งในกรุงและหัวเมืองเรียกว่า  
"กรมอัยการ" ให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม วิธีตั้งพนักงานอัยการ ถ้าเป็นตำแหน่ง  
อธิบดีกรมอัยการ ปลัดกรม อัยการมณฑล อัยการเมือง ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็น  
ผู้จัดสรรตั้งโดยพระบรมราชานุญาต"<sup>10</sup>

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการ  
ให้ย้ายสังกัดกรมอัยการมาอยู่ในกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2465 โดยเห็นว่า  
กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่รับผิดชอบงานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม  
ทั้งนี้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปราม  
อาชญากรรมอันได้แก่ ตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ ยกเว้นศาล จึงควรไปสังกัดรวมอยู่ที่  
เดียวกันคือ กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมมีประสิทธิภาพ  
มากยิ่งขึ้น<sup>11</sup>

และต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ กำหนดให้ในทุก  
ท้องที่ที่ตั้งศาลจังหวัด มีพนักงานอัยการนายหนึ่งหรือหลายนาย แล้วแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร  
ถ้ามีพนักงานอัยการมากกว่านายหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้านายหนึ่งเรียกว่า  
อัยการจังหวัด นอกนั้นให้เป็นผู้ช่วยเรียกว่า อัยการผู้ช่วย ส่วนในจังหวัดพระนครและธนบุรี  
ให้พนักงานอัยการประจำกรมอัยการเป็นพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกศาลและมี  
หัวหน้ากองคดีเป็นหัวหน้า ในทุกท้องที่ที่ตั้งศาลแขวงมีพนักงานอัยการนายหนึ่งหรือหลายนาย  
แล้วแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร โดยกฎหมายเหล่านี้เป็นอันยกเลิกชื่ออัยการ ซึ่งแต่เดิม

<sup>10</sup> สุข เปรมาวิน และ ม.อรธโกวิทวิฑูริ, ระบอบอัยการ, หน้า 161.

<sup>11</sup> กุลพล พลวัน, "ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย",

เรียกว่า "ยกบัตร" "แพ่ง" "พนักงานรักษาพระอัยการ" มาเรียกว่าพนักงานอัยการ  
อัยการจังหวัด อัยการผู้ช่วย ครั้นในปี พ.ศ. 2498 ได้มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ  
พ.ศ. 2498 ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 แต่ยังคงหลักการเดิม  
โดยเปลี่ยนชื่อเรียกตำแหน่งของอัยการบางตำแหน่ง พระราชบัญญัตินี้ยังคงใช้มาจนทุกวันนี้<sup>12</sup>

### ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาแต่เดิมเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหายและเป็นเรื่องของประชาชน  
ต่อมาจึงเกิดระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งจะได้อธิบายตามลำดับดังนี้<sup>13</sup>

#### 1. การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

เป็นการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่เดิมที่มาจากแนวความคิดที่ว่า การแก้แค้นอย่าง  
ถูกต้องตามกติการะหว่างเอกชนด้วยกันจะเป็นการยืนยันความยุติธรรมได้ดีที่สุด การดำเนินคดี  
จึงเริ่มต้นด้วยการกล่าวหาของโจทก์ ซึ่งมีหน้าที่ในการแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด  
ของจำเลย โดยมีศาลวางตัวเป็นกลางคอยทำหน้าที่ควบคุมการต่อสู้คดีตามหลักกฎหมายว่าด้วย  
พยานหลักฐาน และทำหน้าที่ชี้ขาดคดีตัดสินคดีจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาล การดำเนิน  
คดีอาญาจึงปะปนกับการดำเนินคดีแพ่ง

#### 2. การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

ก่อนที่การดำเนินคดีโดยรัฐจะเกิดขึ้น นอกจากจะมีหลักการดำเนินคดีอาญา  
โดยเอกชนผู้เสียหายดังกล่าวมาแล้ว ยังมีหลักการดำเนินคดีอาญาอีกหลักหนึ่งซึ่งอาจเรียกว่า  
"หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน" หลักนี้มีใช้ในประเทศอังกฤษและในบางรัฐใน  
ประเทศสวิส ความหลักการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษถือว่า ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย  
และมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่

<sup>12</sup> เข็มชัย ชูติวงศ์, "อัยการ" ใน การบริหารงานยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร :  
สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 305.

<sup>13</sup> คณิต ๗ นคร, ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ, หน้า 34-38.

### 3. การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐถือว่า รัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา<sup>14</sup> คือ พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัด ก็มีการโอนคดีให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาไว้บ้างเช่นกัน แต่จำกัดประเภทและฐานความผิดไว้

และโดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเราเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ค่อนข้างกว้างขวาง<sup>15</sup> จึงอาจทำให้คิดไปได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นหลักผสม เนื่องจากมีการยอมรับในสิทธิของเอกชนที่จะฟ้องคดีอาญาได้เอง ขณะเดียวกันก็ถือว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมควบคู่กันไป โดยจัดให้มีอัยการไว้ฟ้องคดีอาญาค่วมกัน ดังเช่นวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทย<sup>16</sup>

นอกจากนี้ก็มีผู้เห็นว่า การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้เฉพาะบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยครั้งนั้น การฟ้องคดีโดยเอกชนดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีโดยประชาชนอย่างของประเทศอังกฤษ เพราะเรามีได้ถือว่าเอกชนเป็น

<sup>14</sup> "พนักงานอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา" หมายความว่า พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องกันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ กล่าวคือ การระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้นถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกมิได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น

<sup>15</sup> คณิต ๗ นคร, ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ, หน้า 41.

<sup>16</sup> กุลพล พลวัน, ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในไทย, วารสารอัยการ 9 (พฤษภาคม 2529) : 77.

โจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามพลเมืองทั้งประเทศ<sup>17</sup>

ซึ่งในเรื่องนี้ถ้าเราพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ที่ว่า "...เมื่อพนักงานอัยการและคู่เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน...พนักงานอัยการ มีอำนาจร้องขอศาลให้ส่งคู่เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้นได้" จะเห็นได้ถึง อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ฉะนั้นการดำเนินคดีอาญา ในประเทศไทยจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ<sup>18</sup>

อย่างไรก็ดีการที่จะพิจารณาว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยคือ หลักใด จะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่าการดำเนินคดีอาญามีความสัมพันธ์กับแนวความคิด ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งภารกิจหนึ่งของรัฐ และแนวความคิด ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศตะวันตกนั้น ก็สืบเนื่องมาจากการต่อสู้เพื่อให้ได้ มาซึ่งเสรีภาพของประชาชนในรัฐต่าง ๆ ที่ยังผลให้เกิดรูปแบบของความผูกพันของประชาชน กับรัฐขึ้นต่างกันเป็น 2 แนวคือ<sup>19</sup>

#### 1. แนวความคิดว่าประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

รูปแบบของความผูกพันของประชาชนกับรัฐเป็นไปในลักษณะที่ประชาชน ไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐ ในรัฐที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐนี้แนวความคิดของประชาชน ในเรื่องเสรีภาพจะสูงมากจนมีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธอำนาจรัฐ แนวความคิดนี้เป็นแนว ความคิดของประเทศอังกฤษ ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้นได้มีการสถาปนาอำนาจรัฐสภาขึ้นมาแทน อำนาจกษัตริย์จนในที่สุดอำนาจรัฐสภาได้รับการยอมรับว่าเป็นอำนาจสูงสุด และเมื่อครั้งที่ อังกฤษจะสถาปนาระบบตำรวจขึ้นให้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐนั้น ก็ได้รับการ

<sup>17</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะ บางประการ, วารสารอัยการ 4 (ตุลาคม 2524) : 63.

<sup>18</sup> คณิต ๗ นคร, วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ ตรงกัน, วารสารนิติศาสตร์ 15 (กันยายน 2528) : 13.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.



คัดค้านอย่างรุนแรงจากประชาชน ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความรู้สึกส่วนลึกของคนอังกฤษ ที่คัดค้านอำนาจของรัฐนั่นเองส่งผลให้ในประเทศอังกฤษมีการดำเนินคดีอาญา โดยประชาชน และแม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการจัดตั้ง Director of Public Prosecutions (D.P.P.) ทำให้การฟ้องคดีอาญาของประชาชนในความเป็นบางประเภทจะต้องได้รับความยินยอม จาก D.P.P. แต่ในพื้นฐานของความคิดหลัก D.P.P. หากใครกระทำแทนรัฐไม่แต่กระทำแทน ประชาชน

## 2. แนวความคิดว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาในประเทศภาคพื้น ยุโรปอย่างที่ไม่เปลี่ยนแปลง ถึงแม้ต่อมาประเทศในภาคพื้นยุโรปจะได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครอง จากระบอบกษัตริย์ที่มีอำนาจสิทธิ์ขาดมาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือเปลี่ยนรูปแบบ จากราชอาณาจักรมาเป็นสาธารณรัฐ แต่นั่นก็เป็นเพียงการเปลี่ยนผู้ถืออำนาจเท่านั้น ในเนื้อหา ยังคงยอมรับอำนาจรัฐหรืออำนาจของส่วนกลางอยู่เช่นเดิมอย่างที่ไม่เปลี่ยนแปลง รูปแบบของการดำเนินคดีอาญาในประเทศภาคพื้นยุโรปจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

เมื่อมาพิจารณาการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย เรามีพนักงาน อัยการเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีและฟ้องคดีอาญาต่อศาล พิจารณาเพียง เท่านั้นจะเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาความอาญาของเราโดยพื้นฐานตรงกับวิธีพิจารณาความอาญา ของประเทศในภาคพื้นยุโรปดังกล่าวล่วงแล้วข้างต้น จะมีความแตกต่างกันบ้างก็ตรงที่ในการ ดำเนินคดีอาญาของประเทศในภาคพื้นยุโรปนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เริ่มดำเนินคดี อาญาเองได้ หรือมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเองได้ แต่การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มดำเนินคดีอาญา หรือสอบสวนคดีอาญา<sup>20</sup> และแตกต่างจากประเทศที่มีการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เช่น ประเทศอังกฤษที่ไม่มีพนักงานอัยการ<sup>21</sup>

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น การดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการดำเนินคดีของ รัฐ ในเบื้องต้นรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา หน้าที่นี้คือ หน้าที่อำนวยความสะดวก ยุติธรรม อันประกอบด้วยหน้าที่ที่จะต้องดำเนินคดีและหน้าที่ที่จะต้องดำเนินคดีให้ตลอด<sup>22</sup> โดยการที่รัฐจัดให้มืองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหนึ่งและทำคำชี้ขาดในที่สุด ซึ่งไม่ใช่เป็นการพิพาทกันในศาลและไม่ถือว่ารัฐเป็นปรปักษ์กับประชาชนในรัฐ แต่องค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของรัฐ อันได้แก่ศาล อัยการ และตำรวจ ต่างก็มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทั้งสิ้น<sup>23</sup>

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการ

ก่อนอื่นควรมาทำความเข้าใจกับคำว่า "พนักงานอัยการ" และ "อัยการ" เสียก่อนว่ามีความหมายแตกต่างกันเพียงใด<sup>24</sup>

คำว่า "อัยการ" มีปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 แต่ไม่มีนิยามของคำนี้ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคงมีแต่คำว่า "พนักงานอัยการ"

<sup>22</sup> คณิต ฌ นคร, "วิธีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง", วารสารอัยการ 4 (มิถุนายน 2524) : 53-54.

<sup>23</sup> คณิต ฌ นคร, วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน, หน้า 6.

<sup>24</sup> คำว่า "อัยการ" นี้เป็นคำนามอยู่แล้ว ไม่ควรเติมคำว่า "พนักงาน" เข้าไปอีก ห่วงองเดียวกันหากเติมคำนี้ลงไปกับ "ตุลาการ" หรือ "ผู้พิพากษา" เป็น "พนักงานผู้พิพากษา" แล้ว ก็ดูจะชอบกลมากเพราะผู้พิพากษาเป็นคำนามอยู่แล้ว สรุณคำว่า "พนักงานสอบสวน" นั้น ถูกแล้ว เพราะคำว่า "สอบสวน" เป็นคำกริยา จึงต้องเติมคำว่าพนักงานลงไปเพื่อให้เป็นคำนาม ฉะนั้นคำว่า "พนักงาน" จึงควรตัดออกจาก "พนักงานอัยการ" ควรใช้เหลือแต่ "อัยการ" ( ดู สุข เปรุณาวิน, "ระบบอัยการในต่างประเทศ" ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 17.)

ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) หมายถึง ตัวเจ้าหน้าที่งาน  
ฉะนั้นคำว่า "อัยการ" จึงควรหมายถึงองค์กร<sup>25</sup>

อำนาจหน้าที่ของอัยการในระบบอัยการที่สมบูรณ์มี 3 ประการ คือ อำนาจหน้าที่  
ในการสอบสวนฟ้องร้อง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลและอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดี  
ตามคำพิพากษา

2.2.1 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง ในประเทศที่ยึดถือระบบอัยการ  
ที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น ถือว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องนี้  
เป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้อันจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ กล่าวคือ  
นอกจากอัยการจะมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีที่มีลักษณะค่อนข้างจะยุ่งยากอยู่ฝ่ายเดียวแล้ว  
อัยการยังมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาอย่างกว้างขวาง คือ มีอำนาจรับคำร้องทุกข์  
กล่าวโทษได้เอง แล้วทำการสอบสวนควบคุมการสอบสวนของตำรวจ หรือสั่งการแก่ตำรวจตาม  
ที่เห็นสมควรก็ได้<sup>26, 27</sup>

ในประเทศไทยแต่เดิมก่อนใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
ได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 กำหนดให้อัยการหัวเมืองมีอำนาจ  
จับกุม สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญา<sup>28</sup> ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธี

<sup>25</sup> คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์  
การพิมพ์, 2528), หน้า 20.

<sup>26</sup> สัตยา อรุณชาวี, "อำนาจการสอบสวนคดีอาญาของอัยการ", (วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 89.

<sup>27</sup> ทวีศักดิ์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, งานอัยการของประเทศญี่ปุ่นใน ระบบอัยการต่างประเทศ  
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด กรมประชาสงเคราะห์, 2520),  
หน้า 37-42.

<sup>28</sup> สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่วรัฐ, หน้า 40.

พิจารณาความอาชญาฉบับปัจจุบัน แม้จะได้มีการบัญญัติเรื่องการสอบสวนและฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกัน เพื่อแสดงให้เห็นชัดแจ้งถึงการเป็นกระบวนการเดียวของการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง แต่จากการตีความของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากทางปฏิบัติ ที่พิจารณากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากจุดยืนในเรื่อง "อำนาจ" ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเกิดจากการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ฝึกหัดกระบวนอัยการสากลที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องดังกล่าวมาแล้ว อัยการไทยจึงมีเพียงอำนาจฟ้องคดีความตามสำนวนการสอบสวนที่เสนอขึ้นมาเท่านั้น ไม่มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ ไม่มีอำนาจเริ่มให้มีการสอบสวนเอง<sup>29</sup> จะทำไต่กันแต่เพียงเป็นผู้กลั่นกรองการสอบสวนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นจากพนักงานสอบสวนแล้ว ก็จะพิจารณาพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวน หากเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่องอยู่ก็อาจสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้<sup>30</sup>

การตีความและการปฏิบัติเช่นนี้ ไม่เอื้ออำนวยให้อัยการได้มีส่วนร่วมในภาระหน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุมคดี หรือการใช้อำนาจหน้าที่สอบสวนซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีขึ้นก่อนการพิจารณาของศาลอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก เพราะเนื่องจากการสังคดีของอัยการต้องขึ้นอยู่กับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมา และพนักงานอัยการไม่มีส่วนรับรู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ต้น<sup>31</sup> ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เสรีภาพของบุคคลกระทำความผิดโดยพนักงานอัยการไม่อาจเข้าไปเยียวยาไต่ห้วงที่ ทั้งขาดประสิทธิภาพในการใช้กระบวนการยุติธรรมนี้ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะความไม่เชื่อมโยงของกระบวนการยุติธรรม

<sup>29</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ, หน้า 55.

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ฎ)

<sup>31</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง, ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ, หน้า 55.

2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล อำนาจหน้าที่ของอัยการในชั้นนี้ หมายถึง เมื่ออัยการไต่สวนฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลแล้วก็ต้องนำพยานมาสืบในศาล และกระทำกรณอื่น ๆ เท่าที่เห็นสมควรเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด ทั้งในข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายมาพิสูจนจนกระทั่งศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ต้องหาเป็นกฎหมายได้รับโทษ รวมทั้งการอุทธรณ์ ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา<sup>32</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ อัยการมีไต่สวนหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมเพียงอย่างเดียว หากแต่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของ 3 ฝ่ายพร้อม ๆ กัน คือ สิทธิส่วนตัวเสียของผู้เสียหาย และของผู้ต้องหาหรือจำเลย<sup>33</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยนี้ ที่ประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อระหว่างวันที่ 24-30 สิงหาคม 2507 เรื่อง "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" ได้ลงความเห็นว่ายอการควรให้ความสนใจต่อผู้กระทำผิดในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งต่อศักดิ์ศรีของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์ และต่อสิทธิส่วนตัวเสียของเขา ด้วยเหตุนี้วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงควรให้เหมาะสมแก่แต่ละบุคคล และเพื่อวัตถุประสงค์อันนี้จะปรับปรุงและให้กลับเข้าสังคมได้<sup>34</sup>

แต่ในทางปฏิบัติ อัยการไทยระมัดระวังตัวในการปฏิบัติหน้าที่มากเกินไป จึงทำให้ไม่กล้าพอที่จะแสดงบทบาทเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนตัวเสียของผู้ต้องหาหรือจำเลย<sup>35</sup>

<sup>32</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

<sup>33</sup>เรวัต ฉ่ำเฉลิม, "ชะลอการฟ้อง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 11.

<sup>34</sup>อุททิศ แสนโลกม, "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา", อัยการนิเทศ 37 (2508) : 43-45.

<sup>35</sup>เรวัต ฉ่ำเฉลิม, ชะลอการฟ้อง, หน้า 19.

2.2.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล "บังคับคดี" หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่กระทำไปเพื่อให้มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้น รวมตลอด ทั้งการวินิจฉัยสั่งการอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นด้วย เช่น การออกหมายจำคุก การสั่งปรับ และการวินิจฉัยว่าควรทุเลาการลงโทษหรือไม่ เหล่านี้เป็น กระบวนการพิจารณาในการบังคับคดีทั้งสิ้น<sup>36</sup> ซึ่งอัยการไทยมิได้มีอำนาจในส่วนนี้ แยกต่าง จากประเทศที่มีระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าอัยการยังต้องมีหน้าที่ต่อไปถึงขั้นก่อนการบังคับคดี ตามคำพิพากษาคด้วย กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการเป็นผู้ให้ความเห็นในการ พิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยจากการจำคุกก่อนกำหนด โดยมีการคุมประพฤติ กังนี้ เป็นต้น<sup>37</sup>

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลอยู่ภายใต้ อำนาจของอัยการ ตั้งแต่โทษประหารชีวิตลงมาถึงโทษปรับ ทรัพย์สิน<sup>38</sup> กล่าวคือกรณี โทษประหารชีวิต อัยการและพัศดีหรือตัวแทนต้องอยู่รวมในขณะที่มีการประหารชีวิตนักโทษ โดยอัยการที่อยู่ด้วยในขณะนั้นจะต้องออกหนังสือรับรองว่า การประหารชีวิตได้ดำเนินไปโดย เรียบร้อย หนังสือรับรองในกรณีเช่นนี้จะต้องมีการประทับตราของอัยการและพัศดีหรือตัวแทน ไปด้วย กรณีโทษทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่ถูกริบให้อัยการเป็นผู้จัดจำหน่าย หากว่าภายใน 3 เดือน หลังจากมีคำพิพากษาให้ริบ บุคคลผู้มีสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวยื่นคำขอเรียกคืน จะต้อง มีการชดใช้ให้คืน แต่หากว่าคำร้องขอดังกล่าวได้ยื่นหลังจากทรัพย์สินถูกจำหน่ายไปแล้ว อัยการ จะต้องส่งมอบผลประโยชน์ที่ได้รับจากการขายทอดตลาดสิ่งของนั้น ๆ แก่ผู้ร้องขอ<sup>39</sup>

<sup>36</sup> คณิต ๗ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 206.

<sup>37</sup> โกลแมน ภทธรินมย์, "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม", อัยการนิเทศ 31 (2512) : 492.

<sup>38</sup> Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, translated by B.J. George, (New Jersey : Fred B. Rothman & Co. 1965), pp.470-471.

<sup>39</sup> Ibid, p.472,475.

จากที่กล่าวมาแล้วถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไทย โดยเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของอัยการในระบบที่สมบูรณ์ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยจำกัดอยู่ในวงแคบ กล่าวคือ ในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อัยการไม่มีอำนาจเริ่มการสอบสวนและใช้มาตรการบังคับ มีเพียงอำนาจในการกลั่นกรองสำนวนการสอบสวน และในชั้นบังคับคดี ความคำพิพากษา อัยการไทยก็มีไต่มีอำนาจในการบังคับคดีเช่นประเทศที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ การที่อัยการไทยมีอำนาจหน้าที่ในวงจำกัดเช่นนี้ นับเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมในชั้นพนักงานอัยการ จึงเป็นเรื่องที่ควรจะต้องนำมาพิจารณา กันต่อไป

### 2.3 การจัดองค์กรของกรมอัยการและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตำแหน่งต่าง ๆ

การแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย แบ่งออกได้ดังนี้<sup>40</sup>

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้<sup>41</sup>

1. สำนักงานเลขาธิการกรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบด้านธุรการทั่วไปของกรมอัยการ โดยแยกหน่วยงานออกเป็น 4 หน่วยงานคือ ฝ่ายการคลัง ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ งานพัสดุ และงานสารบรรณ

<sup>40</sup>"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2526", ราชกิจจานุเบกษา 100 (3 กุมภาพันธ์ 2527) : 1.

<sup>41</sup>กรมอัยการ, รายงานประจำปี 2529 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2530), หน้า 1-10.

2. กองที่ปรึกษา แบ่งออกเป็น 6 กอง แต่ละกองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมายแก่ กระทรวง ทบวง กรม าลา และจัดทำความเห็นตรวจร่างสัญญา ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศให้แก่หน่วยงานของรัฐ พิจารณาความเห็นเสนออธิบดี กรมอัยการในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการ เช่น หน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการสอบสวนความผิดนอกประเทศ<sup>42</sup> การชี้ขาดเขตอำนาจสอบสวน<sup>43</sup> การส่งคดีวิสามัญฆาตกรรม<sup>44</sup> การชี้ขาดความเห็นแย้ง แยกอุทธรณ์ แยกฎีกา<sup>45</sup> การรับรองอุทธรณ์<sup>46</sup> และการรับรองฎีกา<sup>47</sup> และหน้าที่ความกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ในการชี้ขาดความเห็นแย้งในคดีอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย<sup>48</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีเฉพาะเรื่อง เช่น อธิบดีอาจมีคำสั่งให้พนักงานอัยการในกองที่ปรึกษาไปดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญา คดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเป็นผู้แทนอธิบดี หรือรองอธิบดี หรือผู้แทนของกรมอัยการไปประชุมในคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือที่กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ แต่งตั้ง หรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นต้น

3. กองวิชาการ แบ่งออกเป็น 7 กอง ดังนี้คือ กองสถิติและวิจัย กองฝึกอบรม กองวิเคราะห์และแนะนำ กองนโยบายและแผน กองวิเทศสัมพันธ์ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ และสำนักงานประชาสัมพันธ์และการข่าว

<sup>42</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

<sup>43</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21.

<sup>44</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

<sup>45</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

<sup>46</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ครี.

<sup>47</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221.

<sup>48</sup>พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 มาตรา 160.



4. กองคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ<sup>49</sup> แบ่งออกเป็น 16 กอง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกองที่ 1-10 นั้นแบ่งเขตกันโดยใช้ท้องที่ของสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ ในฝั่งกรุงเทพฯ เป็นหลัก ซึ่งแต่ละกองจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบรรดาสถานการณ์การสอบสวนที่เกิดขึ้นครอบคลุมประมาณ 4-5 เขตท้องที่สถานีตำรวจนครบาลนั้น ๆ ส่วนอีก 6 กองนั้นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะคดีบางอย่าง เช่น คดียาเสพติด คดีในศาลแขวง หรือคดีเด็กและเยาวชน ซึ่งจะแบ่งเขตอำนาจไปตามลักษณะของคดี หรือตามเขตอำนาจศาลแล้วแต่กรณี

บรรดาสถานการณ์คดีอาญาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกองใด ให้เป็นอำนาจของอัยการพิเศษฝ่ายคดีที่จะมอบหมายให้กองคดีอาญาของหนึ่งกองใดเป็นผู้รับผิดชอบไต่ถามความเหมาะสม

5. กองคดีแพ่ง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเรื่องและสำนวนคดีแพ่งทั้งปวง ในฐานะทนายว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินคดีในศาลแพ่ง แบ่งกองคดีแพ่งออกเป็น 8 กอง และกองคดีภาษีอากร 2 กอง

6. กองคดีอาญาชนบท แบ่งออกเป็น 7 กอง กองที่ 1-5 แบ่งเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบรรดาสถานการณ์การสอบสวนที่เกิดขึ้น โดยถือเขตท้องที่สถานีตำรวจนครบาลในฝั่งธนบุรีเป็นหลัก ส่วนอีก 2 กองนั้นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคดีในเขตอำนาจศาลแขวงธนบุรี

7. กองคดีแพ่งธนบุรี แบ่งออกเป็น 2 กอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเรื่องและสำนวนคดีแพ่งทั้งปวง ในฐานะเป็นทนายว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะต้องดำเนินคดีในศาลแพ่งธนบุรี

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (1).

8. กองคดีอุทธรณ์ ในส่วนกลางแยกออกเป็น 4 กอง แต่ละกองมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ บรรดาคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ในส่วนภูมิภาคมีที่ทำการอัยการอุทธรณ์จังหวัด รวม 34 ที่ทำการ

9. กองคดีฎีกา มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาฎีกา บรรดาคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ในส่วนภูมิภาคมีที่ทำการอัยการฎีกาเขตใน ที่ทำการอัยการเขตรวม 9 ที่ทำการ

10. กองคดีแรงงาน แบ่งออกเป็น 2 กอง แต่ละกองมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเรื่องและสำนวนคดีแพ่งทั้งปวงความกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ในฐานะเป็นทนายว่าจ้างหรือแก้ต่างคดีให้กับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินคดีในศาลแรงงานกลาง

11. สำนักงานอัยการเขต มีหน้าที่ในการสอดส่องควบคุมการปฏิบัติราชการ และความประพฤติของพนักงานอัยการภายในเขต ตลอดจนตรวจแนะนำวิธีปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและกฎหมาย และพิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความประพฤติของพนักงานอัยการ

กรมอัยการได้แบ่งท้องที่ของกรมอัยการออกเป็นเขตรวม 9 เขต<sup>50</sup> โดยแต่ละเขตมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบครอบคลุมท้องที่หลายจังหวัดในภูมิภาคที่ใกล้เคียงกัน เช่น เขต 8 มีเขตอำนาจครอบคลุมท้องที่ในจังหวัดต่าง ๆ ของภาคใต้ตอนบน เขต 9 มีเขตอำนาจครอบคลุมท้องที่ในจังหวัดต่าง ๆ ของภาคใต้ตอนล่าง เป็นต้น

12. ที่ทำการอัยการประจำศาลจังหวัดมีนบุรี

<sup>50</sup> "พระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่กรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย ออกเป็นเขต พ.ศ. 2521." ราชกิจจานุเบกษา 95 (16 มีนาคม 2521) : 24-27.

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งส่วนราชการออกเป็น

1. ที่ทำการอัยการจังหวัด
2. ที่ทำการอัยการประจำศาลจังหวัด
3. ที่ทำการอัยการประจำศาลแขวง
4. ที่ทำการอัยการประจำศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีที่ทำการอัยการจังหวัดหนึ่งแห่ง และบางจังหวัดที่มีศาลจังหวัดมากกว่าหนึ่งศาล หรือมีศาลแขวง หรือศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัด ก็ให้มีที่ทำการอัยการประจำแต่ละศาลดังกล่าว

นอกจากนี้กรมอัยการยังจัดตั้งหน่วยงานพิเศษในกรมอัยการ คือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน<sup>51</sup> ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงาน ดังนี้<sup>52</sup>

1. คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมในค่านโยบายและการวางแผนตลอดจนการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ
2. ฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งแยกออกเป็น ฝ่ายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายเร่งรัดการดำเนินคดี ฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และฝ่ายวิเทศสัมพันธ์

ในส่วนตำแหน่งต่าง ๆ ของพนักงานอัยการนั้น ในปัจจุบันตำแหน่งข้าราชการอัยการ มีดังนี้คือ<sup>53</sup>

<sup>51</sup> คำสั่งกรมอัยการที่ 174/2525 เรื่อง จัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน.

<sup>52</sup> คำสั่งกรมอัยการที่ 175/2525 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานฯ.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 23.

1. อธิบดี
2. รองอธิบดี
3. อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา
4. อัยการพิเศษฝ่ายคดี
5. อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ
6. อัยการพิเศษประจำเขต
7. อัยการประจำกรม
8. อัยการจังหวัด
9. อัยการประจำกอง
10. อัยการจังหวัดผู้ช่วย
11. และอัยการผู้ช่วย

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งข้าราชการอัยการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามที่กำหนด โดยกฎกระทรวง โดยตำแหน่งดังกล่าวเทียบกับตำแหน่งข้าราชการอัยการ ดังต่อไปนี้

<u>ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น</u>	<u>เทียบกับตำแหน่ง</u>
อัยการพิเศษฝ่ายฎีกา	อัยการพิเศษฝ่ายคดี
อัยการพิเศษฝ่ายอุทธรณ์	อัยการพิเศษฝ่ายคดี
อัยการพิเศษฝ่ายคดีชนบท	อัยการพิเศษฝ่ายคดี
อัยการพิเศษประจำกรม	อัยการพิเศษประจำเขต
รองอัยการจังหวัด	อัยการประจำกรม <sup>54</sup>
อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง	อัยการพิเศษฝ่ายคดี
อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งชนบท	อัยการพิเศษฝ่ายคดี
อัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน	อัยการพิเศษฝ่ายคดี <sup>55</sup>

<sup>54</sup>กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521.

<sup>55</sup>กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521.

ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งสัมพันธ์กับการจัด  
องค์กรของกรมอัยการ แยกการพิจารณาออกเป็นดังนี้ คือ

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. อธิบดีกรมอัยการ

เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกรม มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ  
ในสังกัดกรมอัยการ ซึ่งรับราชการประจำทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แยกอำนาจการ  
บริหารงานของอธิบดีออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

– อำนาจในการบริหารงานทั่วไป ในด้านนี้อธิบดีกรมอัยการมี  
อำนาจในการบริหารงานเช่นเดียวกับอธิบดีกรมอื่น ๆ โดยทั่วไป คือ มีอำนาจในการบริหาร  
งานทางธุรการ และกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงานทั่วไปของกรมอัยการ

– อำนาจในการบริหารงานยุติธรรม อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ  
งานซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และตามกฎหมายอื่น และมอบหมายงานให้พนักงาน  
อัยการชั้นรอง ๆ ลงไป เป็นผู้ปฏิบัติ โดยกฎหมายให้อำนาจอธิบดีในการทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง  
หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้<sup>56</sup> นอกจากนี้ยังมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น  
หน้าที่ของอธิบดีเฉพาะเรื่อง เช่น การชี้ขาดความเห็นแย้ง แยกอุทธรณ์ แยกฎีกา<sup>57</sup>  
การสอบสวนความผิดนอกประเทศ<sup>58</sup> เป็นต้น ส่วนบทบาทของอธิบดีในการสั่งคดีอาญานั้นจะ  
กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15.

<sup>57</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

<sup>58</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

## 2. รองอธิบดีกรมอัยการ

การปฏิบัติราชการของรองอธิบดีเป็นไปตามที่อธิบดีจะได้อนุญาต  
ในกรณีที่อธิบดีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เช่น ในกรณีลาหยุดราชการ หรือไปราชการนอกเขต  
ท้องที่ที่รับราชการประจำ รองอธิบดีมีหน้าที่รักษาราชการแทน ในกรณีนี้รองอธิบดีจะมีอำนาจ  
หน้าที่เช่นเดียวกับอธิบดี เว้นไว้แต่ที่กฎหมายบัญญัติว่า เป็นอำนาจของอธิบดีเฉพาะตัว

## 3. อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา

เป็นหัวหน้างานในกองที่ปรึกษาซึ่งอยู่ในราชการส่วนกลาง มี  
อัยการประจำกรม อัยการประจำกอง และอาจมีพนักงานอัยการตำแหน่งอื่นเป็นเจ้าหน้าที่  
ปฏิบัติงาน ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมอัยการ

## 4. อัยการพิเศษฝ่ายคดี

เป็นหัวหน้างานในกองคดีซึ่งอยู่ในราชการส่วนกลาง มีอัยการประจำ  
กรม อัยการประจำกอง และอัยการผู้ช่วยเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

## 5. อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ

เป็นหัวหน้างานในกองวิชาการซึ่งอยู่ในราชการส่วนกลาง มี  
อัยการประจำกรม อัยการประจำกอง และอัยการผู้ช่วยเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

## 6. อัยการพิเศษประจำเขต

เป็นหัวหน้างานบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดกรมอัยการในส่วน  
ภูมิภาคภายในเขต แยกอำนาจการบริหารงานของอัยการพิเศษประจำเขตออกเป็น 2 ส่วนคือ<sup>59</sup>

<sup>59</sup> คำสั่งกรมอัยการที่ 44/2529 เรื่อง การจัดระเบียบงานในสำนักงานอัยการเขต  
ลงวันที่ 10 มีนาคม 2529.

- งานบริหารและวิชาการ ในคํานงานบริหาร อัยการพิเศษประจำเขตรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการภายในเขต ประมวลผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมอัยการภายในเขต ตรวจสอบรายงานผลการฝึกอบรมอัยการผู้ช่วยทางคํานปฏิบัติกร คําเนินการในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการกรมอัยการภายในเขต เป็นต้น ส่วนในคํานวิชาการ อัยการพิเศษประจำเขตรับผิดชอบงานคํานนี้โดยประสานงานกับกองวิชาการ กรมอัยการ วิเคราะห์ วิจัยผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมอัยการภายในเขต ซึ่งได้จากรายงานการตรวจราชการของอัยการพิเศษประจำเขต และคามสถิติผลงานที่ที่ทำการอัยการรายงานมายังอัยการพิเศษประจำเขต เพื่อเสนอแนะมายังกรมอัยการและจัดทำแผนการคํานงานโดยความเห็นชอบของกรมอัยการ คอบข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน จัดการประชุมทางวิชาการและทางปฏิบัติกรสำหรับที่ทำการอัยการภายในเขตอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง เป็นต้น

- งานคดี อัยการพิเศษประจำเขตนั้นเป็นตำแหน่งของพนักงานอัยการ<sup>60</sup> จึงมีอำนาจในการคํานการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการ<sup>61</sup> ในคํานงานคดีนี้ อัยการพิเศษประจำเขตรับผิดชอบการตรวจพิจารณาสำนวนคดีที่ที่ทำการอัยการจังหวัดส่งมาเพื่อพิจารณาตามระเบียบของกรมอัยการ ตรวจสอบการคํานคดีทั่วไปภายในเขต หรือเข้าคํานคดีหรือร่วมคํานคดีภายในเขต เป็นต้น

## ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

### อัยการจังหวัด

เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดกรมอัยการในส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด แยกอำนาจการบริหารงานของอัยการจังหวัดออกเป็น 2 ส่วน คือ

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 มาตรา 5.

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 4.

- งานบริหารทั่วไป ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานทางธุรการของหน่วยงานในความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามระเบียบและนโยบายของกรมอัยการ

- งานคดี อัยการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะพนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตน กำหนดการแบ่งภาระหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ความเหมาะสม และตรวจสอบความเห็นของพนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

#### 2.4 การปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งและตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "ข้าราชการฝ่ายอัยการ" หมายถึง ข้าราชการซึ่งรับราชการในกรมอัยการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกรมอัยการ ซึ่งได้แก่

1. ข้าราชการอัยการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ
2. ข้าราชการธุรการ คือ ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในทางธุรการ<sup>62</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการธุรการนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ<sup>63</sup>

ส่วนข้าราชการอัยการนั้น แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ก็ยังคงอยู่ในหลักการพื้นฐานของระบบราชการดังจะกล่าวต่อไป

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 5.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 66.



ระบบราชการหรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า "Bureaucracy" มาจากคำ 2 คำ คือ Bureau เป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศส มีความหมายสองอย่างคือ จะหมายความถึงโต๊ะเขียนหนังสือที่มีลิ้นชักสำหรับใส่กระดาษก็ได้หรือจะหมายความว่าการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นข้าราชการก็ได้

Cracy มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ Kratia แปลว่า ลัทธิการปกครองหรืออำนาจ

ดังนั้นเมื่อคำทั้งสองมารวมกันเป็น Bureaucracy จึงหมายความว่าอย่างสั้น ๆ ว่า คือ การใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของข้าราชการ<sup>64</sup>

ส่วนความหมายของ Bureaucracy อีกนัยหนึ่งที่จะทำให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของระบบราชการได้ชัดเจนที่สุดคือ

"An organization, such as an administrative agency or the army, with the following general traits : a chain of command with fewer people at the top than the bottom ; well defined positions and responsibility ; fairly inflexible rules and procedures; "red tape" ; many forms to be filled out ; and delegation of authority downward form level to level"<sup>65</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>64</sup> บุสสี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : พิระพัชานการพิมพ์, 2521), หน้า 130.

<sup>65</sup> Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary. 5th ed., (St., Paul, Minn : West Publishing Co., 1979), p.178.

ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของระบบราชการบางประการ คือ

1. มีสายการบังคับบัญชา (chain of command)
2. มีการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority)

1. สายการบังคับบัญชา (chain of command)

สายการบังคับบัญชา อาจมีชื่อเรียกในภาษาอังกฤษว่า Line of authority หรือ Hierachy ก็คือคำ ๆ เกี่ยวกัน สายการบังคับบัญชานี้ ได้แก่ลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงสัมพันธ์ภาพในการติดต่อบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ที่มีต่อผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงมา เพื่อให้การบริหารงานราชการ บรรลุจุดหมายอย่างสมฤทธิ์ผล<sup>66</sup>

สายการบังคับบัญชาจะแสดงลักษณะการปฏิบัติงานดังนี้

(1) แสดงให้เห็นถึงตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละคนในหน่วยงานนั้น ๆ

(2) แสดงให้รู้ถึงขอบเขตของการบังคับบัญชา รู้ว่าใครจะคงรายงานต่อใครตามลำดับชั้นขึ้นไป หรือบังคับบัญชาใครตามลำดับชั้นลงมา

(3) การจัดสายการบังคับบัญชาที่ดี จะช่วยให้การจ้ดองค์กรที่ดี ถ้าจัดสายการบังคับบัญชาไม่ดี งานจะสับสนล่าช้า กว้างาย<sup>67</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>66</sup> Martin Albrow, Bureaucracy (London: Pall Mall Press Ltd., 1970), p. 92.

<sup>67</sup> บุสส์คี สัตยะมานะ, การบริหารรัฐกิจ, หน้า 135.

และเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ มีส่วนลทกัน ความซึกชั้นแห่งความรับผิดชอบ จึงมีวินัยบังคับมิให้ผู้อยู่ใต้งบังคับบัญชากระทำข้ามลำดับชั้นการ บังคับบัญชา ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 72 ที่ได้กำหนดเป็นวินัยไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติการ โดยมีให้เป็น การกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือคน<sup>68</sup> ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 43 วรรค 2 ด้วยเช่นเดียวกัน จึงเป็น การยืนยันถึงหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้เป็นอย่างดี

ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งใช้บังคับอยู่ปัจจุบันบัญญัติไว้ว่า "พนักงานอัยการ มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้"<sup>69</sup> เป็นการบัญญัติไว้กว้าง ๆ มิได้จำกัดเฉพาะ พนักงานอัยการตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นพนักงานอัยการทุกคนจึงมีอำนาจ ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาได้ไม่ว่าจะเป็นอัยการผู้ช่วย อัยการจังหวัด จนถึงอธิบดี กรมอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้เหมือนกัน<sup>70</sup>

เมื่อแปลความหมายเป็นดังนี้ ปัญหาว่าจะมีการใช้อำนาจหน้าที่นี้อย่างไร ในเมื่อพนักงานอัยการทุกคนก็มีอำนาจเหมือนกันหมด ซึ่งก็คงจะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ประกอบด้วย โดยเฉพาะ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติว่า

<sup>68</sup> ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 124.

<sup>69</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5, 143.

<sup>70</sup> สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับการดำเนินคดีอาญาให้แก่รัฐ, เอกสารวิจัย ส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ, 2525), หน้า 38.

"ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการ ปฏิบัติได้"

ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกหมายให้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งจัดวางระเบียบ หรือคำสั่งเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยสะดวก เรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ระเบียบหรือคำสั่งตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมิใช่กฎหมายลำดับรองเหมือนกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง แต่มีผลใช้ไ้ครบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจไว้โดยชัดแล้ว<sup>71</sup>

ดังนั้นอธิบดีกรมอัยการจึงใช้อำนาจตามมาตรา 15 วางระเบียบการ สั่งคดีของอัยการผู้ช่วย (เช่น คำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดี) ต้องผ่านความเห็นชอบของ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เพราะเป็นระบบการตรวจสอบลำดับชั้นของพนักงานอัยการ

แต่หากอัยการผู้ช่วยฟ้องคดีไปโดยมิได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา ความระเบียบดังกล่าว การฟ้องคดีนั้นก็ยังไม่เสียไป ถือเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะอัยการผู้ช่วยมีฐานะเป็นพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจฟ้องคดีไ้เองตามกฎหมายดังกล่าว<sup>72</sup> อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าวพนักงานอัยการ ผู้ขึ้นอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และจากผล ของมาตรา 15 นี้ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นชอบกับความเห็นของผู้ไ้บังคับบัญชา ก็อาจมี คำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้ เช่น อัยการผู้ช่วยเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าตามรูปคดีไม่ควรฟ้องคดีก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นได้ อันเป็นผลสืบเนื่อง มาจากหลักการผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั่นเอง<sup>73</sup>

<sup>71</sup> กุลพล พลวัน, บทบรรณาธิการ, วารสารอัยการ 9 (มกราคม 2529) : 6.

<sup>72</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1440/2493.

<sup>73</sup> สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับการดำเนินคดีอาญาให้แก่รัฐ, หน้า 39.

ลักษณะที่สำคัญของระบบราชการอีกประการหนึ่ง คือ

2. การมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority)

การบริหารงานหมายถึง การทำงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกัน ปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้นการบริหารงานจึงไม่อาจปฏิบัติจัดทำได้แต่โดยลำพังคนเดียวจะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติกลั่นกันตามลำดับชั้นและสายการบังคับบัญชา<sup>74</sup>

การมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) จึงเป็นกระบวนการบริหารงานชั้นสำคัญที่สุดขั้นหนึ่งที่ผู้บริหารระดับหัวหน้าจำเป็นต้องปฏิบัติ ในหน่วยงานใดก็ตามย่อมต้องมีการแบ่งงานกันทำ (division of labour) เพื่อให้งานของหน่วยงานนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ เมื่อแบ่งงานออกไปแล้วก็ย่อมมีหัวหน้ารับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานเป็นชั้น ๆ ไป<sup>75</sup>

ลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่ มีดังนี้คือ

(1) มิใช่เป็นการให้อำนาจเด็ดขาดไปเลย แต่เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้รับมอบที่จะปฏิบัติงาน ผู้มอบอำนาจมีสิทธิเรียกหรือถอนคืนได้

(2) ทำให้ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่เกิดอำนาจหน้าที่ ภาระความรับผิดชอบ ร่วมกับผู้มอบ ความส่วนที่ไ้ได้รับมอบ

(3) เมื่อมอบอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้มอบยังต้องผู้รับผิดชอบในผลงานอยู่จะปัดหรือชักทอกความรับผิดชอบไม่ได้<sup>76</sup>

<sup>74</sup> บุษสตี สัตยะมานะ, การบริหารรัฐกิจ, หน้า 67.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>76</sup> พจน์ เพชรบูรณิน, "หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา," วารสารอัยการ

ลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่ในระบบราชการซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญของการแบ่งงานกันทำ ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ปรากฏในการบริหารงานของกรมอัยการด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการทุกคนมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาได้แต่การใช้อำนาจหน้าที่นี้ อธิบดีกรมอัยการจะเป็นผู้วางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติ และในระเบียบนั้น จะกำหนดว่าในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค พนักงานอัยการตำแหน่งใดเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา มีขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร

ส่วนเรื่องความรับผิดชอบในงานซึ่งเป็นส่วนที่ต่อเนื่องจากการมอบอำนาจหน้าที่จะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในกรมอัยการ หมายถึง ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจคิกคามดูแลการดำเนินงานของผู้บังคับบัญชาได้ และผู้บังคับบัญชาคงรายงานหรือเสนอขอความเห็นจากผู้บังคับบัญชาตามวิธีการที่กำหนด<sup>77</sup> ซึ่งหลักการนี้มีที่มาจากการทำงานอัยการเป็นระบบราชการ จึงจำเป็นต้องมีสายการบังคับบัญชาและมีการมอบอำนาจหน้าที่ เป็นเหตุให้มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นดังกล่าวกว้างต้น

## 2.5 ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี

โดยที่พนักงานอัยการเป็นข้าราชการสังกัดกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย จึงมีข้อที่น่าพิจารณาว่าในการปฏิบัติหน้าที่สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น พนักงานอัยการแต่ละคน มีอิสระหรือไม่และมีไค้แค้ไหน เพียงไร

### ความจำเป็นที่ต้องให้อิสระแก่พนักงานอัยการ

เนื่องจากพนักงานอัยการมีหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งหน้าที่นี้จักได้ว่าเป็นงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชน

<sup>77</sup> สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับการดำเนินคดีอาญาให้แก่รัฐ, หน้า 38.

และรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคม เพราะคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ย่อมเท่ากับ เป็นการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการอ่านอายุความยุติธรรมทางอาญา โดยรัฐ จึงควรให้หลักประกันแก่พนักงานอัยการว่าในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เขาจะไม่ถูกบีบบังคับหรือ แทรกแซงจากบุคคลใด เพราะหากไม่มีหลักประกันดังกล่าว พนักงานอัยการอาจต้องปฏิบัติ หน้าที่ไปด้วยความหวาดหวั่นและไม่สามารถอ่านอายุความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้อง เช่น อาจมีบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองหรือมีอำนาจที่จะให้ผู้อื่นให้โทษเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ ของพนักงานอัยการบีบบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีและผลร้ายต่อความยุติธรรม ก็ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการพิจารณาเรื่องความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่นี้ จะแบ่งออกเป็น

- (ก) พิจารณาจากภายนอกกรมอัยการ
- (ข) พิจารณาจากภายในกรมอัยการ

(ก) พิจารณาจากภายนอกกรมอัยการ หมายความว่าในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของข้าราชการการเมือง กล่าวคือแม้มกรมอัยการจะ สังกัดกระทรวงมหาดไทยแต่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีไต่ถามที่เห็น สมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่าง ๆ หน่วยงานเดียวกันพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค ก็ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ จังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ไปทางหนึ่งทางใดมิได้

ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 ที่บัญญัติว่า "รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่งให้อัยการจังหวัดหรืออัยการผู้ช่วยหรืออัยการประจำ ศาลแขวงทำหน้าที่อื่นใด นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ กฎหมายอื่น

คำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้อัยการจังหวัด หรืออัยการผู้ช่วยหรืออัยการประจำศาลแขวงทำหน้าที่อย่างใด เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้น ๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้" จากมาตรา 17 ดังกล่าวมีผล

ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้เฉพาะเรื่องการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น จะสั่งในเรื่องการดำเนินคดีไม่ได้ เช่น จะสั่งให้พนักงานอัยการทำคำสั่งฟ้องคดีนี้ ไม่ฟ้องคดีนั้น หรือออกระเบียบว่าก่อนที่พนักงานอัยการจะทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน เช่นนี้ไม่ได้

อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเจ้ากระทรวงก็มีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีอาญาทางค่านโยบาย เพื่อให้การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นไปโดยสะดวกเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมอันเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ความเป็นอิสระจากภายนอกของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีได้หมายความถึงขนาดว่ากรมอัยการจะไม่รับฟังนโยบายของรัฐบาลเสียเลย เพราะกรมอัยการนั้นเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารจึงต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน แต่ต้องเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนและไม่เป็นการขัดคอกฎหมาย<sup>78</sup>

ซึ่งในเรื่องนี้กรมอัยการได้ให้ความร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนอยู่เสมอ ในทางปฏิบัติที่แล้วมารัฐบาลจะไม่ออกมาสั่งให้กรมอัยการปฏิบัติโดยตรง แต่จะใช้ในรูป "ขอความร่วมมือ" โดยให้อยู่ในดุลพินิจของกรมอัยการเองว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ได้หรือไม่เพียงใด เช่น เมื่อ ปี พ.ศ. 2518 กรมอัยการเคยวางนโยบายสั่งไม่ฟ้องราษฎรผู้ยากจนและกระทำผิดฐานบุกรุกที่สาธารณะเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่ได้ขอความร่วมมือมา เพราะถ้าหากฟ้องและดำเนินคดีกับราษฎรดังกล่าวแล้วจะเกิดปัญหาผู้ยากทางการเมืองคดีความมาทั่วประเทศ<sup>79</sup>

<sup>78</sup> กุลพล พลวัน, "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการ", วารสารอัยการ 9 (ตุลาคม 2529) : 19.

<sup>79</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีกวมาวกที่ สร. 0203/4360 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติและบันทึกกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0608/816 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2528 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ.



หรือการให้ความร่วมมือต่อรัฐบาลในนโยบายค่าเงินคติดับยูกระห์อิกบางประเภทเป็นพิเศษ เช่น ความฉีกเกี่ยวกับยาเสพติด ป่าไม้ สลากกินรวม อาวุธปืน ฯลฯ โดยระบุในท้ายฟ้องขอให้ศาลลงโทษจำเลยในสถานหนัก เป็นต้น

การให้ความร่วมมือเช่นนี้จะต้องไม่ขัดคอกฎหมายและความยุติธรรม เช่น ถ้ารัฐบาลขอความร่วมมือให้ฟ้องคดีบางประเภทเพื่อผลในทางปราบปราม กรมอัยการย่อมจะให้ความร่วมมือไม่ได้ เพราะการจะฟ้องบุคคลใดเป็นจำเลยต่อศาลนั้นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ประกอบด้วยบทกฎหมายประกอบกัน ต่อเมื่อมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจึงจะมีคำสั่งฟ้องได้ มิฉะนั้นแล้วก็เท่ากับกรมอัยการได้กระทำความผิดที่ร้ายแรงในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน<sup>80</sup>

ในอดีตกรมอัยการไม่เคยไม่ยอมรับปฏิบัติตามนโยบายท่านองคตงกล่าวมาแล้ว เพราะเห็นว่าขัดคอกฎหมายและความยุติธรรม ดังปรากฏในบันทึกของพระยาเทพวิฑูร พุฒศรีตาศบตี อธิบดีอัยการกรมอัยการ ซึ่งได้ถวายความเห็นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2471 แก่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต<sup>81</sup> เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องที่ว่าพระราชการประสงค์จะให้ฟ้องหลวงภักดีลักษณะในทางอาญา ฐานสร้างถนนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานให้ไต่ทั้งที่พยานหลักฐานไม่พอฟ้อง มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“...ในข้อที่ว่าจะทำให้เป็นคดีตัวอย่างนั้น ข้าพระพุทธเจ้าก็ไม่เห็นด้วย เพราะการที่จะให้บุคคลต้องเข้าทอลองเป็นจำเลยในคดีอาญานั้น เห็นด้วยเกล้าว่า ไม่เป็นการสมควรและนึกไม่ออกว่าเขาทำกันที่ไหน เพราะการเข้าเป็นจำเลยในคดีอาญา นอกจากจะทำให้บุคคลหน้าคานต่อกำรเป็นจำเลยในคดีอาญา ซึ่งไม่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาขึ้นแล้ว บางที่ยังอาจเป็นผลร้ายแก่จำเลยบุคคลนั้น เช่น ถูกกักขังเมื่อหาประกันไม่ทันหวังที เป็นต้น ในเรื่องนี้หากทางราชการประสงค์จะฟ้องหลวงภักดีลักษณะในทางอาญาให้ไต่แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าสมัคร

<sup>80</sup> กุลพล พลวัน, ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการ , หน้า 20.

ที่จะให้ทางราชการวินิจฉัยเสียให้ึกซึ้งกว่า ความเห็นของข้าพุทธเจ้านั้นผิดโดยที่ข้าพุทธเจ้า มิได้ถือเลยว่า ความเห็นของข้าพุทธเจ้าจะไม่อาจผิดได้ แต่เมื่อเวลานี้ยังไม่มี ครุณียันว่า ความเห็นของข้าพุทธเจ้าผิดแล้ว การที่จะทดลองห้องไปนั้น ข้าพุทธเจ้าเห็นว่าไม่เป็นหลักที่ ก็..."<sup>81</sup>

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น แม้จะมีกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการในส่วนภูมิภาครวมทั้งพนักงานอัยการด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่เป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานอัยการโดยตรง พนักงานอัยการทุกคนขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมอัยการและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งพนักงานอัยการได้เฉพาะเรื่องการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น ทั้งนี้เพราะ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 บัญญัติว่า

"ในการปฏิบัติราชการ นอกจากการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการอยู่ในส่วนภูมิภาค พึงบังคับบัญชาอัยการพิเศษประจำเขต และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ไม่ลบล้าง อำนาจของอธิบดี"

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน ของพนักงานอัยการก็มีความสำคัญยิ่งคือการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องให้หลักประกันในเรื่องการ บรรลุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ฯลฯ แก่ข้าราชการ อัยการเป็นพิเศษแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ โดยที่แต่เดิมการบริหารงานบุคคลของกรมอัยการอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั่วไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 6 บัญญัติว่า

"การแต่งตั้ง ถอนถอน ปลด และย้ายพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งใช้อยู่ในเวลานั้น..."

<sup>81</sup> กุลพล พลวัน, ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย ,

จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารอาจเข้ามาแทรกแซงได้โดยง่าย เช่น ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามความประสงค์ ก็อาจมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนให้พนักงานอัยการผู้นั้นไปรับราชการในหน่วยงานอื่นได้ หรือให้ข้าราชการจากหน่วยอื่นมาบังคับบัญชา นับว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ นอกจากนั้นการบริหารงานบุคคลโดยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็เป็นอุปสรรคในการที่พนักงานอัยการมิได้มีโอกาสได้มีการรับรองฐานะตามความเหมาะสมของลักษณะอำนาจและหน้าที่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักว่า การดำเนินงานของกรมอัยการนั้น เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียของสังคม ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการได้จำเป็นต้องมีความรู้สูงในทางกฎหมาย มีความชำนาญในการดำเนินอรรถคดีและต้องให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ มีหลักประกันในการทำงาน ซึ่งการจะให้หลักประกันในการทำงานแก่พนักงานอัยการได้ จะต้องแยกงานบริหารงานบุคคลของกรมอัยการออกจากฝ่ายบริหาร รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 กำหนดการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การลงโทษทางวินัย ฯลฯ เสียใหม่ และในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการ เรียกโดยย่อว่า ก.อ. ขึ้น เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของอัยการ ตลอดจนการพิจารณาแต่งตั้งความดีความชอบ การลงโทษทางวินัยออกจากข้าราชการพลเรือน ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมอัยการเป็นรองประธาน รองอธิบดี อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษาอัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 คน ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจากข้าราชการอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 4 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว 3 คน และเลือกจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ

ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว 3 คน<sup>82</sup> ในการดำเนินงานของ ก.อ. ความอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 นั้น ให้อธิบดีเป็นผู้เสนอเรื่องต่อ ก.อ. แต่ก็ไม่ตัดสิทธิกรรมการคนใดคนหนึ่งที่จะเสนอ<sup>83</sup> ส่วน การวินิจฉัยชี้ขาดก็ให้อือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออก เสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>84</sup>

ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแม้จะมีตำแหน่งเป็นประธาน ก.อ. ก็ไม่มีอำนาจที่จะให้ทุนหรือให้โทษพนักงานอัยการได้ ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาในเรื่องการเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย นั้นกระทำโดยคณะกรรมการอัยการซึ่งมีกรรมการส่วนใหญ่เป็นพนักงานอัยการ ระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้จึงเป็นหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานของพนักงานอัยการที่ฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้โดยง่าย

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการอัยการจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ก็ต่อเมื่อบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะ ก.อ. จะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความเป็นกลาง และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ เท่านั้น ทั้งนี้การพิจารณาถึงองค์ประกอบของ ก.อ. จึงมีความสำคัญยิ่ง โดยแยกพิจารณาออกได้ดังนี้ คือ

ก.อ. ที่เป็นข้าราชการอัยการประกอบด้วย อธิบดีกรมอัยการ รองอธิบดี ซึ่งมีทั้งหมด 3 คน อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 4 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้ว ที่ได้รับเลือกเข้ามา 3 คน รวม ก.อ. ที่เป็นข้าราชการอัยการทั้งสิ้น 10 คน

<sup>82</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 15, 16.

<sup>83</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 21.

<sup>84</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 20.

ส่วน ก.อ. ที่มาจากภายนอกกรมอัยการได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีฐานะเป็นประธาน ก.อ. กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้รับอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และได้รับเลือกเข้ามา 3 คน รวมเป็น ก.อ. ที่มาจากภายนอกกรมอัยการ 4 คน

จากการแยกพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กรรมการอัยการจำนวนถึง 9 คน ที่เป็นข้าราชการอัยการอยู่นั้น ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อกรมอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงทั้งสิ้น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการมีมติอย่างใด ๆ ของคณะกรรมการอัยการได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่า ระบบบริหารงานบุคคลของอัยการไทยในปัจจุบันนั้นแขวนอยู่กับคุณธรรมของอธิบดีกรมอัยการ<sup>85</sup> แต่ผู้เขียนเองก็อยากจะตั้งข้อสังเกตในอีกแง่หนึ่งว่า การจัดตั้งคณะกรรมการอัยการขึ้นนั้นก็มิได้ประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นองค์กรที่ประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นการใช้อำนาจในลักษณะถึงตุลาการ ดังนั้นการที่จะให้บุคคลอื่นที่มีได้เป็นข้าราชการอัยการ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการอัยการหรือเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของอัยการในสัดส่วนที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็มีข้อน่าคิดว่าจะเกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นหลักสำคัญยิ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการขึ้นมา

(ข) พิจารณาจากภายในกรมอัยการ ซึ่งมีอธิบดีกรมอัยการเป็นหัวหน้าสูงสุด และมีพนักงานอัยการตำแหน่งต่าง ๆ ลดหลั่นกันไปตามลำดับชั้น จนถึงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย

เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะติดตามดูแลการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จึงมีข้อที่น่าพิจารณาว่า ผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น ตำแหน่งอัยการผู้ช่วย จะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยแยกพิจารณาออกเป็น

<sup>85</sup> คณิต ๗ นคร, "อาชีพพนักงานอัยการ". ใน จริยธรรมนักกฎหมาย, ชาญวิทย์ ยอกมณี, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2529), หน้า 138.

1. มีกลไกที่จะประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติ การได้ ซึ่งอธิบดีกรมอัยการก็ได้อาศัยอำนาจดังกล่าววางระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการ คำนึงคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 โดยเน้นให้เห็นถึงความมีอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ของพนักงานอัยการ ในหมวดที่ 1 ส่วนที่ 1 ข้อ 6 ความว่า

"พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาในขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดิน"

นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าว ยังได้กำหนดให้การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง คดีอาญา โดยอัยการผู้ช่วยซึ่งเป็นเจ้าของสำนวน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา เสียก่อน ตามวิธีการที่กำหนดในระเบียบนั้น<sup>86</sup>

ซึ่งการได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชานั้น มิได้หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการทำความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ผู้บังคับบัญชา มีอำนาจเพียงจะสั่งเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบตามผู้บังคับบัญชาและเมื่อสั่งไปแล้ว ผู้บังคับบัญชา ต้องปฏิบัติตามคำสั่งแต่จะเสนอความเห็นคัดค้านเป็นหนังสือก็ได้ ถ้าผู้บังคับบัญชายังยืนยันความ เห็นเดิมก็ให้ปฏิบัติตามคำสั่งและผู้บังคับบัญชาต้องรีบรายงานไปยังอธิบดีกรมอัยการตามลำดับ<sup>87</sup>

2. ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการเช่นนี้ มีความเหมาะสมหรือไม่

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เป็นงานที่มีความสำคัญมากอันหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม

<sup>86</sup> ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 26-28.

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 43.

ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศและสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้อง จึงต้องกระทำโดยรอบคอบระมัดระวังในฐานะนายแผ่นดิน<sup>88</sup> ซึ่งแตกต่างจากหนายความ กิ่งคำกล่าวของพระยาอรรณการวิมลพันธ์ ซึ่งกล่าวต่อคณะข้าราชการอัยการ ที่เข้าเฝ้าฯคารวะ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 มีความตอนหนึ่งว่า

"...ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายกับการปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ นั้น หลักการมิได้เหมือนกันเลย กล่าวคือ หนายนั้นเป็นตัวแทนของตัวความอยู่ในอาณัติของตัว ความ และดำเนินการเป็นหนายนนั้นก็คิดถึงความยุติธรรมเฉพาะเรื่องที่ตัวทำ ว่าทำอย่างไรก็ ความไม่ผิดกฎหมาย ขอให้ชนะคดีก็แล้วกัน ... แต่การเป็นพนักงานอัยการ ซึ่งมีหน้าที่ระมัดระวัง ถึงความยุติธรรมโดยแท้จริง มิใช่เอาชนะคะคาน หรือมีจิตใจจะทำอย่างหนายความ นี้แหละ ผมจึงเห็นกฎหมายมาตรานี้ อาจจะทำให้พนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการ ใหม่ ๆ อาจจะลืมนั่นไป ว่าทำอะไรก็ทำหน้าที่เหมือนหนายความ มันมิใช่เช่นนั้น..."<sup>89</sup>

นอกจากนี้ยังมีคำกล่าวของบุตรงคุณวุฒิที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของ พนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรม และความสำคัญของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรธรรม ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ "วิชา ปกครองพิสดาร" มีความตอนหนึ่งว่า

"...เมื่อเปรียบศาลเหมือนเวทิลครแล้ว อัยการก็ได้ตำแหน่งนายโรง เพราะคดีจะเป็นรูปร่างก็โดยอัยการ บางประเทศอัยการมีอำนาจยิ่งกว่าผู้พิพากษาและลูกขุน กฎหมายจำกัดหน้าที่ให้ใช้ดุลพินิจว่า จะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้อง ไม่มีกฎหมายบังคับไว้ งานหน้าที่ อัยการควรจะมีอุดมคติ อัยการควรมีบุชานาณการพิเศษเป็นที่ปรึกษา เช่น แพทย์ ช่าง และ

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6.

<sup>89</sup> ประจวบ จันทโรจิติ, "การดำรงคนของพนักงานอัยการ", วารสารอัยการ 9 (มกราคม 2529) : 13-14.

อื่น ๆ ... ความสุจริตจึงอยู่ที่อัยการเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งกว่าอื่น<sup>90</sup>

และเกี่ยวกับเรื่องนี้ นายโรเบิร์ต เอช. แจคสัน (Robert H. Jackson) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวต่อที่ประชุมประจำปีครั้งที่สองของอัยการสหรัฐอเมริกา มีความตอนหนึ่งว่า

"...คุณสมบัติของอัยการที่ดีเป็นสิ่งที่อธิบายได้ยาก เช่นเดียวกับคุณสมบัติของสุภาพบุรุษและผู้ที่จะต้องมานั่งบอกกันก็คงไม่เข้าใจอยู่เอง ความสำนึกในความเป็นธรรมหรือความมีน้ำใจเป็นนักกีฬา เห็นจะเป็นเครื่องคุ้มครองอย่างดีที่สุด จากการใช้อำนาจในทางมิชอบ ความปลอดภัยของประชาชนอยู่ที่อัยการ ซึ่งมอบเอาความกระตือรือร้นในการทำงานด้วยความเมตตากรุณา ซึ่งพยายามค้นหาความจริง ไม่ใช่ค้นหาเหยื่อ ซึ่งรับใช้กฎหมาย ไม่ใช่รับใช้วัตถุประสงค์ของพวกเขาใดพวกหนึ่ง และซึ่งปฏิบัติงานด้วยความรู้สึกประมาณคน..."<sup>91</sup>

จากที่กล่าวมานี้ จะทำให้เห็นได้ถึงลักษณะของพนักงานที่ดีและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญมาก ตลอดจนการที่จะทำให้พนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรมหรือมีอุดมการณ์ที่ดี สามารถวางตนอย่างเหมาะสม ได้รับความยกย่องเชื่อถือศรัทธาจากบุคคลทั่วไป

ดังนั้นการที่จะให้อัยการผู้ช่วย ซึ่งเพิ่งเข้ารับราชการใหม่ ๆ และยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน เข้ารับฝึกหัดในการดำเนินคดีอาญาโดยลำพัง ย่อมจะเป็นการไม่เหมาะสมเป็นแน่ ด้วยเหตุนี้การที่อธิบดีกรมอัยการอาศัยอำนาจตามตรา 15 ของพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 วางระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

<sup>90</sup> "ระบบอัยการสากล", หน้า 23.

<sup>91</sup> อุททิศ แสนโกศิก, "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา", อัยการนิเทศ 29 (2508) : 65.



ขึ้น โดยในส่วนการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ให้มีการตรวจสอบภายใน โดยผู้บังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่งจึง เป็นการเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง

วิธีการดังกล่าวนี้มีใช้ของใหม่เลย ในอดีตเมื่อครั้งใช้พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการฉบับปี พ.ศ. 2478 กฎหมายได้ระบุไว้ชัดเจนเลยว่า ในส่วนภูมิภาค ในการ ทำคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา อัยการผู้ช่วยต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือ ผู้ทำการแทนก่อน จึงให้ปฏิบัติภารกิจ<sup>92</sup> และในทำนองเดียวกัน ในส่วนกลาง การปฏิบัติ ราชการระหว่างหัวหน้ากองคดีกับพนักงานอัยการประจำกรมอัยการ ให้นำเอาวิธีปฏิบัติใน ส่วนภูมิภาคมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>93</sup>

แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่ได้บัญญัติวิธีการตรวจสอบภายในการสั่งคดี โดยผู้บังคับบัญชา ไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยเปิดช่องให้อธิบดีกรมอัยการ มีอำนาจทำคำสั่งหรือ วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ และระเบียบในเรื่องดังกล่าวก็ สอดคล้องกับกฎหมายเก่าที่ได้เคยบัญญัติไว้ โดยเหตุที่คงจะเห็นว่ายังมีความจำเป็นและวิธี ปฏิบัติเช่นนี้ก็เหมาะสมสำหรับงานของพนักงานอัยการด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการ ปฏิบัติหน้าที่โดยพิจารณาจากภายในและภายนอกกรมอัยการนั้น คงพอจะเห็นได้ถึงลักษณะงาน ของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะการสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องคดีอาญาที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย

<sup>92</sup>พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 16.

<sup>93</sup>พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 18.

ของประเทศและสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นที่จะต้องให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่หวั่นไหวต่ออำนาจหรืออิทธิพลของผู้หนึ่งผู้ใด รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการเอง และในปัจจุบันก็มีกลไกที่จะประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้ว ดังกล่าวข้างต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย