



บทที่ 3

วิวัฒนาการของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศไทย

จากการศึกษาองค์กรอัยการ และอำนาจหน้าที่ของอัยการในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศ จะจัดองค์กรอัยการและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามสภาพการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ในบางประเทศภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการมีอย่างกว้างขวาง การดำเนินคดีอาญา อัยการมีอำนาจตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล และการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา การดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล การให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ในบางประเทศอัยการก็มีหน้าที่เฉพาะการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น และในบางประเทศอัยการมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ส่วนการดำเนินคดีอาญาจะดำเนินการเฉพาะคดีสำคัญเท่านั้น ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศไทยว่ามีอยู่อย่างไร และมีความเป็นมาอย่างไร ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

วิวัฒนาการของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ

แต่เดิมมาประเทศไทย มีการดำเนินคดีอาญา เหมือนกับนานาประเทศที่ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งทำให้ผู้ไต่สวนเป็นผู้ดำเนินคดีและตัดสินคดีเองโดยลำพัง ไม่มีการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีออกจาก

กัน จึงทำให้ฐานะของผู้ถูกกล่าวหากลายเป็น "กรรมานคดี"¹ ส่วนการพิจารณาคดีก็ใช้วิธีการรุนแรง เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ เช่น เขียนปืบขมับ เป็นต้น เรียกวิธีพิจารณาคดีนี้ว่า "จารีตนครบาล"²

ต่อมาในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้มีการติดต่อกับชาวตะวันตกมากขึ้น ซึ่งชาวต่างประเทศมีความรังเกียจวิธีพิจารณาความและกฎหมายอื่น ๆ ทำให้ไม่ยอมรับกฎหมายไทยและพยายามให้เราต้องยอมรับ "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" (extraterritorial rights) กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดขึ้นชาวต่างประเทศ และคนในบังคับของชาวต่างประเทศจะขึ้นศาลกงสุลของตน ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทำสัญญาบาวริง (ค.ศ. 1855) กับอังกฤษเพื่อหลีกเลี่ยงการคุกคามลัทธิอาณานิคม ทำให้ไทยเสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งต้องทำสัญญาแบบเดียวกันกับอีกหลายประเทศ³ ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปรับปรุงการปกครอง การศาล และกฎหมาย เพื่อให้ทันสมัยตามอย่างประเทศตะวันตก ซึ่งขณะนั้นกฎหมายที่เราใช้บังคับคือ กฎหมายตราสามดวง มีลักษณะล้าสมัยและยุ่งยาก ซึ่งบางบทก็กลายเป็นกฎหมายที่รุนแรงเกินควร หรือไม่เป็นธรรม⁴ จึงทำให้ประเทศไทยต้อง

¹คณิต ฒ นคร, "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 9 (กันยายน - พฤศจิกายน 2520) : 135.

²ประมุล สุวรรณศร, กฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2517), หน้า 4.

³ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมาย เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้า 4.

⁴ธานีฤทธิ์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและศาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2511), หน้า 7.

เปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคม และยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต⁵

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่มีอัยการดำเนินการพิจารณาคดีแทนแผ่นดิน การฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องตนเอง⁶ แม้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีตำแหน่ง "ยกกระบัตร" แต่ยกกระบัตรสมัยนั้นก็มิได้ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญานามแผ่นดิน หากแต่มีหน้าที่สอดส่องดูแลผิดและชอบแห่งเข้าเมืองและกรมการเมือง และสอดส่องอรรถคดีความในหัวเมือง การฟ้องร้องคดียังเป็นแบบให้เอกชน หรือราษฎรฟ้องกันเองทั้งหมด (private prosecution) และไม่มีการแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกันอย่างชัดเจน⁷

ในปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ได้มีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยบังคับจรรยาให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111 ข้อ 1. ความว่า "ถ้าราษฎรมีอรรถคดีคนใดจะฟ้องหาด้วยข้อความเป็นนครบาลก็ดี และเป็นอาญาก็ดี เป็นความอุกฉกรรจ์มีโทษหลวงก็ดี มายังผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯ หรือมายังศาลากลางในหัวเมืองจะขอฟ้องด้วยความเหล่านี้ ให้ผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯ และจำศาลในหัวเมืองบังคับให้ผู้นั้นบัญญัติสาบานตนว่า

⁵พระยานิติศาสตร์ไพศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2502), หน้า 119.

⁶ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110 ข้อ 5.

⁷สุรินทร์ ถั่วทอง, "จากยกกระบัตรสู่อัยการ," วารสารอัยการ 5 (เมษายน 2525) : 42 - 43.

จะให้การฟ้องร้องแต่อันที่จริง⁸ จึงเป็นเรื่องที่ราษฎรผู้เสียหายต้องเป็นผู้ฟ้องตัวเอง

ต่อมาหนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม 1 ร.ศ. 111 ได้ลงข่าวสาระความสัทธิยุดิธรรม เรื่อง พระยาสิทธิราชเดโชไชยต้องหาว่าเจียนนายรัตตาย ซึ่งได้มีการพิจารณาคดี เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ได้มีการแต่งตั้งอัยการขึ้น อัยการคนนี้ คือ หลวงรัตนานุบัติ ซึ่งต่อมาได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น ขุนหลวงพระยาไกรสี และดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการคนแรกของไทย เป็นผู้ว่าคดี ในครั้งแรกข้าราชการอัยการยังสังกัดกองกลาง กระทรวงยุติธรรม ส่วนกรมอัยการยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น เพียงแต่เป็นแนวความคิดจะก่อตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานหนึ่งต่างหาก ทำหน้าที่ฟ้องความแผ่นดินในโอกาสต่อไป⁹

ต่อมาในปี ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมอัยการขึ้นกรมหนึ่ง ในกระทรวงยุติธรรม ให้หลวงรัตนานุบัติ เป็นอธิบดี¹⁰ และเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ออกกฏกระทรวงเป็นข้อบังคับ สำหรับข้าราชการกรมอัยการ ปี ร.ศ. 112 ขึ้นวางเป็นข้อบังคับไว้ว่า

ข้อ 1. อธิบดีและเจ้าพนักงานทั้งปวงในกรมอัยการ ต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในทางปฏิบัติราชการตามหน้าที่และ

⁸หลวงรัตนานุบัติ (เปล่ง), หนังสือกฎหมายไทย เล่ม 4 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิชาการบ้านหม้อ ร.ศ. 113), หน้า 1473.

⁹ชยศ วิฑูรานุพงษ์, "อัยการของเรา," วารสารอัยการ 5 (เมษายน 2525) : 23 - 24.

¹⁰ส. เปรณาวิน และ ม. อัถโกวล์วที, "ระบอบอัยการ," บทบัญญัติ 15 (2486) : 155 - 156.

แบบอย่างธรรมเนียมราชการจตุรประการ

ข้อ 2. อธิบดีกรมอัยการ มีอำนาจเลือกเอาผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญงานมาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิต ให้เป็นที่ปรึกษากฎหมายและผู้ช่วยราชการให้ทำการตามหน้าที่ในกรมอัยการมากน้อยได้ตามสมควร ฯลฯ

ข้อ 3. หน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการ และเจ้าพนักงานมีอยู่ดังนี้ คือ

(1) ต้องเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการและเจ้าพนักงานในกระทรวง ภาครวมต่าง ๆ เมื่อมูลคดีเกิดขึ้นด้วยบุคคลใด ๆ จำเพาะแต่ที่เกี่ยวข้อด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ

(2) ต้องเป็นทนายว่าความให้เจ้าพนักงานในกระทรวง ภาครวมต่าง ๆ ในนามของราชาธิปไตย ในความแพ่งอันเกี่ยวด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ

(3) ต้องเป็นพนักงานร่างแต่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตั้งขึ้นเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดินสืบไป ฯลฯ

ข้อ 4. ฯลฯ

ข้อ 5. บรรดาโทษละเมิดทั้งปวง (อาญาแผ่นดิน) ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมอัยการจะฟ้องร้องว่ากล่าวเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น มีอยู่ดังจะว่าต่อไปนี้

(1) ฯลฯ พระราชกำหนดกฎหมายเก่าในลักษณะขบถศึก ฯลฯ

(2) ฯลฯ ลักษณะอาญาหลวง ฯลฯ

(3) ฯลฯ ลักษณะโจจร ฯลฯ

(4) ฯลฯ ลักษณะตระลาการ ข้อ 17, 45, 90 และ 108 ฯลฯ

(5) ฯลฯ พระราชกำหนดใหม่ กฎข้อ 13 ฯลฯ

(6) ฯลฯ พระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม ฯลฯ

(7) ฯลฯ กฎหมายภาษีฝิ่น ฯลฯ

(8) ฯลฯ ประกาศห้ามมิให้เล่นการพนัน ร.ศ. 109

ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งกระทำการผิดต่อกฎหมายอื่น ๆ นอกจากโทษ
ละเมิดทั้งปวงที่ต้องด้วยประกาศ พระราชบัญญัติและกฎหมายซึ่งกล่าวไว้ในข้อ
นี้แล้ว กรมอัยการจะเอาคดีนั้นฟ้องหาว่ากล่าวโทษผู้กระทำความผิดไม่ได้ เว้นแต่
เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะมีคำสั่งพิเศษให้ฟ้อง เป็นความแผ่นดินกรมอัยการ
จึงจะฟ้องได้ ฯลฯ¹¹

การก่อตั้งระบบอัยการขึ้นในประเทศไทย เป็นผลสืบเนื่อง
มาจากการปรับปรุงแก้ไขระบบวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เจริญทัดเทียม
อารยประเทศ¹² แม้จะมีกรมอัยการแล้วก็ตามแต่อัยการก็ยังกระจัดกระจาย
ไม่รวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน แต่แยกสังกัดในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
คือ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพระนครบาลและกระทรวงมหาดไทยทำนอง
เดียวกับศาลประจำกระทรวงต่าง ๆ ก่อนมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม¹³

¹¹ เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ย. 1 เบ็ดเสร็จ
กระทรวงยุติธรรม อ้างใน สุรินทร์ ถั่วทอง, "จากยกกระบัตรสู่อัยการ,"
วารสารอัยการ 5 (เมษายน 2525) : 52 - 53.

¹² กรมอัยการ, ประวัติกรมอัยการ หนังสือพิมพ์แจกในงาน
พระราชทานเพลิงศพ พระสภารการประสิทธิ์ อธิบดีกรมอัยการ พ.ศ. 2489
- 2491 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อุตสาหกรรมหมึกพิมพ์, 2497),
หน้า 5 - 6.

¹³ สำนักงานอัยการสูงสุด, "วิวัฒนาการของระบอบอัยการใน
ประเทศไทย." 100 ปีอัยการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ฉลองรัตน์ จำกัด,
2536), หน้า 75.

และอำนาจหน้าที่ของอัยการยังคงจำกัดอยู่ในกรุงเทพฯ เท่านั้น สำหรับในส่วนภูมิภาค เมื่อมีคดีฟ้องร้องกันขึ้นผู้มีหน้าที่ดำเนินกระบวนการ คือ ยกกระทันหัน 14

จากข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญา เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดต่อแผ่นดิน หรือต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมที่สำคัญเท่านั้น นอกจากนี้ยังเป็นที่ยศของส่วนราชการ และมีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนพนักงานของรัฐ ในนามของราชาธิปไตย ตลอดจนเป็นเจ้าพนักงานร่างแต่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ด้วย 15

ต่อมา ในปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) ได้มีพระบรมราชโองการให้ตั้งอัยการในหัวเมือง โดยบัญญัติว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้วมีอำนาจที่จะแต่งตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีมีโทษหลวงในมณฑลเมืองนั้น ๆ 16 ถ้าคดีมีโทษหลวงมาถึงศาลฎีกาเกิดขึ้นในท้องที่ศาลซึ่งไม่มีพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการไม่ได้มายังศาลถ้าไม่มีโจทก์จะว่าคดีนั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรมการแขวงในท้องที่นั้น เป็นทนายแผ่นดินว่าความเรื่องนั้นก็ได้ 17

14 เข็มชัย ชูติวงศ์, การบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2527), หน้า 303.

15 ปัจจุบันหน้าที่ร่างแต่งกฎหมาย เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดูพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

16 พระบรมราชโองการหัวเมือง ร.ศ. 114 มาตรา 25.

17 พระบรมราชโองการหัวเมือง ร.ศ. 114 มาตรา 26.

ในปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ได้ให้ข้าราชการมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้ จึงเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐอย่างแท้จริง โดยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการชำระเป็นความแผ่นดิน มาตรา 7 ว่า "บรรดาความอาญาทั้งปวงซึ่งมีโทษหลวง เช่น ความหาว่าขบถประทุษร้าย หาว่ากระทำการผิดร้ายฆ่าคนตาย หาว่ากระทำโจรกรรมปล้นสดม หาว่าลอบลักชิงทรัพย์ หาว่าฉ้อบังพระราชทรัพย์ หาว่าทำเงินทำอัฐทองแดงปลอม หาว่ากันขโมยทรัพย์ผิดด้วยอาญาลงเอาเงินเอาทอง หาว่ารับสินบนอาชญากรรมหาว่าข่มขืนโรทรหมึง หาว่าทำร้ายต่อพระศาสนา มีการทำลายพระพุทธรูป พระสถูปเจดีย์ หาว่าภิกษุเป็นปาราชิก แลความอาญาอย่างอื่น บรรดาที่หากันอันมีโทษหลวงตามพระราชกฤษฎีกาเป็นต้นนั้น ในความเหล่านี้ถ้าไม่มีคนใดคนหนึ่ง เป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาที่ดี ถ้าถ้ามีโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาอยู่แล้ว แต่ผู้นั้นไม่คิดว่าความเรื่องนั้นต่อไปด้วยเหตุประการใดก็ดี ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมอัยการแลผู้รักษากฎหมายจะต้องฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญา ในความที่ไม่มีคนอื่นเป็นโจทก์ ถ้าจะต้องว่าความเรื่องที่โจทก์เดิมไม่คิดว่าความนั้นต่อไปเมื่อเห็นว่ามีพยานพอที่จะพิสูจน์ให้สมจริงได้ว่า ผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญานั้นมีพิรุณกระทำผิดต่อพระราชกำหนดกฎหมาย" และ มาตรา 8 บัญญัติว่า "ให้เจ้าพนักงานอำเภอกำนันกองตระเวน แลกองใต้สวนโทษหลวงในกรุงแลหัวเมืองสืบสวนหาพยานหลักฐานอันเป็นหลักฐานใช้เป็นตัวพยานถ้าตัวคนผู้ซึ่งควรอ้างเป็นพยานนั้น ส่งมาให้กรมอัยการเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายที่จะ เป็นผู้ฟ้องคดีนั้นเสมอไป" 18

18 วรรณวดี ศิริวัฒนา, "ลำดับสาระสำคัญของกฎหมาย กฎเสนาบดีประกาศเกี่ยวกับอัยการก่อน พ.ศ. 2478," วารสารอัยการ 5 (เมษายน 2525) : 69.

อำนาจหน้าที่ของอัยการในปี ร.ศ. 115 อัยการได้ทำหน้าที่ เป็นเจทท์แทนแผ่นดินและผู้เสียหายแล้ว อันเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ แต่ การดำเนินคดีอาญา ยังคงแบ่งแยกหน้าที่การสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน ซึ่งอำนาจการสอบสวน เป็นของฝ่ายปกครองและตำรวจ ส่วนการดำเนินคดี เป็นหน้าที่ของอัยการ

ต่อมาในปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ได้ให้อัยการทำหน้าที่ สืบสวนสอบสวนและจับกุมคนร้ายด้วย โดยโอนหน้าที่ของกองใต้สวนโทษหลวง มาเป็นของอัยการ และมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นผู้ช่วยในการ สืบสวนต่อไป^{19, 20} นอกจากนี้ยังมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ของศาล ถ้าเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็มีอำนาจอุทธรณ์ คำพิพากษาได้ และจัดทำสถิติคดีด้วย²¹

ตั้งแต่ปี ร.ศ. 116 ประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิด การดำเนินคดีโดยรัฐ ที่มีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องและ บังคับคดี อันเป็นหน้าที่สมบูรณ์ตามแบบอย่างอัยการของประเทศภาคพื้นยุโรป

¹⁹พระราชบัญญัติ ว่าด้วยหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่าง กระทรวงนครบาลแลกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 มาตรา 1, 2, 3,

²⁰ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามสารตราที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 87, 88, 90, 92, 93, 94.

²¹ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามสารตราที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 100, 101, 104, 105, 106.

อันมีฝรั่งเศษเป็นแม่บท²² มาซื้อขายอย่างสมบูรณ์ ในปี ร.ศ. 116 อัยการจึงมีหน้าที่ เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาชาติเป็นภาษาไทย เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวน และสอบสวนหาพยานหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตราการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตลอดจนตรวจสอบคำพิพากษาถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องก็อุทธรณ์ได้และเป็นเจ้าหน้าที่ทาสคดีคดี

ต่อมาในปี ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ได้มีการกำหนดให้ อัยการมีหน้าที่ ฟ้องเรียกราคาทรัพย์สินแทนผู้เสียหาย ในคดีเรื่องลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ วิว่งราว ปล้นทรัพย์ กระรอก น้อโจง ยักยอก และรับของโจร โดยมีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หลังจากศาลพิพากษาแล้วการบังคับคดีเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะดำเนินการ โดยเสียค่าใช้จ่ายเอง แต่จำเลยจะต้องรับผิดชอบเสียค่าใช้จ่าย และค่าธรรมเนียมศาลแทนผู้เสียหายเช่นคดีแพ่ง²³

แม้ว่างานอัยการจะมีการพัฒนาขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร และส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น แต่งานอัยการก็ยังเป็นลักษณะที่แยกดำเนินการต่างหากจากกัน จนกระทั่ง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคไว้เป็นอย่างดีโดยกำหนด

²²คดีต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528), หน้า 20.

²³พระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญารัตนโกสินทร ศก

126 มาตรา 1,6.

ให้มีอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดินแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กรมอัยการ
 ในกรุงเทพมหานคร ให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม อัยการในส่วนภูมิภาคให้
 ขึ้นอยู่กับกระทรวง เจ้าหน้าที่จะรักษาราชการเมืองและมณฑลนั้น²⁴ วิธีตั้ง
 อัยการนั้น ในกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งเจ้ากรม และปลัดกรมอัยการนั้น ตั้ง
 โดยพระบรมราชานุญาต อัยการในกรุงเทพมหานคร เจ้ากรมอัยการเป็นผู้จัด
 สรรตั้งโดยได้รับอนุมัติของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม สำหรับอัยการในส่วน
 ภูมิภาคนั้น เสนาบดีเจ้ากระทรวงที่รักษาราชการเมืองตั้งยกกระบัตรมณฑล
 และยกกระบัตรมือง ข้าหลวงสำเร็จราชการมณฑลจัดตั้งตำแหน่งอัยการที่
 รองแต่ยกกระบัตรมลงมา²⁵ ในระหว่างนั้นคดีอาญาที่เกิดในกรุงเทพมหานคร
 ตำรวจนครบาลเป็นผู้ฟ้องต่อศาลบริสภา แต่ถ้านคดีนั้นเกินอำนาจศาลบริสภา
 จะพิจารณาพิพากษา อัยการก็จะเป็นผู้ฟ้องต่อศาลอาญา นอกจากนี้ยังมีอัยการ
 ดำเนินคดีเกี่ยวกับสรรพากร สุรา และฝิ่นแยกออกไปต่างหาก (เรียกกรม
 สรรพากร กรมสุรา กรมฝิ่น) ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และ
 กระทรวงยุติธรรม²⁶

ในสมัยรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2458 ได้มีพระบรมราชโองการว่า
 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2459 ให้เปลี่ยนชื่อตำแหน่ง "ยกกระบัตรม" เป็น
 "อัยการ" และให้รวมอัยการในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกัน
 เรียกว่ากรมอัยการ ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม วิธีตั้งอัยการนั้น ถ้าเป็น
 ตำแหน่งอธิบดีเจ้ากรม ปลัดกรมอัยการ อัยการมณฑล และอัยการเมือง ให้

²⁴พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 มาตรา 33.

²⁵พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 มาตรา 34.

²⁶กุลพล พลวัน, "แนวความคิดในการปรับปรุงงานของ
 สำนักงานอัยการเขต," วารสารอัยการ 5 (กันยายน 2525) : 72.

เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้จัดสรรตั้งโดยพระบรมราชานุญาต ถ้าเป็น
อัยการตำแหน่งอื่น ๆ ให้อธิบดี หรือเจ้ากรมอัยการเป็นผู้จัดสรรโดยได้รับ
อนุมัติของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม²⁷ และในปี พ.ศ. 2465 ได้โอนกรม
อัยการ จากกระทรวงยุติธรรม ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1
สิงหาคม พ.ศ. 2465 ใดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้
ปฏิบัติการณ์ดีขึ้น และอัยการในส่วนภูมิภาคต้องฟังบังคับบัญชาของผู้ใหญ่ใน
ราชการหัวเมืองแห่งนั้น ๆ เสมอเหมือนกับคำสั่งของผู้ใหญ่ในกรมอัยการ²⁸

ในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงาน
อัยการ พ.ศ. 2478 กำหนดให้มีอัยการไว้เป็นนายแผ่นดินประจำศาลชั้นต้น
ทุกศาล ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม สังกัดในกรมอัยการ²⁹ ทว่าหน้าที่
การฟ้องคดีอาญาเป็นของอัยการกรมอัยการแต่เพียงผู้เดียว ใดยไม่มีอัยการ
ประจำ กรมสรรพากร กรมสุรา และกรมฝิ่น เช่นแต่ก่อน³⁰ ต่อมาในปี
พ.ศ. 2498 ได้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478
และประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ตั้งแต่วันที่ 31
สิงหาคม พ.ศ. 2498 จนกระทั่ง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มี
ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงฐานะกรมอัยการ

²⁷ประกาศรวมพนักงานอัยการ ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.
2458 มาตรา 1, 2.

²⁸ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่าง
กระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465.

²⁹พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 5.

³⁰กุลพล พลวัน, "แนวความคิดในการปรับปรุงงานของ
สำนักงานอัยการเขต," : 73.

จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มาเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นกรมเป็นหน่วยงานอิสระ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี³¹ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง กรม พ.ศ. 2534 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี³²

วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลอัยการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อัยการได้เริ่มมีขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา ตอนต้นซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า "ยกกระบัตร"³³ พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่พระองค์ทรงวางพระทัยไปเป็นยกกระบัตรในหัวเมือง ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม จึงได้ทรงแต่งตั้งให้มีอัยการซึ่งทำหน้าที่เป็นจตุการแทนแผ่นดินและได้จัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นในปี ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ซึ่งเรียกว่า "กรมอัยการ" และปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานอัยการสูงสุด"

³¹ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 1, 2, 3.

³²พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 33, 39, 40.

³³ดู บทที่ 1 ในอ้าง 20.

สำนักงานอัยการสูงสุด การบริหารงานบุคคลของอัยการมีวิวัฒนาการ ดังนี้

1. ยุคอัยการอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเด็ดขาด

ปี พ.ศ. 2436 การบริหารงานบุคคลของอัยการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.1 ในกรุงเทพมหานคร

กรมอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อัยการเป็นข้าราชการตุลาการ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งอัยการตำแหน่งเจ้ากรมอัยการ ปลัดกรมอัยการโดยพระบรมราชานุญาต ส่วนพนักงานอัยการในกรมอัยการ เจ้ากรมอัยการเป็นผู้แต่งตั้งโดยได้รับอนุมัติจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

1.2 ในส่วนภูมิภาค

อัยการในส่วนภูมิภาค เรียกว่า "ยกกระบัตร" เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ตำแหน่งอัยการที่เป็นยกกระบัตรมณฑลและยกกระบัตรเมือง เป็นอำนาจเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่รักษาราชการเมืองแต่งตั้ง พนักงานอัยการที่รองจากยกกระบัตรให้ข้าหลวงผู้สำเร็จราชการมณฑลเป็นผู้ตั้ง³⁴

ปี พ.ศ. 2458 ได้มีประกาศรวมพนักงานอัยการไว้ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ ปลัดกรมอัยการ อัยการมณฑล และอัยการเมือง

³⁴ประกาศรวมพนักงานอัยการ มาตรา 2, 4 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 วันที่ 19 มีนาคม 2485 หน้า 502 - 503.

เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งโดยพระบรมราชานุญาต ส่วนพนักงาน
อัยการอื่น ๆ อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้แต่งตั้ง โดยได้รับอนุมัติของเสนาบดี
กระทรวงยุติธรรม แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องตั้งพนักงานอัยการเพิ่มขึ้น
เนื่องจากคดีมากเป็นการเฉพาะเรื่องหรือเป็นการชั่วคราว ให้ผู้บัญชาเมือง
อุปราช หรือสมุหเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม
เป็นผู้แต่งตั้งและอัยการในหัวเมืองให้ฟังบังคับของผู้ว่าหน้ในหัวเมืองแห่งนั้น ๆ³⁵

ในขณะที่กรมอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำแหน่ง
อัยการและผู้พิพากษา ได้มีการสับเปลี่ยนกันไปมาโดยถือว่าอัยการเป็น
ข้าราชการตุลาการ ดังจะเห็นได้จากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 3
กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษาปรึกษาข้อปัญหาขัดข้อง
มีความว่า "ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาขัดข้องในกฎหมาย
มักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษาและ
อธิบดีกรมอัยการปรึกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนืองๆ ย่อมทำให้เกิดอุปสรรค
แก่การพิพากษาบรรดคดีเป็นเอกประการ ให้ตรากรมบรรทัดอันเที่ยงตรง
คงแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุม
ผู้พิพากษามากด้วยกันและในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ ให้
ปลัดกรมอัยการหรือราชบัณฑิตหรือเนติบัญญัติกรมอัยการนายหนึ่ง เป็นเคลิก
สำหรับจำหน่ายถ้อยคำในการที่ประชุมกันด้วยนายหนึ่ง" และเมื่อวันที่ 5
เมษายน ร.ศ. 106 กระทรวงยุติธรรมสั่งย้ายขุนหลวงพระยาไกรสี
อธิบดีกรมอัยการ เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา และต่อมาก็ได้สับเปลี่ยนกัน
เช่นนี้อีกหลายท่าน เช่น พระยาเทพวิฑูร พหลสรุตาบดี (บุญช่วย วัฒนกุล)
อธิบดีกรมอัยการ ย้ายไปเป็นประธานศาลฎีกา พระยามานวราชเสวี

³⁵พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 มาตรา 34.

(ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) ย้ายจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศไปเป็นอธิบดีกรมอัยการ พระสารการประสิทธิ์ (พิณ คุณะเกษม) ย้ายจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการ เป็นต้น³⁶

ปี พ.ศ. 2465 ได้รอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย การแต่งตั้งอัยการที่เป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจึงโอนไปเป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และอัยการก็พ้นจากข้าราชการตุลาการมาเป็นข้าราชการพลเรือน³⁷

2. ยุคที่อัยการเริ่มมีภารกิจเป็นอิสระ แต่การบริหารงานบุคคลคงอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ภารกิจของอัยการมีความเป็นอิสระ แต่การปฏิบัติหน้าที่ตุลาการหรือหน้าที่อื่นในกรุงเทพมหานคร ให้อัยการฟังบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และในส่วนภูมิภาค ให้อัยการฟังบังคับบัญชาข้าหลวงประจำจังหวัด ดังปรากฏในมาตราต่อไปนี้

"มาตรา 14 ในการปฏิบัติราชการ นอกจากการใช้อำนาจ

³⁶กองวิชาการ กรมอัยการ "ประวัติและอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ," วารสารอัยการ 4, (สิงหาคม 2524) : 32 - 33.

³⁷ประกาศรวมการปกครองท้องที่ และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรมในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2465 หน้า 80.

หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ ให้อัยการจังหวัด อัยการผู้ช่วย และอัยการประจำศาลแขวง ฟังบังคับบัญชา ข้าราชการประจำจังหวัด หรือผู้ทำการแทน แต่ทั้งนี้ไม่ลบล้างอำนาจของอธิบดี หรือผู้ทำการแทนอธิบดี

มาตรา 15 รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่งให้อัยการจังหวัด หรือ อัยการผู้ช่วย หรืออัยการประจำศาลแขวง ทำหน้าที่อื่นใดนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น

คำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือจะวางเป็นระเบียบไว้ ให้อัยการจังหวัด หรืออัยการผู้ช่วย หรืออัยการประจำศาลแขวง ทำหน้าที่ ใดอย่างใดซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าไม่ขัดต่องานในหน้าที่ หรือไม่ทำให้งานในหน้าที่ เสื่อมทรามก็ได้"

จากกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อัยการอยู่ในบังคับบัญชา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีสามารถออกคำสั่งหรือ ระเบียบให้อัยการปฏิบัติได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องงานธุรการ หรือหน้าที่อื่น ๆ ได้ แต่ระเบียบและคำสั่งนั้นจะต้องไม่ขัดกับหน้าที่ หรือทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ อัยการเสื่อมทรามได้ กล่าวคือ ถ้าหากคำสั่งใดแม้จะเป็นเรื่องในทางธุรการ หากขัดต่อหน้าที่หรือทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเสื่อมทราม คำสั่งหรือ ระเบียบของรัฐมนตรีก็ไม่มีผลบังคับให้อัยการต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจออกคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นได้ และ อัยการที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ต้องฟังบังคับบัญชาของข้าหลวงประจำจังหวัด ดังนั้น ข้าหลวงประจำจังหวัดจึงมีอำนาจออกคำสั่งเฉพาะ หรือระเบียบให้อัยการในจังหวัดของตนปฏิบัติได้ เช่นเดียวกับรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ไม่ลบล้าง อำนาจของอธิบดีกรมอัยการ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะเป็นอิสระ แต่การแต่งตั้ง ถอดถอน ปลด และย้ายพนักงานอัยการก็ยังคงเป็นอำนาจของ

รัฐมนตรี และมีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นอัยการเพิ่มขึ้น ดังกำหนดไว้ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ว่า

"มาตรา 6 การแต่งตั้ง ถอดถอน ปลด และย้ายพนักงาน อัยการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งว่าชื่ออยู่ใน เวลานั้น และพระราชกฤษฎีกากำหนดวิธีการคัดเลือกบรรรจุตำแหน่งที่มีเหตุ พิเศษในกรมอัยการ ซึ่งตราขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินั้น และให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

การแต่งตั้งอัยการ จะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกแห่ง เนติบัณฑิตยสภาด้วย"

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งอัยการสมทบ ซึ่งมีฐานะเป็นอัยการผู้ช่วย ผู้แต่งตั้งอัยการจังหวัด และหัวหน้ากองคดี³⁸

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2478 ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการ เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ตำแหน่งเสมียนจนถึง ตำแหน่งหัวหน้ากอง แต่ตำแหน่งอธิบดีและปลัดกระทรวง ให้กระทรวงเสนอ รายชื่อข้าราชการซึ่งดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองขึ้นไปจำนวน ไม่น้อยกว่าสามคน ส่งให้ ก.พ. สอบสวนพิจารณาเสนอรัฐบาลเพื่อนำความ กราบบังคมทูลให้ทรงตั้ง³⁹ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการสำหรับตำแหน่ง อธิบดีและปลัดกระทรวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งหัวหน้าแผนก และหัวหน้ากองเป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวง ส่วนตำแหน่งอื่นนอกจากนี้

³⁸พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 10, 11, 12, 13.

³⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 13, 14.

ถ้าเป็นส่วนกลางเป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กรม ส่วนในต่างจังหวัดเป็นอำนาจของ อ.ก.พ.จังหวัด⁴⁰ สำหรับการลงโทษข้าราชการผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจลงโทษ ถ้าไม่พอใจให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งจนถึงรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีถึงที่สุด⁴¹ ส่วนการเลื่อนขั้นเงินเดือนของอธิบดีและปลัดกระทรวง เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ตำแหน่งหัวหน้าแผนกและหัวหน้ากอง เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวง ส่วนตำแหน่งเสมียนถ้าอยู่ในส่วนกลาง เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กรม สำหรับในส่วนภูมิภาค เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.จังหวัด ในกรณีที่จะเลื่อนขั้นมากกว่าหนึ่งขั้นให้รัฐมนตรีขออนุมัติ ก.พ. ก่อนจึงจะส่งเลื่อนได้⁴²

นอกจากนี้ การแต่งตั้งพนักงานของกระทรวง ทบวง กรม ให้ดำรงตำแหน่งเป็นประจำหรือเฉพาะคดี ให้อธิบดีกรมอัยการให้ความเห็นชอบในคุณสมบัติของพนักงานผู้ที่จะแต่งตั้งและให้อธิบดีกรมอัยการแจ้งให้ศาลทราบด้วย⁴³

จึงเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2478 การแต่งตั้งข้าราชการอัยการ

⁴⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 31.

⁴¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 55, 56.

⁴²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 30, 31.

⁴³ในทางปฏิบัติปรากฏว่า อธิบดีกรมอัยการไม่เคยแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม อื่นให้ทำหน้าที่ว่าความคดีแพ่งตามอำนาจที่มีในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 8.

ตั้งแต่ตำแหน่งอัยการสมทบ (เทียบเท่าตำแหน่งอัยการผู้ช่วย) จนถึงหัวหน้ากองคดี (อัยการพิเศษฝ่าย) เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) กระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้ ก.พ. พิจารณาเสนอรัฐบาลเพื่อแต่งตั้ง⁴⁴ สำหรับการเลื่อนขั้นเกินกว่าหนึ่งขั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรี และการลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเหนือตนจนถึงรัฐมนตรี⁴⁵ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้ภารกิจของอัยการนั้นมีความเป็นอิสระ แต่การบริหารงานบุคคลยังเป็นอำนาจของรัฐมนตรี การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจึงไม่สามารถเป็นอิสระได้ตามภารกิจ เพราะรัฐมนตรียังคงเป็นผู้บังคับบัญชาที่ให้อำนาจให้โทษแก่อัยการได้

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2479 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคล โดยให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ระดับเสมียนจนถึงปลัดกระทรวง⁴⁶ การลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา แต่ถ้าจะลงโทษถึงขั้นไล่ออกหรือปลดออกให้รัฐมนตรีแจ้งกระทรวงรายงาน ก.พ. เพื่อสอบสวนและพิจารณา หาก ก.พ. เห็นประการใดให้แจ้งเจ้ากระทรวงเพื่อส่งต่อไป⁴⁷ ดังนั้น การบริหารงานบุคคล

⁴⁴พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 6, 10, 11, 13, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 13, 14.

⁴⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 6, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 30, 31, 56.

⁴⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 22.

⁴⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 55, 56, 57, 58, 59.

ของอัยการในปี 2479 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจ แต่งตั้งข้าราชการอัยการทุกตำแหน่งตั้งแต่อัยการสมทบจนถึงอธิบดีกรมอัยการ จึงทำให้อัยการอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรียิ่งกว่าปี พ.ศ. 2478 อัยการจึง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ต่อมา เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2498 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้เพิ่มอำนาจให้อธิบดีกรมอัยการ มีอำนาจในการทาค่าสั่ง เฉพาะ เรื่องหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ในเรื่องการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้⁴⁸ และเพิ่มอำนาจให้อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจ แต่งตั้งให้อัยการผู้ใดไปรักษาการแทนตำแหน่งอัยการที่ว่าง หรือไปช่วย ราชการในท้องที่ใดก็ได้ และเพิ่มอำนาจให้ผู้ช่วยการอัยการภาค (อัยการ พิเศษประจำเขต) สั่งให้พนักงานอัยการในเขตของตนไปช่วยราชการ หรือ ดำเนินคดีใดโดย เฉพาะภายในเขตได้ และให้อำนาจหัวหน้าอัยการแต่งตั้ง พนักงานอัยการอื่นรักษาการแทนในส่วนราชการได้ แต่ทั้งนี้อธิบดีและรัฐมนตรี อาจสั่ง เปลี่ยนแปลงได้⁴⁹ และให้อัยการในส่วนภูมิภาคพึงบังคับบัญชาของ ผู้ช่วยการอัยการภาค สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการ จังหวัดยังคงเป็นไปตามเดิม⁵⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2498 งานบริหารงานบุคคลของ อัยการแม้จะมีได้ใช้ระเบียบของข้าราชการพลเรือนแล้ว แต่การบริหารบุคคล ก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนและให้อำนาจอธิบดี

48พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15.

49พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12, 18.

50พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 16, 17.

ผู้อำนวยการอัยการภาค (อัยการพิเศษประจำเขต) และพนักงานอัยการ
 ผู้เป็นหัวหน้า (อัยการพิเศษฝ่ายและอัยการจังหวัด) มีอำนาจในการสั่งอัยการ
 ผู้ได้บังคับบัญชาไปช่วยราชการหรือรักษาการแทนได้ แต่อธิบดีและรัฐมนตรี
 อาจสั่งเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น การปฏิบัติภารกิจของอัยการในปี พ.ศ. 2498
 จึงยังไม่สามารถมีความเป็นอิสระตามที่กฎหมายกำหนดได้

ในปี พ.ศ. 2507 ได้เพิ่มอำนาจอธิบดีกรมอัยการให้มีอำนาจ
 แต่งตั้งอัยการรักษาราชการในตำแหน่งได้เป็นการชั่วคราว แต่ตำแหน่งที่ว่าง
 เป็นตำแหน่งอธิบดี เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่ง⁵¹

3. ยุคอัยการเริ่มมีการให้หลักประกันความเป็นอิสระด้วยการตั้ง องค์การบริหารงานบุคคลที่มีข้าราชการ

จากการที่มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และ
 พ.ศ. 2498 ที่กำหนดให้ภารกิจของอัยการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
 แต่การบริหารงานบุคคลยังคงอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร จึงทำให้การปฏิบัติ
 ภารกิจของอัยการไม่สามารถเป็นอิสระได้ตามที่กฎหมายกำหนด จนกระทั่ง
 วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2503 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือการเอาฐานของ
 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2498 มาแปรรูปให้
 เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ในเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยตั้ง
 องค์กรที่เรียกว่า "คณะกรรมการอัยการ" (ก.อ.) ขึ้น ดังเหตุผลท้าย

⁵¹พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติ ดังนี้

"โดยที่พนักงานอัยการมีตำแหน่งหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนไว้มากมาย ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ และความสามารถอย่างเดียวกับข้าราชการตุลาการ และโดยที่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตนเอง เดียวกับงานตุลาการ จึงสมควรกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่เป็นพนักงานอัยการไว้ใช้บังคับแก่ข้าราชการอัยการ ท่านองเดียวกับข้าราชการตุลาการ เพื่อส่งเสริมระบบการยุติธรรมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น"

องค์กรบริหารงานบุคคลของอัยการ หรือคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมอัยการ เป็นรองประธาน รองอธิบดีกรมอัยการ อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีและอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคน ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ ก.อ.แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายอัยการ 52 คนหนึ่งเป็นเลขานุการ และให้มีเจ้าหน้าที่ตามสมควร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นข้าราชการอัยการบำนาญแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี⁵³

⁵²ข้าราชการฝ่ายอัยการมีอยู่สองจำพวก คือ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการตุลาการ ดู พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 มาตรา 4.

⁵³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 มาตรา 32, 33.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้งอัยการผู้ช่วย อัยการจังหวัด อัยการประจำกอง และตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าว (ตำแหน่งดังกล่าวเป็นข้าราชการอัยการชั้น 2) โดยความเห็นชอบของ ก.อ. ในการมอบอัยการผู้ช่วยหากปรากฏผลการอบรมมาเป็นเวลา 2 ปีแล้วไม่เป็นที่พอใจของ ก.อ. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกจากราชการได้ ส่วนการแต่งตั้งอัยการประจำกรมขึ้นไปจนถึงอธิบดีกรมอัยการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอ ก.อ. ให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง การโอนอัยการไปเป็นข้าราชการตุลาการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งได้ เมื่อข้าราชการอัยการผู้นั้นยินยอม และ ก.อ. เห็นชอบ การลาออกเป็นอำนาจของรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนวินัยและสั่งพักราชการสำหรับอัยการทุกชั้น และอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนวินัย และสั่งพักราชการสำหรับอัยการชั้น 1 และชั้น 2 อัยการพิเศษประจำเขตมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนวินัย และสั่งพักราชการสำหรับอัยการ ชั้น 1 และชั้น 2 ภายในเขต ส่วนการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้รัฐมนตรีสั่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ. 44

จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2503 การบริหารงานบุคคลอัยการมิได้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่เป็นอำนาจของ ก.อ. แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีก็เป็นประธาน ก.อ. และมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการอัยการโดยความเห็นชอบของ ก.อ. นอกจากนี้รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนอัยการได้ทุกชั้น และเป็น

44 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503
มาตรา 16, 17, 18, 20, 28, 58.

ผู้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นอำนาจในการบริหารงานบุคคลของอัยการ
ยังอยู่ในบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง และผู้บังคับบัญชาฝ่าย
ประจำ แต่ก็ในรูปแบบของคณะกรรมการ จึงทำให้อัยการสามารถปฏิบัติ
ภารกิจได้อย่างอิสระเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2478 และ ปี พ.ศ.2498 ในอีก
ระดับหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจ
แต่งตั้งอัยการนายหนึ่ง ให้รักษาการในตำแหน่งที่ว่างลงเป็นการชั่วคราวได้
และตำแหน่งที่ว่าง เป็นตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ ให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งชั่วคราวได้⁴⁵

เนื่องจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 ได้ให้
อำนาจอัยการพิเศษประจำเขต มีอำนาจสั่งให้อัยการในท้องที่หนึ่งภายในเขต
ไปปฏิบัติราชการอีกท้องที่หนึ่งภายในเขตได้ แต่อธิบดีกรมอัยการและรัฐมนตรี
มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ ดังนั้นการสั่งให้อัยการไปรักษาการในตำแหน่ง
ที่ว่างอยู่จึงอาจขัดกันได้ กฎหมายจึงกำหนดให้เกิดความชัดเจนว่า ผู้ใดจะมี
อำนาจสั่งให้ข้าราชการระดับใดไปดำรงตำแหน่ง และเป็นการแก้ปัญหาใน
กรณีที่ประธานยังไม่มามีรายชื่อเสนอ ก.อ. เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อมิให้
เกิดความเสียหายแก่ราชการ

ต่อมาในวันที่ 1 มิถุนายน 2521 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยเพิ่มกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจากสาม
คนเป็นหกคน และเปลี่ยนวิธีการได้มาจากการแต่งตั้งมาเป็นการเลือกตั้งและ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแบ่งเป็นสองจำพวก คือ พวกหนึ่งมาจากข้าราชการ
อัยการปัจจุบันซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 4 ขึ้นไปจำนวน 3 คน และอีกพวก

⁴⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2507 มาตรา 5.

หนึ่งมาจากข้าราชการอัยการบ้านนาญ จำนวน 3 คน ซึ่งข้าราชการอัยการ ตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือก และให้รัฐมนตรีเป็นผู้บรรจุแต่งตั้งอัยการชั้น 1 ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.อ. กำหนด ส่วนการแต่งตั้งโยกย้ายอัยการตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ก.อ. พิจารณา สำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือน อัยการให้รัฐมนตรีเป็นผู้ส่งโดยความเห็นชอบของ ก.อ. นอกจากนี้ รัฐมนตรี มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการอัยการทุกชั้น ส่วนอธิบดี กรมอัยการมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการอัยการชั้น 1 และ ชั้น 2 เท่านั้น⁴⁶

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองมีอำนาจการบริหารงานบุคคลลดลง และกระจาย อำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำเพิ่มขึ้น แต่การบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่จะอยู่ในอำนาจของ ก.อ. และให้ข้าราชการอัยการ มีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลโดยการ เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอิสระ การจัดองค์การดังกล่าว จึงทำให้อัยการสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว

พระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหตุผลว่า "เนื่องจากพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้จะได้ ปรับปรุงแก้ไขมาหลายครั้งก็ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน สมควรจะได้ ปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ อันจะทำให้ราชการของกรมอัยการดำเนินไปได้ผลดี ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"⁴⁷

⁴⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 15, 25, 26, 27, 28, 29, 53.

⁴⁷ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 59 ลงวันที่ 31
พฤษภาคม 2521, หน้า 42 - 77

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อีก โดยให้เปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการ อัยการ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานโดยตำแหน่ง มาเป็นการเลือกตั้งจากราชการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการ อัยการตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรืออัยการสูงสุด หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยให้คณะกรรมการอัยการกำหนดชื่อรายบุคคลที่ เห็นสมควรเป็นประธานไม่น้อยกว่าห้าชื่อ ส่งให้ข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือก และประธานอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี และโอนอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นของประธานคณะกรรมการอัยการ⁴⁸ เหตุที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เนื่องจากได้มี ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 จัดตั้งสำนักงาน อัยการสูงสุดขึ้นเป็นส่วนราชการภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดย ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมอัยการ กระทรวง มหาดไทยไปเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุด ในการนี้จำเป็นต้องแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้สอดคล้องกัน⁴⁹

⁴⁸ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้อ 4, 5, 6.

⁴⁹กรมอัยการแยกจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานอิสระและ เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานอัยการสูงสุดตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบ การบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทาง การเมืองก้าวท่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทําให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมยิ่งขึ้น.

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานอัยการสูงสุด แต่มิได้มีอำนาจ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของอัยการ นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจ บังคับบัญชาข้าราชการอัยการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานธุรการเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น นายกรัฐมนตรี มิได้มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการอัยการได้ จึงเป็นการสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และเหตุที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ดังกล่าวก็เนื่องจากมีอิทธิพลทางการเมืองก้าวำยการดำเนินคดี ดังนั้น โครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงใหม่ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา จึงไม่สามารถใช้อิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ เนื่องจากมิได้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของอัยการ สำหรับรายละเอียด จะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน

สำนักงานอัยการสูงสุดมีฐานะ เป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบองค์กร⁵⁰ และเป็นหัวหน้า ในการปฏิบัติราชการของอัยการประจำศาลชั้นต้นในกรุงเทพมหานคร⁵¹ และ อยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่

⁵⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
มาตรา 36.

⁵¹พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 10.

เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ การฝึกอบรมและการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการและลูกจ้างของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่บุคคลอื่นในกระบวนการยุติธรรม และประชาชนทั่วไป พัฒนากฎหมาย และดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน และความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดแบ่งส่วนราชการตามเขตอำนาจศาล และตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน⁵² ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการซึ่งสามารถพิจารณาภารกิจหลักได้ ดังนี้

1. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ถือหลักการดำเนินคดี

⁵²พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6, พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535 มาตรา 3, 5, พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 มาตรา 3, 4, 5, 6.

อาญาโดยรัฐ แต่ก็ไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาแต่ผู้เดียว ยังคงให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย"

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายยังเป็นหลักรอง ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 32 เมื่อพนักงานอัยการ และผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาล ให้สั่งผู้เสียหายกระทำ หรือละเว้นการกระทำนั้น ๆ ได้"

แม้การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจะเป็นหลักรอง แต่จากคำพิพากษาของศาลได้ขยายหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนทางอ้อมว่า ประชาชนทุกคนอาจฟ้องคดีอาญาได้ โดยพิพากษาว่า ในคดีอาญาอาจมอบอำนาจได้⁵³ ซึ่งเดิมศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ในคดีอาญา ผู้เสียหายไม่มีอำนาจที่จะมอบให้บุคคลอื่นกระทำแทนตนได้⁵⁴ ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้ว การมอบอำนาจในคดีอาญาจะกระทำได้เฉพาะในความผิดอาญาอันยอมความกันได้

⁵³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 755/2502, 1534/2503, 502/2523.

⁵⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1857/2499, 2028/2499, 951-953/2501.

เท่านั้น⁵⁵ นอกจากนี้คำว่าผู้เสียหาย ศาลฎีกายังได้วางหลักไว้ว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยเท่านั้น กล่าวคือ บุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นไม่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดนั้นด้วย⁵⁶ หรือการกระทำผิดนั้นจะต้องมิได้มีมูลมาจากการที่ตนมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵⁷ หรือไม่เป็นผู้ยินยอมให้มีการกระทำต่อตน⁵⁸ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องการใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายทั่วไปที่ว่า "ผู้ที่จะมาขอขบารมีแห่งความยุติธรรมต้องมาด้วยมืออันบริสุทธิ์"⁵⁹ เป็นการพิจารณาจากบุคคลที่ไม่ตรงกับค่านิยมของกฎหมาย ทำให้ความหมายของผู้เสียหายแก่งัดความแน่นอน⁶⁰ ซึ่งตามกฎหมายบุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ พิจารณาจาก "ความเสียหาย"⁶¹

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐของไทยใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งมีนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะเป็นไปในแนวทางราบ คือองค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ช่วยกันค้นหาความจริง มีชกการต่อสู้กัน เริ่มต้นจาก

⁵⁵คดีเต ฌ นคร, "การมอบอำนาจให้จัดการแทนในคดีอาญา," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 10, 2 (2521) : 185.

⁵⁶ตุลาพิพากษาฎีกาที่ 1391/2479.

⁵⁷ตุลาพิพากษาฎีกาที่ 771/2493.

⁵⁸ตุลาพิพากษาฎีกาที่ 968/2479, 1183/2480.

⁵⁹คณิง ฤาไชย, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์) หน้า 9.

⁶⁰คดีเต ฌ นคร, "ผู้เสียหายในคดีอาญา," วารสารอัยการ 1 (มกราคม 2521) : 48.

⁶¹คดีเต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 26.

การสอบสวนคดีอาญา กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิด และเพื่อรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด⁶² และในชั้นพิจารณาของอัยการหากพยานหลักฐานไม่ชัดเจน หรือไม่ครบถ้วน อัยการก็อาจออกคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานมาเพื่อซักถาม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ ก่อนที่อัยการจะออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง⁶³ และในชั้นพิจารณาของศาล ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีอาญา เช่นกัน โดยศาลเป็นผู้สืบพยาน และจะสืบพยานในศาลหรือนอกศาลก็ได้ตามแต่ลักษณะของพยาน⁶⁴ และในระหว่างพิจารณาศาลจะถามโจทก์ จำเลย หรือพยานก็ได้⁶⁵ ศาลมีอำนาจจะสืบพยานเพิ่มเติมนอกจากพยานที่โจทก์จำเลยนำเข้าสู่⁶⁶ และจะแต่งตั้งพยานผู้ชำนาญการพิเศษเพื่อตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานก็ได้⁶⁷ และเมื่อสืบพยานเสร็จแล้ว ศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากอัยการเพื่อประกอบการวินิจฉัยคดีได้⁶⁸ เป็นต้น การดำเนินคดีอาญาของไทย จึงถือว่าเป็นการดำเนินคดีโดย "หลักการตรวจสอบ" หรือ "หลักการค้นหาความจริง" (Untersuchungsgrundsatz) กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาถือว่า

⁶²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131.

⁶³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

⁶⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 229.

⁶⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 235.

⁶⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228.

⁶⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 99.

⁶⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175.

เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และศาลที่จะช่วยกันค้นหาความจริงโดยไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ⁶⁹ ซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่าศาลจะตัดสินลงโทษจำเลย ศาลไม่ตรวจศพยานของจำเลยที่ยังไม่ได้สืบ ควรเปิดโอกาสจำเลยนำพยานสืบตามข้อต่อสู้จนสิ้นกระแสความ⁷⁰

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของไทยได้แบ่งแยกการสอบสวน ออกจากการฟ้องร้องค่อนข้างเด็ดขาด ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาของไทยจึงมักจะเป็นการต่างคนต่างทำ เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน และไม่มี การดูแลและคานกัน จึงเป็นการดำเนินคดีโดยมิได้ช่วยกันค้นหาความจริงแต่อย่างใด เริ่มตั้งแต่การสอบสวนซึ่งเริ่มต้นโดยตำรวจ พนักงานสอบสวนมีแนวความคิดที่จะปราบปรามอาชญากรรม การสอบสวนจึงมุ่งที่จะพิสูจน์ความผิด มิได้มุ่งค้นหาความจริง แต่มุ่งเป็นปฏิบัติการกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา วัตถุประสงค์ตำรวจได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนว่า พนักงานสอบสวนไม่ จำต้องสอบสวนพยานผู้ต้องหา เพราะพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะพิจารณาคดี ว่าพ้อมีมูลดำเนินการฟ้องหรือไม่เป็นหลัก หากผู้วินิจฉัยคดีของคู่ความไม่⁷¹ ระเบียบดังกล่าว เป็นการขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 อย่างชัดเจน เพราะตามกฎหมายดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนรวบรวม พยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้ กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด การสอบสวนคดีอาญาของไทยในทาง

⁶⁹คดีดี ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้า 5.

⁷⁰คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 523 - 524 / 2471.

⁷¹ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 254.

ปฏิบัติจึงไม่เข้าการตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่เป็นฝ่ายตรงกันข้าม⁷²

ส่วนชั้นพิจารณาของอัยการ แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะไม่ได้แบ่งแยกอำนาจการสอบสวน และฟ้องร้องออกจากกัน เช่น การควบคุมตัวผู้ต้องหา หรือการสอบสวนเพิ่มเติมชั้นอัยการ⁷³ แต่ในทางปฏิบัติอัยการไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนคดีได้ ถ้าพนักงานสอบสวนยังไม่ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการ และเมื่อสำนวนมาถึงชั้นอัยการระยะเวลาควบคุมก็มักจะเหลือน้อย จึงทำให้อัยการไม่สามารถพิจารณาสำนวนให้สมบูรณ์ได้หรือแม้จะมีเวลาเพียงพอเมื่อส่งสอบสวนเพิ่มเติมก็มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้สูญหายไป จึงทำให้อัยการต้องดำเนินการพิจารณาสำนวนตามพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่ จึงทำให้อัยการไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตเคยมีปัญหาในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมระหว่างอัยการและพนักงานสอบสวน ดังนี้

ในคดีอาญา เรื่องหนึ่ง อัยการได้สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม แต่พนักงานสอบสวนไม่ยอมสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งอัยการ โดยอ้างว่าพยานที่สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเป็นพยานฝ่ายผู้ต้องหา อัยการจึงไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาได้ กรมตำรวจจึงได้หาหรือสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหาหรือว่า อัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน

⁷²อรุณี กระจ่างแสง, "บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย," วารสารนิติศาสตร์ THAMMASAT LAW JOURNAL, 20, 3 (2533) : 65.

⁷³ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87, 143.

เพิ่มเติมได้แม้จะเป็นพยานฝ่ายผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวนจะมีได้สอบสวนมาก่อน⁷⁴ แต่กรมตำรวจไม่เห็นพ้องด้วยกับสำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นเช่นเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุด กรมตำรวจจึงยอมปฏิบัติตามคำสั่งอัยการ⁷⁵

ในคดีอาญาอีกเรื่องหนึ่ง พนักงานสอบสวนได้สรุปสำนวนการสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาส่งไปยังอัยการ โดยไม่ได้สอบสวนผู้ต้องหาไว้ อัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม โดยให้สอบสวนผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนได้หารือกรมตำรวจ กรมตำรวจเห็นว่าอัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนผู้ต้องหาพนักงานสอบสวนจึงแจ้งความเห็นของกรมตำรวจให้อัยการทราบ แต่อัยการเห็นว่าเป็นการสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 จึงยืนยันให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม กรมตำรวจจึงได้หารือสำนักงานอัยการสูงสุด โดยกรมตำรวจยืนยันความเห็นเดิมว่า อัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนผู้ต้องหา สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ตอบข้อหารือว่าการที่อัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นการสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่กรมตำรวจไม่เห็นพ้องด้วยกับสำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือว่า อัยการไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนผู้ต้องหาแต่สำนักงานอัยการสูงสุด

⁷⁴อัยการนิเทศ 41, 4 (2522) : 455 - 456.

⁷⁵กุลพล พลวัน, "ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย," วารสารอัยการ 9 (พฤษภาคม 2528) : 92.

ไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ทำบันทึก
เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้แย้งความเห็นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา กรมตำรวจได้ขอให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายใน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อทบทวนปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็น
บรรทัดฐาน แต่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าไม่ควรมีการทบทวน และแจ้งไป
ยังกระทรวงมหาดไทยว่า สำนักงานอัยการสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็น
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และอัยการได้มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาโดยถือว่า เมื่อ
พนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติม จึงพิจารณาสั่งคดีตามหลักฐาน
เท่าที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน และในที่สุดคณะกรรมการร่างกฎหมายใน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับข้อหาหรือของกรม
ตำรวจไว้พิจารณา⁷⁶

และในคดีอาญาอีกเรื่องหนึ่ง พนักงานสอบสวนได้สรุป
สำนวนการสอบสวนสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการ
โดยไม่ได้สอบสวนผู้ต้องหา อัยการได้ตรวจสำนวนการสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้
พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยให้แจ้งข้อหาและสอบปากคำ
ผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนเห็นว่าคำสั่งของอัยการดังกล่าว ถ้าพนักงาน
สอบสวนปฏิบัติตาม ก็เป็นเหตุให้จำต้องเรียกผู้ต้องหามาแจ้งข้อ จับกุม และ
ควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการไม่
สอดคล้องกับการตอบข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เคยตอบข้อหาหรือ
กรมตำรวจ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วยในเรื่องดังกล่าวข้างต้น
กรมตำรวจ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอให้ที่ประชุมใหญ่

⁷⁶สุชาติ วัตรประสิทธิ์, "อำนาจของอัยการในการสั่งสอบสวน
เพิ่มเติม," วารสารกฎหมาย 13 (มีนาคม 2533) : 1 - 12.

คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า อัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมผู้ต้องหาได้โดยไม่ต้องสั่งฟ้องก่อน ส่วนหลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจะจับกุม หรือควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งคดีเป็นรายกรณีไป หากพนักงานสอบสวนยังมีความเห็นว่าผู้ต้องหาผู้นั้นมีข้อผู้กระทำผิด แม้จะสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ไม่อาจจะควบคุมตัวไว้ได้แต่อย่างใด⁷⁷

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่างกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด ในระหว่างการสอบสวนน่าจะได้รับการพิจารณา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ⁷⁸ แต่ความเห็นในทางกฎหมายของอัยการสูงสุดเกี่ยวกับคดีอาญาที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนฟ้องร้อง ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติตาม แต่กรมตำรวจซึ่งรับผิดชอบการสอบสวน กลับนำเรื่องไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด⁷⁹ เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดซึ่งไม่น่าจะเป็นการถูกต้องและการที่พนักงานสอบสวนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งอัยการดังกล่าว จึงเป็นการประวิงเวลาทำให้ส่วนวนคดีล่าช้า อันเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีก

⁷⁷สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึก เรื่อง อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ธันวาคม 2534.

⁷⁸ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21, 145.

⁷⁹พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7.

ทางหนึ่ง และการอำนวยความสะดวกที่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร เช่นนี้ ก็เป็นการยุติธรรมอย่างหนึ่ง เพราะทำให้ผู้กรณีต้องสูญเสียเวลารอคอย จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้อัยการเข้ามาควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายบริหาร สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นอารยณานานาประเทศ

ในขณะเดียวกัน ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของอัยการ ในการค้นหาความจริง โดยทั่วไปมักเข้าใจว่า อัยการเป็นปรบักษ์กับผู้ต้องหา หรือจำเลย เมื่อมีการฟ้องร้องจะต้องต่อสู้กันในเชิงคดีทุกรูปแบบ และศาลจะวางตัวเป็นกลาง ทำหน้าที่เป็นกรรมการตัดสินคดี ดังเช่นคดีแพ่ง หรือทำนองเดียวกับการดำเนินคดีอาญา ในระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชนตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ แต่ฐานะอัยการและศาลในระบบ สากลนั้น อัยการเป็นโจทก์ทางแบบพิธีเท่านั้น จะเป็นโจทก์ในเนื้อหา ก็คือ เป็นคู่แพ้นะกับจำเลยไม่ได้⁸⁰

เนื่องการสอบสวนของพนักงานสอบสวน มุ่งแต่จะพิสูจน์ ความผิด แต่มิได้มุ่งที่จะค้นหาความจริง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนในคดีอาญาสามารถบรรลุผลในระดับหนึ่ง สำนักงานอัยการสูงสุด

80 คําพิพากษาศาลฎีกาที่ 791/2455 วินิจฉัยว่า "ข้าราชการเป็น อัยการว่าความแผ่นดิน ควรเข้าใจหน้าที่ว่าจะต้องรักษายุติธรรม ไม่ถือเอา เปรียบคนยาก ไม่น่าจะให้ความลำบาก ก้อย่างแกล้งให้มีขึ้น ไม่เชื่อว่าคาดหมัด ตั้งมวย เป็นคู่แพ้นะกับราษฎร เข้มขม้ม แต่ที่จะว่าความให้ได้จริงกระจ่าง ปราบกฏปลดเปลื้องข้อสงสัยอันอรรถคดี ทาตั้งนี่ดอกได้ชื่อว่าตรงต่อหน้าที่ ราชการ..."

จึงได้ออกระเบียบในการปฏิบัติให้อัยการสามารถรับคำร้องขอความเป็นธรรมจากผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม⁸¹ เนื่องจากอัยการมิได้มีหน้าที่เพียงคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมเท่านั้น แต่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาด้วย⁸² ดังจะเห็นได้จากที่ประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญานส่วนที่เกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา หรือจำเลย ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 24 - 30 สิงหาคม 2507 เรื่อง "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" ได้ลงความเห็นว่ายัยการควรรักษาความสนใจต่อผู้กระทำความผิดในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งต่อศักดิ์ศรีของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์และต่อสิทธิและส่วนได้เสียของเขา ด้วยเหตุนี้วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจึงต้องให้เหมาะสมแก่แต่ละบุคคล และเพื่อวัตถุประสงค์อันอื่นที่จะปรับปรุงและให้กลับเข้าสู่สังคมได้ โดยอัยการย่อมต้องมีมนุษยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ในการประจันหน้ากับผู้ต้องหา ในการพิจารณาความผิด ในการสอบสวน และวิธีใช้ในการสอบสวน ในการฟ้องร้องและขอให้ลงโทษ โดยจะต้องคุ้มครองส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องไม่เฉพาะของสังคมเท่านั้น แต่ของจำเลยด้วย

การดำเนินคดีอาญา องค์กรอัยการมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. องค์กรอัยการ เป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการ⁸³

⁸¹ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 48.

⁸²อุททิส แสนโกศิก. "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา," อัยการนิเทศ 37 (2508) : 43 - 45.

⁸³พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 10 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 36.

ซึ่งได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยว่า การกระทำของจำเลยเป็นกรรมเดียว เมื่ออัยการจังหวัดหนึ่งได้ฟ้องจำเลยต่อศาลแล้ว อัยการอีกจังหวัดหนึ่ง จะฟ้องจำเลยต่อศาลอีกไม่ได้ เพราะต่างก็เป็นอัยการผู้มีอำนาจฟ้องร้องด้วย จึงเป็นฟ้องซ้อน⁸⁴ จากคำพิพากษาดังกล่าว ทำให้เห็นว่าองค์กรอัยการเป็นอำนาจเดียว

2. อัยการสูงสุด มีอำนาจที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีให้แก่อัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบในการดำเนินคดีอาญา ให้แก่อัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ถือปฏิบัติ⁸⁵

3. อัยการสูงสุด มีอำนาจที่จะเพิกถอนอำนาจหรือเรียกอำนาจที่มอบหมายคืนได้เสมอ ซึ่งได้มีคำพิพากษาฎีกา วินิจฉัยว่า ในกรณีที่อัยการได้ทาลำสั่งไม่ฟ้องแล้ว แต่ยังไม่ได้ส่งสำนวนและคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจเรียกสำนวนและออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้⁸⁶

จากลักษณะขององค์กรอัยการทั้งสามประการดังกล่าว จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า

"ในการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทาลำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติก็ได้"

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 43 บัญญัติว่า

⁸⁴คำพิพากษาฎีกาที่ 464/2532.

⁸⁵ดูระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2528.

⁸⁶คำพิพากษาฎีกาที่ 4064/2532.

"ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย ห้ามมิให้ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยคำสั่งนั้นจะเสนอความเห็นคัดค้านเป็นหนังสือก็ได้ แต่ต้องเสนอโดยด่วน และเมื่อได้คัดค้านดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชามีได้สั่งเพิกถอนหรือแก้คำสั่งที่สั่งไป ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม แต่ให้ผู้บังคับบัญชารับรายงานขึ้นไปยังอัยการสูงสุดตามลำดับ

ในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต"

อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของอัยการ แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ⁸⁷

(1) อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีนอกศาล

อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีนอกศาล คือ อำนาจในการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวน และมีคำสั่งฟ้อง ไม่ฟ้อง สั่งสอบสวนเพิ่มเติม สั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดี หรือสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปฟ้อง เป็นต้น⁸⁸ อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของอัยการโดยทั่วไป มิได้จำกัดเฉพาะอัยการตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด ดังนั้นอัยการทุกตำแหน่งจึงมีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวได้ไม่ว่าจะเป็นอัยการผู้ช่วย อัยการจังหวัด อัยการพิเศษประจำเขต อัยการพิเศษฝ่าย หรืออัยการสูงสุด⁸⁹ ได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยสนับสนุนว่า แม้อัยการจังหวัดผู้ช่วยจะได้

⁸⁷ คณิศ ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 147.

⁸⁸ คู่มือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5), 143, 144.

⁸⁹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ, กรมอัยการกับการดำเนินคดีอาญาให้แก่รัฐ เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา 2523 - 2524 จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ (2525), หน้า 28.

ฟ้องคดีโดยมิได้ผ่านความเห็นชอบของผู้บังคับบัญชาตามระเบียบ การฟ้องคดี
 นั้นมีผลใช้บังคับได้ไม่เสียไป และเป็นคำฟ้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะ
 อัยการผู้ฟ้องมีฐานะเป็นอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 และมีอำนาจฟ้องคดีได้ตามกฎหมายดังกล่าว⁹⁰ แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจ
 ในการสั่งคดีดังกล่าวอัยการแต่ละคนจะใช้อำนาจสั่งคดีใด ก็จะต้องปฏิบัติตาม
 ระเบียบหรือคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดด้วย เช่น ตามระเบียบของ
 สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดว่า สำนักงานคดีประเภทปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ส่ง
 ตัวมา (ส. 1) ให้อัยการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณา แล้วทำความเห็น
 เสนออัยการจังหวัดเพื่อมีคำสั่ง⁹¹ ดังนั้น ในทางปฏิบัติอัยการจังหวัดผู้ช่วย
 จะออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องโดยลำพังไม่ได้ แม้การฟ้องคดีดังกล่าวจะชอบด้วย
 กฎหมาย แต่อัยการจังหวัดผู้ช่วยยังมีความรับผิดชอบทางวินัย ฐานไม่ปฏิบัติ
 ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และเป็นการขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
 ไม่ปฏิบัติตามหลักการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพราะอัยการผู้เป็น
 ผู้บังคับบัญชาอาจมีความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของอัยการ
 ผู้ได้บังคับบัญชาได้

แม้อัยการสูงสุดจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการและมี
 มีอำนาจออกระเบียบให้อัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติก็ตาม⁹² และอัยการ
 พิเศษประจำเขตเป็นผู้บังคับบัญชาอัยการจังหวัดในเขตของตน⁹³ อัยการ

⁹⁰คำพิพากษฎีกาที่ 1440/2493.

⁹¹ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน
 อัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 27 (1).

⁹²พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 10, 15,
 16.

⁹³พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 9, 12,
 16.

พิเศษฝ่าย เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการในสำนักงานของตน⁹⁴ และอัยการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการในสำนักงานอัยการจังหวัด⁹⁵ แต่อัยการสูงสุด อัยการพิเศษฝ่าย อัยการพิเศษประจำเขต หรืออัยการจังหวัด ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้อัยการผู้ใดบังคับบัญชามีคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องในคดีใดตามความเห็นของตนหาได้ไม่ เพราะการออกคำสั่งใด ๆ เป็นอำนาจของตำแหน่งของอัยการแต่ละตำแหน่ง ดังนั้นอัยการผู้เป็นหัวหน้า หากไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งของอัยการมีอำนาจในการออกคำสั่ง หัวหน้าอัยการก็ชอบที่จะเรียกสำนวนมาสั่งเอง หรือมอบหมายให้อัยการผู้ใดบังคับบัญชาอื่นทำแทนได้⁹⁶

การดำเนินคดีอาญาของไทย ใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ⁹⁷ กล่าวคือ แม้จะปรากฏการกระทำที่ถูกต้องแล้วว่าเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ อัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปว่า มีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา อัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น⁹⁸

อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องตามหลักดุลพินิจนี้ อัยการสูงสุดมิได้มอบหมายให้อัยการผู้ใดบังคับบัญชาให้ แต่อัยการสูงสุดจะเป็นผู้ใช้อำนาจนี้เอง รอดยถ้าหากอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนคดีใด เห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงแห่งชาติ

⁹⁴พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 10.

⁹⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 9.

⁹⁶ดูพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ มาตรา 10, 12, 16 และระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 24.

⁹⁷คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้า 121.

⁹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไป
ยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง⁹⁹ นอกจากนี้คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมให้อัยการ
ทาความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่ง¹⁰⁰

อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดี คือ สั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องได้
ทุกคดีที่ราชอาณาจักรโดยไม่มีข้อยกเว้น¹⁰¹ ในกรณีที่อัยการผู้ได้บังคับบัญชา
มีคำสั่งไม่ฟ้อง ถ้าอยู่ในกรุงเทพมหานครจะต้องส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไป
เสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้า
อยู่ในจังหวัดอื่น จะต้องส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด
ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือ
ผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไป
ยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด¹⁰² แต่ถ้าอัยการผู้ได้บังคับบัญชาสั่งไม่ฟ้องแล้ว
แต่ยังไม่ได้เสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดี
กรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน
มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ คำสั่งของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน
ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰³ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้วถือว่าคำสั่งนั้นเด็ดขาด

อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม
ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุด คดีวิสามัญฆาตกรรม คือ คดีฆาต
กรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือ

⁹⁹ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน
อัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51.

¹⁰⁰เรื่องเดียวกัน, ข้อ 48 แก้ไขเพิ่มเติมตามหนังสือสำนักงาน
อัยการสูงสุด ที่ อส 0001/ว 113 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2537.

¹⁰¹คดีเต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้า 148.

¹⁰²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

¹⁰³คำพิพากษาฎีกาที่ 4064/2524.

ตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่¹⁰⁴ ซึ่งคดีวิสามัญฆาตกรรมมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก เห็นว่า เป็นความผิดเฉพาะฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาเท่านั้น¹⁰⁵ อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า เป็นคดีทุกเรื่องที่เจ้าพนักงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตายนั้น โดยไม่ จำกัดฐานความผิดและตัวผู้ต้องหา¹⁰⁶ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายหลัง อำนาจ ของอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทนเกี่ยวกับคดีวิสามัญฆาตกรรม ำใช้ เฉพาะกรณีที่ออกคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเท่านั้น ส่วนการยื่นฟ้อง ผู้ต้องหาและการดำเนินคดีในศาล คงเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการประจำ ศาลชั้นต้นที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นตามปกติ¹⁰⁷

อำนาจหน้าที่ในการชี้ขาด อำนาจของพนักงานสอบสวน ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว¹⁰⁸ การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวน เป็นการใช้อำนาจ หน้าที่ในฐานะตัวแทนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน ซึ่งเป็นหนึ่งเดียว มิใช่ การใช้อำนาจเฉพาะตัวพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของ พนักงานสอบสวนไม่ได้ติดอยู่กับห้องที่ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนทุกห้องที่มี อำนาจสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร บทบัญญัติใน

¹⁰⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

¹⁰⁵สุจินต์ ทิมสุวรรณ, "คดีวิสามัญฆาตกรรม," วารสาร อัยการ 3 (กุมภาพันธ์ 2523) : 9 และ สนิท สนั่นศิลป์, "วิสามัญ ฆาตกรรม" อัยการนิเทศ 46, 4 (2527) : 569.

¹⁰⁶คณิง ฤาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2530), หน้า 313 และ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หน้า 135.

¹⁰⁷คณิง ฤาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 315.

¹⁰⁸คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 129.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วย อำนาจสอบสวน มาตรา 18 เป็นต้นไป เป็นบทบัญญัติเพื่อขจัดปัญหาการเกี่ยวงอนกัน หรือการแย้งกัน รับผิดชอบของตัวเจ้าหน้าที่¹⁰⁹

การสอบสวน เป็นการดำเนินการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับ¹¹⁰ ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักกฎหมายไม่ต้องการให้บุคคลเดือดร้อนถึงสองครั้งในเรื่องเดียวกัน (ne bis in idem) ดังนั้น กฎหมายจึงได้บัญญัติถึงการชี้ขาดในกรณีที่ไม่แน่ว่า พนักงานสอบสวนคนใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่อยู่จังหวัดเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไป แล้วแต่กรณีเป็นผู้ชี้ขาด แต่ในระหว่างหลายจังหวัด อัยการสูงสุด หรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด และไม่มีจำเป็นต้องมีการโต้แย้งอำนาจการสอบสวนกัน¹¹¹ ดังนั้น ถ้าผู้ต้องหาร้องขอให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดว่า พนักงานสอบสวนท้องที่ใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดเดียวกัน ซึ่งเกิดขึ้นในหลายท้องที่ จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดที่จะต้องชี้ขาด การที่อัยการสูงสุดไม่ชี้ขาดโดยถือว่ากรณีไม่มีการโต้แย้งกันระหว่างพนักงานสอบสวนนั้น¹¹² น่าจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะฐานะของผู้ต้องหาในฐานะ เป็นประชาชนของคดี ต้องถูกกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก ผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการจะคุ้มครอง¹¹³

¹⁰⁹คดีต ณ นคร, "หมายเหตุคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ," อัยการนิเทศ 43, 3 - 4 (2524) : 291 - 292.

¹¹⁰คดีต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 129.

¹¹¹เรื่องเดียวกัน.

¹¹²คดีต ณ นคร, "หมายเหตุคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ," หน้า 291 - 292.

¹¹³คดีต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 129.

อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ในฐานะ เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หมายถึง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7, 8, 9 ซึ่งเป็นความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรจริง ๆ แต่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในราชอาณาจักร หรือความผิดบางส่วนที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรหรือมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดบางคนกระทำนอกราชอาณาจักร และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง, 5 และ 6 ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าเป็นความผิดที่เกิดขึ้นหรือกระทำในราชอาณาจักร สำนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นกรณีต้องอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ด้วย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ กรณีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศโดยแท้ ทั้งไม่อาจปรับเป็นกรณีที่จะยึดถือเขตพื้นที่ของพนักงานสอบสวนตามปกติ ดังเช่นกรณีธรรมดาได้¹¹⁴ การสอบสวนความผิดดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทนอัยการสูงสุด ซึ่งในทางปฏิบัติอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทนจะมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้กับพนักงานสอบสวนคนใดก็ได้¹¹⁵ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้องค์กร มีชพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง และเมื่อพนักงานสอบสวนใดได้รับมอบหมาย เมื่อดำเนินการสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติตามและการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนยังอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด¹¹⁶ ซึ่งในปัจจุบันอัยการสูงสุด ได้มอบอำนาจให้อัยการในสำนักงานที่ปรึกษาทนาย เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการสอบสวนของ

¹¹⁴อัยการนิเทศ (2523), หน้า 10 - 20.

¹¹⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคหนึ่ง.

¹¹⁶คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า

พนักงานสอบสวน¹¹⁷

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวน
ในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน คือ

- (1) พนักงานสอบสวน ซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ
- (2) พนักงานสอบสวน ซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคล

ที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำร้ายผู้ต้องหา¹¹⁸

อำนาจหน้าที่ในการรับรองอุทธรณ์หรือฎีกา ตามหลัก
กฎหมายการอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายสามารถทำได้เสมอ แต่การ
อุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงมีข้อจำกัด แต่คดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา
ในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ถ้าผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อใน
คำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น พิจารณาเห็นว่าข้อความที่
ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาและอนุญาตให้อุทธรณ์
หรือฎีกา หรืออัยการสูงสุด หรืออัยการผู้ซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายให้
ลงลายมือชื่อรับรองอุทธรณ์ หรืออัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองฎีกา ว่ามี
เหตุอันควรที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจะได้พิจารณาอุทธรณ์และฎีกานั้นก็เป็นอัน
ใช้ได้¹¹⁹ งานทางปฏิบัติสำหรับต่างจังหวัดอัยการสูงสุดได้มอบให้อัยการพิเศษ
ประจำเขตเป็นผู้รับรองอุทธรณ์คดีที่เกิดขึ้นภายในเขตของตน¹²⁰ ส่วนใน

¹¹⁷พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.
2535 มาตรา 5 (17).

¹¹⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคสอง.

¹¹⁹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ตรี,
221, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง
พ.ศ. 2499 มาตรา 22 ทวิ.

¹²⁰คำสั่งกรมอัยการ ที่ 200/2528 เรื่อง มอบหมายให้อัยการ
พิเศษประจำเขตรับรองอุทธรณ์ ลงวันที่ 18 กันยายน 2528.

กรุงเทพมหานคร อัยการสูงสุดได้มอบหมายให้รองอัยการสูงสุดฝ่ายคดีเป็นผู้รับรองอุทธรณ์

อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องผู้ต้องหา ในคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง การดำเนินการในศาลแขวงจะต้องดำเนินการโดยรวดเร็ว พนักงานสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนคดีให้เสร็จ และส่งสำนวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังอัยการ เพื่อให้อัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในระยะเวลา 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับตัวผู้ต้องหา และในกรณีที่มีความจำเป็นไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวน หรืออัยการจะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องได้คราวละไม่เกิน 6 วัน แต่ไม่เกิน 5 ครั้ง¹²¹ ในกรณีที่อัยการไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ผิดฟ้องแล้ว อัยการจะยื่นฟ้องคดีไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด¹²²

เนื่องจากคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง เป็นคดีที่มีโทษเล็กน้อย กฎหมายจึงกำหนดให้ดำเนินการโดยความรวดเร็ว ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ทัน ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องขออนุญาตฟ้องจากอัยการสูงสุด

อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องคดีที่เด็ก หรือเยาวชนกระทำความผิด เนื่องจากคดีที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้ต้องหา กฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการคดีเด็กหรือเยาวชนแยกออกจากผู้ใหญ่ และมีวิธีดำเนินการคดีที่แตกต่างจากผู้ใหญ่กระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อมุ่งจะแก้ไขเด็กหรือเยาวชนให้

¹²¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 7.

¹²²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 9.

เป็นพลเมืองดี อันเป็นกำลังของชาติต่อไป และมุ่งคำนึงถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กหรือเยาวชนยิ่งกว่าการลงโทษ กฎหมายจึงกำหนดระยะเวลาในการฟ้องไว้¹²³ หากพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ห้ามมิให้อัยการฟ้องคดี เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด¹²⁴

(2) อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในศาล

อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในศาล คือ การดำเนินการในทางอรรถคดีในศาลของอัยการ หรือที่เรียกกันว่า "การว่าความ" อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุด มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อัยการพิเศษฝ่ายคดี มีอำนาจดำเนินคดีภายในเขตที่ได้รับมอบหมาย อัยการพิเศษประจำเขต มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในเขต ส่วนอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่อัยการผู้นั้นรับราชการประจำ¹²⁵

นอกจากนี้ อัยการอาจจะดำเนินคดีนอกเขตอำนาจของตนก็ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่ออัยการสูงสุดได้มีคำสั่งให้อัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออัยการพิเศษประจำเขตได้มีคำสั่งให้อัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในเขต ไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีใดโดยเฉพาะเรื่องภายในเขต และอัยการสูงสุดหรืออัยการพิเศษประจำเขตแล้วแต่กรณี ได้แจ้งให้ศาลแห่งท้องที่นั้นทราบแล้ว อัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

¹²³ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 51 ทวิ.

¹²⁴ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 53.

¹²⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 12.

(2) เมื่อคดีที่อัยการได้ดำเนินไว้แล้วในศาลชั้นต้นขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา อัยการผู้ดำเนินคดีนั้นหรืออัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้น หรืออัยการซึ่งได้รับราชการประจำอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีอำนาจดำเนินคดีในศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาได้

(3) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น อัยการประจำศาลอื่นนั้นหรืออัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรืออัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้¹²⁶

อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้น ครอบคลุมได้แก่ อัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น ๆ ซึ่งจะเริ่มต้นโดยการยื่นฟ้อง และสืบพยานในศาล และเสร็จสิ้นลงโดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาแล้ว อัยการไม่เห็นฟ้องด้วย อัยการมีอำนาจหน้าที่อุทธรณ์คำพิพากษาต่อไป การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในต่างจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการศาลสูงประจำเขต¹²⁷ สำหรับในกรุงเทพมหานคร การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการศาลสูง¹²⁸ เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแล้ว อัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ อัยการมีอำนาจฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา โดยอำนาจในการฎีกาเป็นไปเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ส่วนการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ หรือฎีกาในคดีที่เกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด เป็นอำนาจ

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นอุทธรณ์และฎีกาในเขตท้องที่สำนักงานอัยการเขต พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2537.

¹²⁸ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535 มาตรา 5 (11).

หน้าที่ของอัยการจังหวัดประจำศาลคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด สำหรับ
ในกรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการประจำสำนักงานคดีเยาวชน
และครอบครัว¹²⁹

นอกจากการดำเนินคดีในศาลชั้นต้นแล้ว พนักงานอัยการ
อาจดำเนินคดีในศาลชั้นต้นโดยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ปล่อยผู้ต้องหา
ที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องได้¹³⁰ หรืออาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลซึ่งถูก
ควบคุมหรือขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดไปจากคำพิพากษาของ
ศาลได้¹³¹

อัยการมีอำนาจหน้าที่ ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลทำการ
และดำเนินคดีวิสามัญฆาตกรรม เมื่อมีบุคคลถึงแก่ความตายซึ่งเกิดขึ้นโดยการ
กระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายใน
ระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตาม
หน้าที่ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชันสูตร
พลิกศพไปยังอัยการ ให้อัยการทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่
ให้ทำการผ่าศพและทำคำสั่ง แสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และ
ถึงเหตุ และพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าเป็นผู้
กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้¹³²

อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดี ใน
กรณีที่นายประกันผิดสัญญาประกันจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

¹²⁹ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน
อัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 112.

¹³⁰ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน
อัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 55.

¹³¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90.

¹³²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150.

ความอาญา¹³³ ในทางปฏิบัติ ศาลจะเป็นผู้แจ้งให้อัยการทราบว่า มี นายประกันผู้ใดผิดสัญญาประกันจำเลยกับศาล และขอให้อัยการดำเนินการ บังคับคดีให้ เมื่ออัยการยื่นคำร้องบังคับคดีแล้ว ขั้นตอนการบังคับคดีเป็นหน้าที่ ของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2534 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ ได้ลงข่าว คำสัมภาษณ์ของอธิบดีกรมบังคับคดี เกี่ยวกับ นโยบายในการบริหารงานของกรมบังคับคดี ได้กล่าวพาดพิงถึงสำนักงาน อัยการสูงสุด ว่า กรมบังคับคดีเกิดความสูญเสียมาก เนื่องจากกรณีที่ศาล สั่งให้ปรับในคดีอาญา ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคล หรือบุคคลต่าง ๆ อัยการที่เป็น ทนายแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ยึดทรัพย์สินค้าตามที่ศาลสั่ง กลับปล่อยปละละเลยใน หน้าที่ตามที่ศาลสั่ง ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินเพราะเรื่องดังกล่าว เป็นจำนวน มาก ฯลฯ ผู้อำนวยการสำนักงานประชาสัมพันธ์และการข่าวสำนักงานอัยการ สูงสุด ได้แถลงโต้ตอบว่า อัยการผู้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น ๆ ก็มีได้มี ฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่ศาลลงโทษปรับจำเลยแต่อย่างใด และ อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา เป็น อำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งต่างกับหลักกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปที่ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของอัยการ¹³⁴ ปัญหาการบังคับคดีให้เป็นไปตาม คำพิพากษาของศาลในคดีอาญาสมควรได้รับการปรับปรุงให้อัยการเป็น ผู้ดำเนินการบังคับคดีเช่นเดียวกับระบบอัยการสากล ซึ่งจะช่วยให้แก้ปัญหาที่ เกิดขึ้นดังกล่าวได้

อำนาจหน้าที่ในการแก้ต่างให้แก่เจ้าพนักงาน ซึ่งถูกฟ้อง ในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ หรือราษฎรถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้

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

¹³⁴วิจิตร อยู่สุภาพ, "กรมอัยการชี้แจงว่า กรณีอธิบดี กรมบังคับคดีไว้อัยการละเลยหน้าที่," จุลสาร สปช. สำนักงานประชาสัมพันธ์ และการข่าว กรมอัยการ 4 (ธันวาคม 2533) : 2 - 4.

กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือ เข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการ เมื่ออัยการเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นการชอบด้วยกฎหมาย อัยการก็จะรับแก้ต่างให้กับบุคคลดังกล่าว¹³⁵

อำนาจหน้าที่เรียกร้อยทรัพย์สิน หรือราคาแทนผู้เสียหาย ในคดีอาญา อัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาและเรียกทรัพย์สินคืน หรือเรียกราคาทรัพย์สินแทนผู้เสียหายที่ถูกจำเลยกระทำผิดอาญา ในคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด ฆาตกรรม ฆอโจง ยักยอก หรือรับของโจร¹³⁶ การเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินคืนแทนผู้เสียหายในคดีอาญาที่อัยการฟ้อง เมื่อศาลพิพากษาให้คืนหรือชำระราคาทรัพย์สิน จำเลยเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาของผู้เสียหาย ในทางปฏิบัติการบังคับคดีเป็นหน้าที่ของผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายไม่เคยบังคับคดีกับจำเลย อันเนื่องมาจากความไม่รู้กฎหมาย หรือไม่ทราบจะบังคับคดีเอากับจำเลยอย่างไร จำเลยจึงเป็นเพียงลูกหนี้ตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ถ้าจะให้การบังคับคดีมีผลทางกฎหมายและทางจิตวิทยาแก่จำเลยและผู้เสียหาย รัฐควรจะดำเนินการบังคับคดีแทนผู้เสียหายด้วย โดยอัยการควรจะแจ้งราคาทรัพย์สินให้กับกรมราชทัณฑ์ทราบ และให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการหักรายได้จากจำเลย (นักโทษ) เพื่อชดเชยให้กับผู้เสียหายตามสัดส่วนของรายได้ของจำเลย ก็จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้ส่วนหนึ่ง และจะทำให้จำเลยมีความสำนึกในการกระทำความผิดได้บ้าง

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี¹³⁷ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการ และมี

¹³⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (3).

¹³⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43.

¹³⁷พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 33 (6), 39.

อำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้อัยการทำหน้าที่อื่น ๆ ได้ นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นใด การทำคำสั่งนั้น จะทำเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบเพื่อให้อัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ แต่คำสั่งและระเบียบนั้น ๆ จะขัดต่องานในหน้าที่ หรืองานในหน้าที่เสื่อมทราบได้¹³⁸ ดังนั้นนายกรัฐมนตรียังไม่มีอำนาจในการที่จะสั่งให้อัยการมีคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องในคดีอาญาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2518 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แจ้งให้กรมอัยการไม่ฟ้องคดีกับราษฎรที่บุกรุกเข้าทำไร่ในป่าสงวนแห่งชาติ และอธิบดีกรมอัยการได้มีคำสั่งให้อัยการพิเศษประจำเขต และอัยการจังหวัดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวด้วย¹³⁹ แต่มีอัยการจังหวัดบางแห่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมอัยการ โดยฟ้องราษฎรเป็นจำเลย และจำเลยได้อ้างคำสั่งดังกล่าวขึ้นต่อผู้ฟ้องของโรงพัก ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ทำให้จำเลยพ้นผิด¹⁴⁰

จึงแสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการ ไม่สามารถสั่งให้อัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

¹³⁸ อักษรกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ย. 1 เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม อ้างใน สุรินทร์ ถั่วทอง, "จากยกระบัตร์สู้อัยการ," วารสารอัยการ 5 (เมษายน 2525) : 53.

¹³⁹ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร 0203/4380 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518, บันทึกข้อความ กระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0608/816 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2518 และหนังสือกรมอัยการ ที่ มท 1004/ว 19 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2518.

¹⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1486/2520.

2. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการ เป็นนายแผ่นดิน

การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ในฐานะเป็นนายแผ่นดิน ก็คือ การดำเนินคดีแพ่งในศาลแทนรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมาย

อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐตั้งแต่เริ่มตั้งกรมอัยการ ปรากฏตามกฎหมายซึ่ง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ออกเป็นข้อบังคับสำหรับข้าราชการใน กรมอัยการ ร.ศ. 112 ว่า

"ข้อ 3. หน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการและเจ้าพนักงานมีอยู่ดังนี้ คือ

ฯลฯ

(2) ต้องเป็นทนายว่าความให้เจ้าพนักงานในกระทรวง กรม ต่าง ๆ ในนามของราชาธิปไตย ในความแพ่งอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ของราชาธิปไตย ฯลฯ" 141

ต่อมา ร.ศ. 116 ได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองกำหนด อำนาจหน้าที่ของอัยการในคดีแพ่งไว้ ดังนี้

"ข้อ 86. หน้าที่พนักงานรักษาพระอัยการนั้น มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องในคดีบรรดาที่มีประโยชน์ของรัฐบาล หรือสาธารณประโยชน์ และ ความเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวอยู่ในคดีเรื่องนั้น ทั้งความอาญา และ ความแพ่ง" 142

นอกจากนี้ ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับประโยชน์ของรัฐบาล หรือ สาธารณประโยชน์ ศาลจะต้องเรียกอัยการให้ไปฟังความในคดีนั้นด้วย

141พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17.

142ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 86.

ดังปรากฏในข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 102 ว่า

"ข้อ 102. ในความแพ่งเรื่องใด ๆ แม้มีคู่ความต่างหากแต่
เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของทางราชการ หรือเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์มีมาถึง
ศาลใด ๆ ให้ศาลแจ้งความให้พนักงานรักษาพระอัยการทราบ เมื่อพนักงาน
รักษาพระอัยการทราบว่า ความแพ่งเรื่องใดเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของราชการ
หรือเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์มีอยู่ในศาลใดก็ให้ไปเอง หรือแต่งผู้แทน
ไปฟังความเรื่องนั้น และว่ากล่าวในส่วนที่จะรักษาประโยชน์ของราชการและ
สาธารณประโยชน์นั้น"

ในคดีดังกล่าวเมื่อศาลพิจารณาเสร็จแล้ว ก่อนที่จะตัดสินคดี
ศาลจะต้องแจ้งให้อัยการทราบ และอัยการมีอำนาจที่จะแถลงชี้แจงให้ศาล
ทราบ และให้ศาลพิเคราะห์ด้วยคำของอัยการ จึงพิพากษาตามที่ศาล
เห็นสมควร ดังปรากฏตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ
103 ว่า

"ข้อ 103. เมื่อศาลได้พิจารณาความแพ่ง ชนิดที่รว่านั้นเสร็จ
สำนวนแล้ว ก่อนที่จะตัดสินให้แจ้งต่อพนักงานรักษาพระอัยการ ๆ มีอำนาจที่
จะชี้แจงข้อร้องแก่ศาล ในส่วนการที่จะรักษาประโยชน์ของราชการแล
สาธารณประโยชน์ และให้ศาลพิเคราะห์ด้วยคำของพนักงานรักษาพระอัยการ
แล้วจึงพิพากษาคดีเรื่องนั้น ตามซึ่งศาลเห็นว่าสมควร"¹⁴³

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว อัยการไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา
อัยการมีอำนาจอุทธรณ์คำพิพากษาคดีดังกล่าวและขอให้ศาลทุเลาการบังคับคดี
ได้ ดังปรากฏตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 104 ว่า

"ข้อ 104. ถ้าพนักงานรักษาพระอัยการเห็นว่า ศาลพิพากษา
ความแพ่งชนิดที่รว่ามาเรื่องใดไม่ถูกต้อง และจะททำให้เสื่อมเสียประโยชน์
ราชการ หรือสาธารณประโยชน์ ก็มีอำนาจที่จะทุเลา แลอุทธรณ์คำพิพากษา

¹⁴³ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 103.

นั้นได้ ตามกระบวนการพิจารณา "144

และเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด อัยการจะบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ดังปรากฏตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 105. ว่า

"ข้อ 105. ถ้าคำพิพากษาเป็นเด็ดขาด ไม่มีอุทธรณ์แล้ว ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานรักษาพระอัยการจะต้องตรวจตราให้การเป็นไปตามคำพิพากษานั้น" 145

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2451 ได้ประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีแพ่งไว้ ดังนี้

"มาตรา 35 อัยการมีหน้าที่รับว่าคดีในประเภทต่อไปนี้

ข้อ 1. ในคดีแพ่งเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งเกี่ยวกับรัฐบาล

ข้อ 2. ในคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งข้าราชการต้องถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ทำไปในหน้าที่ ซึ่งเห็นสมควรที่อัยการจะว่าต่างข้าราชการนั้น ฯลฯ 146

จากกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในขณะที่เริ่มมีอัยการกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง ปล่อยให้ อัยการเข้าเกี่ยวข้องกับคดีแพ่งทุกเรื่อง ที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของ รัฐและสาธารณประโยชน์ แม้ว่าคดีแพ่งดังกล่าวจะเป็นเรื่องระหว่างเอกชนฟ้องกันเองก็ตาม อัยการมีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ ได้ และกฎหมายยังกำหนดให้ศาลมีหน้าที่ต้องแจ้งให้อัยการทราบเรื่องเกี่ยวกับคดีดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ อัยการยังมีอำนาจอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา ที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนการบังคับคดีตามคำพิพากษาด้วย

144 ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 104.

145 ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ข้อ 105.

146 พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 มาตรา 35.

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน กำหนดอำนาจหน้าที่อัยการในคดีแพ่งไว้ ดังนี้

(1) อัยการมีอำนาจ และหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาล ทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรืออัยการ

(2) มีอำนาจในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ หรือในคดีแพ่งที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการ เมื่อเห็นสมควรอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้

(3) ในคดีแพ่งที่เทศบาล หรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์ หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่ออัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

(4) ในคดีแพ่งที่นิติบุคคล ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย และมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่ออัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

(5) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้ โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้¹⁴⁷

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งให้แก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ¹⁴⁸

¹⁴⁷พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11.

¹⁴⁸พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39.

นอกจากนี้ อัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายอื่นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้อัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและสาธารณประโยชน์ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ หรือราษฎรที่เข้าช่วยเหลืองานราชการ แต่งานบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของอัยการได้ถูกยกเลิกไป การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาจึงเป็นหน้าที่ของตัวความ

ปัจจุบันการดำเนินงานของรัฐ มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นในการดำเนินงานของรัฐ มีทั้งการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลกระทบถึงเอกชน กับการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีความสัมพันธ์กับเอกชนในทางแพ่งไม่ว่าโดยนิติกรรมหรือนิติเหตุ ดังนั้น ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจึงเกิดข้อขัดแย้งหรือมีข้อพิพาทกับเอกชนอยู่เสมอ คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า คดีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องเอกชนเป็นคดีแพ่งต่อศาล เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าพนักงานและราษฎรที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ คดีเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีว่าต่างหรือแก้ต่างจะต้องส่งเรื่องให้อัยการเป็นทนายว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ แต่ถ้าอัยการปฏิเสธ หรือขัดข้องในการเป็นทนายก็ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ไม่สมควรให้กระทรวงทบวง กรมใด ว่าจ้างทนายเอกชนเป็นผู้ดำเนินคดีให้¹⁴⁹

จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมี

¹⁴⁹สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นว 81/2505," ลงวันที่ 13 กันยายน 2505.

กรณีพิพาทเป็นคดีความแพ่ง ก็ต้องขอให้อัยการว่าต่างหรือแก้ต่างให้เสมอ
แม้ศาลซึ่งเป็นส่วนราชการ เมื่อมีกรณีพิพาทกับเอกชนหรือผู้พิพากษาอุทธรณ์
เป็นจำเลยในคดีแพ่ง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก็ต้องให้อัยการ
ดำเนินคดีให้ 150

ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะ
เทียบเท่ากระทรวงหรือกรม กระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในสังกัด
ให้ดำเนินคดีแพ่งในศาลใดศาลหนึ่งหรือหลายศาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์
ของตนเป็นประจำ หรือเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ให้แจ้งให้อัยการสูงสุดทราบ
เมื่ออัยการสูงสุดเห็นชอบในคุณสมบัติของข้าราชการผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้ง และ
อัยการสูงสุดได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรม เพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้
ข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีแทนได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

ข้าราชการผู้ที่จะดำเนินคดีดังกล่าว ต้องเป็นเนติบัณฑิตหรือ
ได้รับปริญญาตรี หรือปริญญากฎหมายในต่างประเทศที่เนติบัณฑิตยสภายอม
เทียบว่าเสมอด้วยเนติบัณฑิต และเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา 151, 152

150 กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแพ่งในหน้าที่พนักงานอัยการ
พ.ศ. 2525 (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์ 2525) หน้า 2.

151 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 19.

152 มีส่วนราชการหลายแห่ง เคยมีหนังสือขอความเห็นชอบจาก
อัยการสูงสุด ขอให้ข้าราชการของตนที่สำเร็จนิติศาสตร์บัณฑิต และเนติบัณฑิต
เป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับส่วนราชการนั้นเป็นประจำได้เองทุกศาล แต่
อัยการสูงสุดไม่เคยอนุมัติให้ส่วนราชการใดแต่งตั้งข้าราชการในส่วนราชการ
อื่นเป็นผู้ดำเนินคดีแพ่ง กรุงเทพมหานคร เคยมีหนังสือ ที่ กท 0306/2211
ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2534 ขอความเห็นชอบให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครเป็นประจำได้เอง แต่อัยการสูงสุด
ไม่อนุมัติ และมีหนังสือ ที่ อส 0002/621 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2534 ว่า
ควรให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีให้กับกรุงเทพมหานคร.

การดำเนินคดีแพ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด หรืออัยการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) คดีที่ต้องตั้งต้นที่อัยการ

คดีที่ต้องตั้งต้นที่อัยการ คือ คดีที่อัยการเข้าไปในคดีในฐานะตัวความหรือคู่ความ เช่น คดีอุทลุม การร้องขอต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติให้อัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้เอง เช่น การคัดค้านสัญญาติ เป็นต้น ซึ่งคดีเหล่านี้ อัยการไม่จำเป็นต้องให้ตัวความแต่งตั้งให้อัยการเป็นทนาย เพราะกฎหมายประสงค์จะให้อัยการเป็นตัวความและดำเนินคดีด้วยตนเอง สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการ และแนะนำการปฏิบัติหน้าที่อัยการในกรณีเช่นนี้ว่า อัยการไม่ควรตั้งทนายความให้ว่าความ และดำเนินคดี กระบวนพิจารณาแทนตน (คำแนะนำในหนังสืออัยการพิเศษ พ.ศ. 2492 หน้า 235)

ดังนั้นการดำเนินคดีประเภทนี้ อัยการอาจได้รับคำร้องขอจากบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ได้ เช่น ราษฎรผู้มีส่วนได้เสียในคดี เป็นต้น อัยการจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คดีหรือเรื่องดังกล่าวที่รับไว้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอัยการหรือไม่ และหากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอัยการแล้ว จะต้องพิจารณาต่อไปว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และเมื่อเห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจที่ตนจะดำเนินการได้แล้ว อัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาคดีในศาลจนครบถ้วนเท่าที่จะทำได้ การดำเนินคดีดังกล่าวเริ่มต้นที่อัยการ อัยการจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวความเองและมีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาได้ เช่นเดียวกับตัวความทั่วไป นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจอัยการที่จะออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ มาให้การก็ได้ นอกจากพยานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่คู่ความฝ่ายนั้นยินยอมมาให้การต่ออัยการ¹⁵³ บุคคลผู้ถูกหมายเรียกดังกล่าว

¹⁵³พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 13.

หากขัดแย้งไม่มาพบอัยการตามหมายเรียก ก็จะต้องรับโทษทางอาญาด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ของอัยการ ที่มีลักษณะคล้ายกับการรวบรวมพยานหลักฐานในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน และเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ของอัยการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากตำรวจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ กรมตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐานที่อัยการต้องการในการดำเนินคดีด้วย 154

การดำเนินคดีที่ต้องตั้งต้นที่อัยการนี้ อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจโดยอิสระที่จะเข้าเป็นตัวแทน หรือคู่ความก็ได้

(2) คดีว่าต่างหรือแก้ต่าง

คดีว่าต่างหรือแก้ต่าง คือ คดีที่อัยการไม่ได้เข้าเป็นตัวแทนหรือคู่ความเอง แต่ทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ คดีที่รัฐบาลหรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือราษฎรผู้ซึ่งช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นตัวแทนและได้ร้องขอให้อัยการดำเนินคดีว่าในฐานะทนายความ กรณีดังกล่าวอัยการจะปฏิบัติหน้าที่อย่างทนายความเช่นเดียวกับเอกชน โดยการดำเนินคดีจะต้องมีใบแต่งตั้งให้อัยการเป็นทนายและอัยการผู้ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินคดีแทนตัวแทน หากอัยการผู้อื่นจะเข้าดำเนินคดีแทนอัยการคนเดิม ตัวความจะต้องแต่งตั้งอัยการผู้นั้นเป็นทนายด้วย การดำเนินคดีว่าต่างหรือแก้ต่างของอัยการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. คดีที่ว่าต่างหรือแก้ต่างให้กับองค์กรของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ กำหนดให้อัยการ

154หนังสือกรมสารบรรณรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร ที่ น.ว.95/2497 ลงวันที่ 9 เมษายน 2497.

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง¹⁵⁵ ซึ่งกฎหมายมิได้ให้ความหมายของคำว่า "รัฐบาล" ไว้แต่ประการใด ซึ่งการดำเนินการดำเนินคดีของอัยการจะต้องเกี่ยวข้องกับศาล จึงต้องศึกษาความหมายคำว่า "รัฐบาล" จากคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาว่า "ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องในศาลได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นนิติบุคคล รัฐบาลนั้นแม้จะหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือหมายถึงนิติบุคคล ก็ไม่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่มีความหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคล จึงเป็นคู่ความไม่ได้¹⁵⁶

ดังนั้น อัยการจึงไม่สามารถดำเนินการแทนรัฐบาลได้ แต่รัฐบาลมีกลไกการบริหารงาน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหารทุกกระทรวง ทบวง กรม ในราชการบริหารส่วนกลาง รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาราชการบริหารส่วนภูมิภาคของหน่วยงานที่สังกัด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลทรัพย์สินของทางราชการ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติว่า เมื่อเกิดความสูญเสียและเสียหายแก่ทรัพย์สินของส่วนราชการ จะต้องให้ส่วนราชการรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ¹⁵⁷ และให้ตั้งกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบเพิ่มขึ้น เพื่อดำเนินการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแก่ทางราชการ รวมทั้งฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย

155 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2).

156 คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490.

157 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นว 155/2503," ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503.

ดังกล่าวด้วย¹⁵⁸ สำหรับหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจเฉพาะที่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงการคลัง อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง ทบวง กรมที่สังกัด ไม่จำเป็นต้องรายงานถึงกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นได้วางระเบียบปฏิบัติของตนเอง ให้รายงานไปยังส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจหน่วยนั้นสังกัด โดยกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำกับดูแลการเงินและงบประมาณ¹⁵⁹

เงินและทรัพย์สินใด ๆ ที่ส่วนราชการได้รับมาอันเนื่องมาจากการชนะคดีแพ่ง จะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน¹⁶⁰ แต่เงินและทรัพย์สินใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอื่น เช่น รัฐวิสาหกิจได้รับมาอันเนื่องมาจากการชนะคดีแพ่ง เป็นรายได้ของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนกำไรสุทธิประจำปี หลังจากเหลือจ่ายโบนัสกรรมการ และพนักงานแล้ว ต้องนำส่งคลัง¹⁶¹

ดังนั้น รัฐบาลจะดำเนินคดีโดยเป็นโจทก์ หรือถูกดำเนินคดีโดยถูกฟ้องเป็นจำเลย หรือร้องสอดเข้าเป็นคู่ความร่วมในคดีแพ่ง จึงต้องกระทำผ่านส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จังหวัด และอื่น ๆ รวมทั้งบุคคลธรรมดา โดยใช้นามในตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายระบุไว้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด พนักงานสอบสวน หรืออื่น ๆ

¹⁵⁸กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ นว 39411/2488," ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2488.

¹⁵⁹คณะรัฐมนตรี, "ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2506," ข้อ 6, 29.

¹⁶⁰พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24.

¹⁶¹คณะรัฐมนตรี, "ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2506," ข้อ 12.

เป็นต้น 162

งานทางปฏิบัติเมื่อส่วนราชการต่าง ๆ ประสงค์จะ
ดำเนินคดีใดก็จะมีหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุด หรืออัยการขอให้ว่าต่าง
หรือแก้ต่างให้ส่วนราชการนั้น ๆ เมื่ออัยการได้รับเรื่อง หรือคดีใดแล้ว
อัยการจะทำการสอบสวนเรื่องราว และตรวจหลักฐานต่าง ๆ ในคดี เมื่อได้
ข้อเท็จจริงแห่งคดีเรียบร้อยแล้ว อัยการจะตรวจพิจารณาเรื่องทั้งหมดรวมทั้ง
ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ส่วนราชการนั้น ๆ
ทราบถึงผลได้ผลเสียในการที่จะดำเนินคดีต่อไป เมื่อส่วนราชการเจ้าของคดี
ได้ทราบถึงฐานะคดีแล้ว และยังมีความเห็นยืนยันให้อัยการดำเนินคดีให้ต่อไป
ส่วนราชการเจ้าของเรื่องนั้นจะมีหนังสือยืนยันให้อัยการทราบ เมื่ออัยการได้
รับหนังสือยืนยันดังกล่าวก็ต้องรับคดีไว้เพื่อดำเนินการว่าต่าง หรือแก้ต่าง
ให้ ตามความประสงค์ของตัวความต่อไป 163

จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีแพ่งให้กับส่วนราชการ หรือ
หน่วยงานของรัฐนั้น อัยการไม่มีดุลพินิจในการเข้าดำเนินคดีให้กับรัฐเพื่อ
รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินและสาธารณประโยชน์ และในบางครั้งกลับเข้า
ดำเนินคดีโดยเอาเปรียบประชาชน หรือช่วยฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของ
ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐให้พ้นความรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่อง
ด้วยซ้ำไป เพราะการที่อัยการเข้ารับดำเนินคดีให้ ตามความประสงค์ของ
ตัวความดังเช่นนายท้าวไปนั้น ในบางครั้งปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า ตัวความ
ไม่มีอำนาจฟ้อง หรือคดีขาดอายุความแล้ว หรือคดีมีหลักฐานไม่หนักแน่นมั่นคง

162ดู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72, 73, 74.

163กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแพ่งในหน้าที่พนักงานอัยการ,
หน้า 23.

พอที่จะมีทางชนะคดี หรือเข้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายผิด¹⁶⁴ และในทางปฏิบัติปรากฏว่าเมื่ออัยการแจ้งฐานะคดีแล้ว ตัวความจะแจ้งความประสงค์ขอให้ดำเนินคดี เพราะหากไม่ดำเนินคดีแล้วเกรงว่าจะมีความผิด หรืออาจต้องรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่ง การที่อัยการต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลตามความประสงค์ของตัวความ มีข้อเสียอยู่หลายประการ ดังนี้

- (1) ทำให้รัฐสูญเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น
- (2) ทำให้รัฐสูญเสียบุคลากร และเสียเวลาในการดำเนินคดีที่ไม่ควรจะต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ทำให้รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในเรื่องกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปโดยเร็ว
- (3) เป็นการช่วยเหลือ และสนับสนุนให้เจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรับผิดชอบ และปิดความรับผิดชอบให้ผู้อื่นอยู่เสมอ
- (4) ทำให้ราชการเอาเปรียบประชาชนซึ่งไม่รู้กฎหมาย จึงเป็นการช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐรังแกประชาชน และเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่ประชาชนให้ไม่ยอมรับผิดชอบต่อการกระทำของตน อันเป็นผลกระทบต่อการปกครองประเทศ
- (5) ทำให้อัยการ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจโดยอิสระในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินไว้ได้ตามหลักกฎหมาย

ปัญหาในการดำเนินคดีให้กับรัฐ หรือส่วนราชการต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐให้อัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินคดีได้ตามหลักของกฎหมาย มากกว่าตามความประสงค์ของผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ

¹⁶⁴ กุลพล พลวัน, "การว่าต่างแก้ต่างคดีโดยอัยการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ," ในเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม (จัดพิมพ์โดยสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกับมูลนิธิเอเซีย ณ โรงแรมเอเซีย กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 26 - 27 กันยายน 2534) หน้า 17 - 20.

เพราะการแสดงความประสงค์ของผู้บริหารองค์กรของรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายนั้นมิใช่ความประสงค์ของรัฐ จึงไม่น่าจะมีผลบังคับให้อัยการต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นประบัตย์ต่ออำนาจหน้าที่ของอัยการ ซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม¹⁶⁵

นอกจากนี้ การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ในปัจจุบัน อัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่เป็นหน้าที่ของตำรวจ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วอัยการจะมีหนังสือแจ้งผลคดีให้ตำรวจทราบ¹⁶⁶ พร้อมคำแนะนำไปว่าควรจะอุทธรณ์หรือฎีกา หรือควรจะทำปฏิบัติอย่างไร ทั้งนี้ ไม่ว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ชนะคดีหรือแพ้คดี ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า ควรจะดำเนินการอย่างไร

ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งผลคดีพร้อมกับความเห็นของอัยการไปยังกระทรวงการคลัง ในกรณีที่มีส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ชนะคดีไม่ได้ตามฟ้อง หรือแพ้คดี ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ จะต้องแจ้งให้อัยการดำเนินการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปจนคดีถึงที่สุด¹⁶⁷ ในกรณีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ หรือฎีกา ในปัญหาข้อเท็จจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 กำหนดว่า ในคดีที่ราคาทรัพย์สิน หรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำ

¹⁶⁵ดู พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17.

¹⁶⁶กรมอัยการ, "ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 ข้อ 27 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532.

¹⁶⁷กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0502/ว 177," ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535.

ความเห็นแย้งไว้ หรือรับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือถ้าไม่มีความเห็นแย้ง หรือคำรับรอง เช่นว่านี้ ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรืออธิบดีผู้พิพากษภาคผู้มีความจแล้วแต่กรณี และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 248 กำหนดว่า ในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินสองแสนบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่ได้นั่งพิจารณาคดีนั้น ในศาลอุทธรณ์ได้มีความเห็นแย้ง หรือผู้พิพากษาที่ได้นั่งพิจารณาในศาลชั้นต้นก็ดี ศาลอุทธรณ์ก็ดี ได้รับรองไว้ หรือรับรองในเวลาตรวจฎีกาว่ามีเหตุสมควรที่จะฎีกาได้ ถ้าไม่มีความเห็นแย้งหรือคำรับรอง เช่นว่านี้ ต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาเป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์¹⁶⁸ กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางในคดีกรณีต้องห้ามอุทธรณ์ หรือฎีกาในข้อเท็จจริงดังกล่าวว่า ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องในศาลกรุงเทพมหานคร ให้อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง¹⁶⁹ เป็นผู้สั่งยุติการดำเนินคดีต่อไปได้ ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องในศาลจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ก็ให้อัยการพิเศษประจำเขตผู้รับผิดชอบเป็นผู้สั่งยุติการดำเนินคดี แต่ในกรณีอื่น ๆ กระทรวงการคลังยังเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะอุทธรณ์ หรือฎีกาคดีต่อไปหรือไม่¹⁷⁰

¹⁶⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 และ 248 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 มาตรา 14 และ 18.

¹⁶⁹อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง น่าจะหมายความรวมถึงอัยการพิเศษฝ่ายที่รับผิดชอบในคดีแพ่ง ได้แก่ อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งธนบุรี อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งกรุงเทพใต้ อัยการพิเศษฝ่ายคดีแรงงาน และอัยการพิเศษฝ่ายคดีภาษีอากร.

¹⁷⁰กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0502 ว 177," ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535.

เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว หากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี อัยการผู้ดำเนินคดีจะต้องดำเนินการขอให้ศาลออกคำสั่งกักขังในกำหนด 45 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้วให้ขอออกหมายภายใน 15 วัน นับแต่คดีถึงที่สุด¹⁷¹ และหากระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดให้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ล่วงพ้นไปแล้ว และลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีภายใน 15 วัน นับแต่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว และอัยการจะมีหนังสือส่งหมายบังคับคดีให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นตัวความภายใน 15 วัน นับแต่ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อให้ตัวความดำเนินการบังคับคดีต่อไป¹⁷² ในการบังคับคดี เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จะเป็นผู้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีที่พักแห่งใหม่เปิดช่องให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ และลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งให้อัยการทราบ ซึ่งอัยการจะได้ดำเนินการขอหมายจับลูกหนี้มาศาลต่อไป

ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดี จะต้องแจ้งชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ติดตามลูกหนี้ตามคำพิพากษาและสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาไปให้กระทรวงการคลังทราบ¹⁷³ ในกรณีไม่สามารถสืบหาตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีทรัพย์สินพอจะชำระหนี้ได้ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่ต้นสังกัดเพื่อรายงานต่อไปยังกระทรวง

171 กรมอัยการ, "ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532," ข้อ 47.

172 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 50.

173 กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0514/5233," ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530.

การคลังแล้วแต่กรณี เพื่อขอจำหน่ายหนี้สูญ แต่ต่อมาปรากฏว่ามีการจำหน่ายหนี้สูญเพิ่มมากขึ้น กระทรวงการคลังจึงกำหนดให้มีการฟ้อง เป็นคดีล้มละลายสำหรับลูกหนี้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติล้มละลายต่อไปทุกกรณี¹⁷⁴

การทำให้ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้บังคับคดี ปรากฏว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นตัวความมักจะเพิกเฉย รอคำสั่งล้มละลายเป็นหนี้สูญ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน ดังปรากฏตามรายงานการประชุมของกรมอัยการ ดังนี้

"เมื่อขอออกคำสั่งบังคับแล้ว การปฏิบัติงานของอัยการยังไม่สิ้นสุดถ้าลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตาม อัยการจะต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และมีหน้าที่แจ้งการบังคับคดีแก่ตัวความ ให้ตัวความบังคับคดีโดยอัยการจะคอยเป็นที่เลี้ยง บางหน่วยงานก็ต้องการบังคับคดีจริงๆ บางหน่วยงานก็ต้องการเพียงคำพิพากษาถึงที่สุดเพื่อที่จะล้างบัญชีหนี้สินให้เป็นสูญ เมื่อกรมอัยการมีหนังสือแจ้งการบังคับคดีไปแล้ว หากหน่วยงานซึ่งเป็นตัวความจะบังคับจริงๆ ก็คงจะทำได้ ขณะนี้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีคดีแพ่งที่กำลังดำเนินการบังคับคดีค้างอยู่เป็นจำนวนมาก"¹⁷⁵

จากสภาพปัญหาในการบังคับคดี ซึ่งส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐขณะคดี แต่การบังคับคดีตามคำพิพากษายังไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติให้จริงจังแต่ประการใด แม้อัยการจะดำเนินคดีจนชนะ แต่เมื่อไม่มีการ

174 เรื่องเดียวกัน.

175 สวัสดิ์ ไชยมงคล, "รายงานการประชุมกรมอัยการ," เอกสารรายงานการประชุม กรมอัยการ ครั้งที่ 2/2533 ณ ห้องประชุม ก.อ. กรมอัยการ, (อัดสำเนา)

บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา การรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินก็ได้รับผล
โดยสิ้นเชิง จึงสมควรจะได้รับการแก้ไขโดยเร็ว 176

2. คดีที่ว่าต่างหรือแก้ต่างให้กับบุคคลซึ่งปฏิบัติงานให้รัฐ

ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 176 ได้ให้อัยการมีอำนาจที่จะแก้ต่างให้แก่เจ้าพนักงาน ซึ่งถูกฟ้องเนื่องจากการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ หรือแก้ต่างให้ราษฎรซึ่งถูกฟ้องเนื่องจากการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการ เมื่ออัยการเห็นสมควรก็ได้ 177 ดังนั้นการดำเนินคดีแก้ต่างในกรณีดังกล่าวจึงเป็นดุลพินิจของอัยการที่จะรับแก้ต่างก็ได้ เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานราษฎรได้แต่งตั้งทนายความเข้าดำเนินคดีกับอัยการ แม้อัยการจะรับแก้ต่างคดีให้แล้วก็ตาม อัยการก็มิมีอำนาจที่จะถอนตัวจากการเป็นทนายได้ หรือกรณีที่อัยการเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานผู้ถูกฟ้อง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานผู้เข้าให้ราษฎรเข้าช่วยเหลือจะมีหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุด หรืออัยการให้พิจารณาแก้ต่างให้ โดยสรุปข้อเท็จจริงในคดีให้ทราบด้วย ส่วนการดำเนินการต่างก็เป็นไปเช่นเดียวกับทนายความทั่วไป

3. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาของรัฐ

อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษากฎหมายแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่เริ่มคิดจะจัดตั้งกรมอัยการ

176 ดูรายละเอียด ใน ชาญศ วิภูธานพงษ์, "ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536).

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

ตั้งปรากฏ ในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ.109 ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้า สวัสดิโสภณ ซึ่งเป็นผู้ทรงวางโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม มีความ ตอนหนึ่งว่า

"ข้อ 6. กรมอัยการ เป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์ เป็นทนายในคดีความแผ่นดิน คือ ความนครบาลซึ่งมีโทษในลักษณะอาญาหลวง อันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษ และเป็นเจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของ ข้าราชการ มีตำแหน่งเจ้ากรม 1 เนติบัณฑิตย์ 4 เสมียน เอก ฎท สามัญ"178

ต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎกระทรวงเป็นข้อบังคับสำหรับ ข้าราชการในกรมอัยการ ปี ร.ศ.112 ว่า

"ข้อ 3. หน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการและเจ้าพนักงานมีอยู่ดังนี้ คือ

(1) ต้องเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการ และเจ้าพนักงานใน กระทรวง ฤากรมต่าง ๆ เมื่อมูลคดีเกิดขึ้นด้วยบุคคลใด ๆ จำเพาะแต่ที่ เกี่ยวข้องด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ"179

ต่อมา ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้มีอำนาจหน้าที่ทำห้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐไว้ ในกฎหมายด้วย 180

178 เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ย 1/3 อ้างใน สุรินทร์ ถั่วทอง "จากยกระบัตรผู้อัยการ," : 51.

179 เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ย 1 เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม อ้างใน สุรินทร์ ถั่วทอง "จากยกระบัตรผู้อัยการ," : 52.

180 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มาตรา 39.

อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสำนักงานอัยการสูงสุดและอัยการ ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้จัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมายรวมทั้งการตรวจร่างสัญญาและ เอกสารประกวดราคาทั้งโครงการในประเทศและต่างประเทศแก่หน่วยงานของรัฐ¹⁸¹

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ มิได้มีเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียว แต่ยังมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ¹⁸² ซึ่งการให้คำปรึกษาดังกล่าวมิได้มีการแบ่งแยกกันว่า องค์กรทั้งสองจะต้องรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายในเรื่องใด ดังนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จึงมักจะเลือกที่จะขอคำปรึกษาจากองค์กรหนึ่งองค์กรใดตามความพอใจของตนโดยไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่จะยึดถือ และเมื่อการให้คำปรึกษาขององค์กรใดไม่สอดคล้องกับความเห็นของตน ส่วนราชการนั้นก็ส่งเรื่องไปขอคำปรึกษาจากอีกองค์กรหนึ่ง จนกรณีที่ความเห็นขององค์กรที่ให้คำปรึกษาขัดกัน จึงเกิดปัญหาว่าส่วนราชการนั้นจะปฏิบัติตามความเห็นขององค์กรใด

การที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ มีองค์กรสำหรับให้คำปรึกษากฎหมายหลายองค์กร ซึ่งอาจจะมีประโยชน์ในแง่ที่รัฐสามารถระดมความรู้ ความสามารถ จากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มาให้คำปรึกษาแก่รัฐ แต่การให้คำปรึกษาปัญหาทางกฎหมายจะต้องมีความชัดเจน และมีข้อยุติ ซึ่งสามารถทำให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติได้ด้วยความมั่นใจ แต่

¹⁸¹พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535 มาตรา 5(17).

¹⁸²พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7.

ปัจจุบันส่วนราชการได้หารือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และองค์กรทั้งสองให้ความเห็นแตกต่างกัน¹⁸³ จึงทำให้เกิดความสับสน และหาข้อยุติไม่ได้ ดังนั้น จึงควรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายขององค์กรทั้งสองให้ชัดเจน ซึ่งหากพิจารณาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองแล้ว จะเห็นว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหากมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีจะต้องปรึกษาสำนักงานอัยการสูงสุด แต่ถ้ามองปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายอันไม่เกี่ยวกับกิจการอันอาจถูกดำเนินคดีในศาลก็ควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

4. ภารกิจและอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เนื่องจากในรัฐธรรมนูญ ได้มีบทบัญญัติกำหนดรับรองว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคตามกฎหมาย¹⁸⁴ ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐไม่สามารถดำเนินการให้บุคคลได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันได้ เช่น ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจนไม่มีเงินที่จะจ้างทนายความได้ย่อมเสียเปรียบในการต่อสู้คดี

ในคดีอาญา รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เป็นผู้ยากไร้ไม่สามารถจัดหาทนายสำหรับตนเองได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁸⁵

¹⁸³กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองหารือการใช้คำว่า "บัญญัติ" เป็นชื่อพรรคการเมือง ดู "คำวินิจฉัยทางปกครอง" ใน วารสารกฎหมายปกครอง 25 (เมษายน 2525) : 203 - 223.

¹⁸⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 31.

¹⁸⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 31.

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายไว้ ดังนี้

1. ผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขัง มีสิทธิที่จะพบหรือปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง¹⁸⁶

2. จำเลยมีสิทธิแต่งตั้งทนายแก้ต่าง ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาในศาลชั้นต้น ตลอดจนศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา และมีสิทธิพูดจากับทนาย หรือผู้ที่เป็นทนาย หรือผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง¹⁸⁷ ในกรณีของผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขังจะปรึกษาทนายนั้น บุคคลดังกล่าวหรือญาติของบุคคลดังกล่าวจะต้อง เป็นผู้จัดหาทนายมาเอง เพราะยังไม่มียกหมายกำหนดว่ารัฐมีหน้าที่จัดหาทนายให้ดัง เช่นจำเลยในคดีอาญา แม้ว่าผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังนั้นจะมีฐานะยากจน หรือมีเหตุผลอื่นที่ไม่สามารถจัดหาทนายได้ สำหรับจำเลยก็มีข้อจำกัดที่รัฐจะจัดหาทนายให้จะต้องอยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หากจำเลยไม่มีทนายศาลต้องตั้งทนายให้

(2) ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไปแต่ไม่ถึงประหารชีวิต และในคดีที่จำเลยอายุไม่เกินสิบเจ็ดปีในวันที่ถูกฟ้องต่อศาล ถ้าจำเลยไม่มีทนาย และจำเลยต้องการทนาย ศาลต้องตั้งทนายให้

(3) ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบปี ถ้าจำเลยไม่มีทนายประสงค์จะต่อสู้คดี จำเลยยากจนและต้องการทนายก็ให้ศาลตั้งทนายให้¹⁸⁸

ทนายที่ศาลตั้งให้กับจำเลยในคดีอาญา ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "ทนายขอแรง" หรือ "ทนายศาลตั้ง" ซึ่งศาลจะมีหนังสือไปยังสภาทนายความ

¹⁸⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7 ทวิ (1).

¹⁸⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 (1) (2).

¹⁸⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173.

หรือสำนักงานทนายความต่าง ๆ ให้ดำเนินการแก้ต่างให้กับจำเลยโดยทนาย
จะได้รับเงินรางวัลตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

ในคดีแพ่ง ถ้าคู่ความคนใดอ้างว่าเป็นคนยากจนไม่สามารถ
เสียค่าธรรมเนียมศาลในศาลชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีกา เมื่อศาลได้
ได้สวนเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่ความนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสีย
ค่าธรรมเนียม ก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่ความนั้นฟ้อง หรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถา
ได้ การขอเช่นว่านี้ ผู้ขอจะต้องแสดงให้ศาลพอใจด้วยว่าคดีของตนมีมูลพอที่
จะฟ้อง หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา¹⁸⁹ เมื่อศาลอนุญาตให้
บุคคลลาฟ้อง หรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาบุคคลนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม
ศาลในการดำเนินการกระบวนพิจารณาในศาลนั้น และให้รวมถึงเงินวางศาลใน
การยื่นฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกาด้วย¹⁹⁰

จะเห็นได้ว่า ในคดีแพ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ศาลตั้ง
ทนายให้โจทก์หรือจำเลยที่ยากจน อย่างเช่นจำเลยในคดีอาญาที่ยากจน
แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ได้มีองค์กรหรือหน่วยงาน
หลายแห่ง ได้จัดตั้งทนายไว้เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ยากจน เช่น คณะกรรมการ
ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสภาทนายความ¹⁹¹ คณะนิติศาสตร์
ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมาย¹⁹² สำนักงาน
ช่วยเหลือทางกฎหมาย ของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
(สชน.)¹⁹³

189ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 155.

190ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 157.

191พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 76.

192คู่มือบังคับสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยใน
พระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2523 ข้อ 3 (2).

193ระเบียบสำนักงานช่วยเหลือทางกฎหมายของสำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ข้อ 4, 5.

แม้จะมีหน่วยงานหลายแห่งที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากจน แต่ก็ไม่สามารถที่จะบริการให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในชนบทซึ่งอยู่ห่างไกล จึงทำให้ประชาชนในชนบทถูกเอารัดเอาเปรียบในสิ่งคมอยู่เสมอ รัฐจึงได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท เพื่อบรรเทาและลดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนขึ้น ในปี พ.ศ. 2525¹⁹⁴ ทั้งนี้ เพื่อขจัดความไม่รู้กฎหมายและการเอารัดเอาเปรียบในสิ่งคมอันเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น¹⁹⁵ และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน"¹⁹⁶

การดำเนินงานของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน แบ่งกิจกรรมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมายซึ่งเป็นการให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะ รายได้ และ

¹⁹⁴มติชนรายวัน (22 กรกฎาคม 2524) : 1.

¹⁹⁵สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) กรมอัยการ, รวมกฎหมายที่ประชาชนควรรู้ (กรุงเทพมหานคร : ศรีสมบัติการพิมพ์, 2531), หน้า 11.

¹⁹⁶พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2531 มาตรา 4.

จะต้องให้คำปรึกษาไปในทางที่ถูกที่ควรตามที่ทางของคลองธรรม ไม่เป็นการเอา رأัดเอาเปรียบผู้อื่น และไม่ฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย¹⁹⁷

2. การจัดทำนิติกรรมและสัญญา เป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดทำนิติกรรมหรือสัญญา โดยจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะประชาชนที่ยากจนเท่านั้น โดยให้จัดทำไปตามความประสงค์ของผู้ขอความช่วยเหลือ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย และไม่เป็นการเอา رأัดเอาเปรียบผู้อื่น¹⁹⁸

3. การประนอมข้อพิพาท ประชาชนผู้จะขอให้ประนอมข้อพิพาทได้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งหรือความอาญาซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้โดยไม่คำนึงถึงฐานะ รายได้ของผู้ขอความช่วยเหลือ เพื่อยุติข้อพิพาท อันจะมีผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม การประนอมข้อพิพาทให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี¹⁹⁹

4. การให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดีจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือในกรณีต่อไปนี้

4.1 ในทางคดีอาญา ให้พิจารณารับว่าต่างแก่ต่างได้เฉพาะคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และผู้เสียหายหรือผู้ขอความช่วยเหลือยังไม่ได้ร้องทุกข์ หรือมอบคดีให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมาย และถ้าผู้ขอความช่วยเหลือเป็นผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีที่จะมาขอความช่วยเหลือจะต้องปรากฏว่า ผู้ขอไม่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีที่อัยการเป็นผู้สั่งคดีหรือเป็นโจทก์ และต้องปรากฏว่า ผู้ขอความช่วยเหลือเป็นผู้ยากจน ประกอบกับมีหลักฐานเพียงพอว่า ผู้ขอไม่ได้รับความเป็นธรรมสมควรได้รับความช่วยเหลือ

¹⁹⁷กรมอัยการ, "ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533," ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2533 ข้อ 20.

¹⁹⁸เรื่องเดียวกัน, ข้อ 22.

¹⁹⁹เรื่องเดียวกัน, ข้อ 23 - 24.

4.2 ในคดีแพ่งและอื่น ๆ ให้พิจารณาว่าต่าง แก่ต่าง ๆ ให้เฉพาะผู้ยากจนซึ่งได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือ เป็นคดีมีเหตุผลอันสมควรให้ความช่วยเหลือ²⁰⁰

(2) การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย

การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เนื่องจากประชาชนในชนบทมีความยากจน และไม่รู้จักกฎหมาย จึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลที่มีฐานะและความรู้ที่ดีกว่า รัฐบาลจึงมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เพื่อจัดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบในสังคม ซึ่งการเผยแพร่ความรู้นี้ ได้ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป ตามกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เร่งรัดพัฒนาลำดับที่หนึ่ง (ล่างหลัง) และลำดับที่สอง (ปานกลาง) หรือตามกลุ่มเยาวชนหรือผู้นำระดับท้องถิ่น โดยทำการฝึกอบรมหรือเผยแพร่ความรู้ทางวิทยุ หรือโดยการประชุม ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ทางกฎหมายที่ใช้ในชีวิตประจำวัน และกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

นอกจากนี้ยังทำการฝึกอบรมให้ผู้นำระดับท้องถิ่นสามารถระงับข้อพิพาทต่าง ๆ โดยการประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อเป็นการลดคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่จำเป็นจะต้องนำไปสู่ศาลอันเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลาแก่ทุกฝ่าย และเป็นการระงับกรณีพิพาท รวมทั้งทำให้คู่กรณีทั้งที่เป็นฝ่ายแพ้ และฝ่ายที่ชนะ ไม่มีความบาดหมางใจซึ่งกันและกัน และอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข ซึ่งเป็นการตกลงกันโดยสันติวิธี ทำให้ลด

²⁰⁰เรื่องเดียวกัน, ข้อ 30.

ค่าๆ ซึ่งจ่ายต่าง ๆ และไม่ทำให้คดีกรรงรกรศาล อันเป็นประโยชน์แก่การปกครองประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาภารกิจของอัยการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภารกิจที่มีความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา เพราะอำนาจในการดำเนินคดีอาญาโดยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้นเป็นอำนาจเฉพาะของอัยการเท่านั้น ต่างกับการดำเนินคดีแพ่งซึ่งอัยการทำหน้าที่เป็นทนายความ อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นเรื่องของตัวความ สำหรับการให้คำปรึกษา ผู้ที่ได้รับคำปรึกษาก็ไม่ได้ผูกมัดว่าจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของอัยการ ส่วนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อัยการจะดำเนินการให้ติดต่อเมื่อมีผู้มาร้องขอให้ดำเนินการ ดังนั้นอำนาจและหน้าที่ของอัยการที่จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระจึงได้แก่ ภารกิจในการดำเนินคดีอาญานามของรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้มีความเป็นอิสระ ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวน

เนื่องจากการเริ่มคดีอาญาโดยรัฐในประเทศไทย เริ่มต้นที่ตำรวจ โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่มต้นคดี โดยทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องหากระทำผิด และทำความเข้าใจส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา ในกรณีที่อัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจนหรือครบถ้วนเพียงพอ อัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือนำพยานมาซักถาม ซึ่งพยานที่สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมนี้อาจจะเป็นพยานที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้ว หรือยังไม่ได้สอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการค้นหาความจริงว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่

และเมื่อเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดก็สั่งฟ้อง หากเห็นว่าไม่ผิดก็สั่งไม่ฟ้อง ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่อัยการก็จะขอให้ศาลปล่อยตัว หรือในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดแต่ไม่ควรถูกฟ้อง อัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับก็ได้²⁰¹ นอกจากนี้ หากพบว่าผู้กระทำความผิดร่วมด้วย แต่พนักงานสอบสวนไม่ได้กล่าวโทษผู้หนึ่งไว้ อัยการมีอำนาจแนะนำให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้²⁰² ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับอัยการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง ถ้าหากพนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการ แต่ในทางปฏิบัติการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือการแนะนำให้ดำเนินคดี พนักงานสอบสวนมักจะไม่ได้ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร โดยอ้างเหตุติดตามพยานไม่ได้ หรือกว่าจะติดตามพยานมาได้ก็ล่วงเลยเวลาที่ให้ควบคุมตัวผู้ต้องหา จึงทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนดังกล่าว อัยการจะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้นั้นทราบ ซึ่งผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนจะสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือว่ากล่าวตักเตือนพนักงานสอบสวนผู้นั้น แต่ก็ไม่เป็นผลให้พนักงานสอบสวนให้ความร่วมมือกับอัยการเท่าที่ควร ซึ่งต่างกับในต่างประเทศอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ยกเว้นอังกฤษ มีอำนาจเสนอเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนที่ไม่ให้ความร่วมมือกับอัยการได้ จึงทำให้พนักงานสอบสวนในต่างประเทศให้ความร่วมมือกับอัยการอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม สำหรับประเทศไทย อัยการสูงสุดจะเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีที่เกิดขึ้น นอกராขออาญาจักร จึงเห็นว่าในประเทศไทยควรจะแก้ไขให้อัยการมีอำนาจ

²⁰¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 142, 143.

²⁰²ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 38.

ในการเริ่มต้นสอบสวนคดี หรือร่วมทำการสอบสวนในคดีที่เห็นว่าสำคัญ และมีอำนาจเสนอ เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่กับอัยการได้

นอกจากความสัมพันธ์ทางการสอบสวนแล้ว การสั่งคดีของ อัยการก็ยังมีความสัมพันธ์กับหัวหน้าพนักงานสอบสวนด้วย ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ส่วนในต่างจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ในกรณีที่อัยการมี คำสั่งไม่ฟ้อง ถ้าคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ขัดคำสั่งของอัยการสูงสุด อัยการจะต้อง เสนอสำนวนให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่ออธิบดี กรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นชอบ คำสั่งไม่ฟ้องนั้นถือเป็นเด็ดขาด แต่ถ้ามีความเห็นแย้งคำสั่ง ของอัยการ ให้เสนออัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งชี้ขาดคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด เป็นเด็ดขาด²⁰³ จึงถือได้ว่าการปฏิบัติงานของอัยการถูกตรวจสอบโดยฝ่าย ปกครองและตำรวจ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับประชาชน

เมื่อพนักงานสอบสวน ส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการ พิจารณาแล้ว ประชาชนผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีได้แก่ ผู้เสียหาย (ผู้กล่าวหา) ผู้ต้องหา (จำเลย) และพยาน อัยการจะต้องให้ความดูแลบุคคลทุกฝ่ายให้ สามารถเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น ถ้าหาก การพิจารณาสำนวนหรือการสืบพยานในศาล ปรากฏหลักฐานว่าผู้เสียหายหรือ พยานได้นำความเท็จมากล่าว อัยการก็จะแนะนำให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี กับผู้เสียหายหรือพยาน ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้บุคคลใดกล่าวหาผู้อื่นเดือดร้อนโดย อาศัยรัฐเป็นเครื่องมือ ส่วนผู้ต้องหา หากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดจริง

²⁰³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

อัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาและดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทุกกระทงความผิด แต่ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวไป หรือในกรณีที่ไปปรากฏในชั้นสืบพยานในศาลว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดเมื่อศาลพิพากษายกฟ้อง อัยการก็จะไม่อุทธรณ์คำพิพากษา จึงเห็นได้ว่า คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง อุทธรณ์ ฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา และการแนะนำให้ดำเนินคดีกับบุคคลที่อัยการเห็นว่ากระทำความผิด มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งสิ้น คำสั่งดังกล่าวของอัยการจึงควรมีอิสระอยู่ในดุลยพินิจของอัยการเอง แต่อย่างไรก็ตาม แม้อัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องแต่ก็ไม่ตัดสิทธิที่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีโดยตนเองได้²⁰⁴ จึงถือได้ว่า การปฏิบัติงานของอัยการนอกจากจะถูกตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองและตำรวจแล้ว อัยการยังถูกตรวจสอบโดยประชาชนด้วย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชาของอัยการแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานทั่วไป และผู้บังคับบัญชาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ซึ่งการบังคับบัญชาทั้งสองลักษณะมีความแตกต่างกัน ดังนี้

3.1 ผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานทั่วไป ได้แก่ นายกรัฐมนตรี อัยการสูงสุด และอัยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ซึ่งผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจในการบริหารราชการทั่วไปและมีอำนาจในการทาคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบให้อัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติได้²⁰⁵

²⁰⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34.

²⁰⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 16, 17. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11, 32, 33.

ซึ่งการออกคำสั่ง หรือระเบียบในการปฏิบัติราชการทั่วไปจะต้องไม่ขัดต่องาน
งานหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้ ซึ่งหากคำสั่งหรือระเบียบ
ดังกล่าวขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ คำสั่งหรือระเบียบดังกล่าวก็ไม่
ผูกมัดให้อัยการต้องปฏิบัติตาม ซึ่งต่างกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป เช่น
นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งให้อัยการจังหวัดไปคุมหน่วยเลือกตั้ง เป็นต้น กรณีนี้
คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้อัยการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เพราะถ้าหาก
อัยการจังหวัดไปควบคุมการเลือกตั้ง หากมีการกล่าวหาว่าการเลือกตั้ง
ไม่ชอบ อัยการจังหวัดจะต้องตกเป็นผู้ต้องหาด้วย เมื่อสำนวนมาถึงอัยการ
ผู้มีอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็คือ อัยการจังหวัด จึงทำให้อัยการจังหวัดไม่
สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยความเที่ยงธรรมได้ อันมีผลกระทบต่อการทำงานที่
ของอัยการ

3.2 ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการสอบสวนการยุติธรรมในทาง
อาญา นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจออกระเบียบหรือทำคำสั่ง เฉพาะเรื่อง
เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ
กฎหมายอื่นให้อัยการปฏิบัติตามได้²⁰⁶ อำนาจในการสั่งคดีอาญาเป็นอำนาจ
ของอัยการโดยเฉพาะ อัยการสูงสุดจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ
อัยการทุกคนในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนการยุติธรรมในทางอาญา
และมีอำนาจออกคำสั่ง เฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบให้อัยการปฏิบัติได้²⁰⁷
ในการสั่งคดีอาญาคำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด²⁰⁸ แต่อย่างไรก็ตาม

²⁰⁶พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17.

²⁰⁷พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15. ดู
ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.
2528.

²⁰⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

แม้อัยการสูงสุดจะมีอำนาจออกระเบียบในการปฏิบัติงาน หรือมีคำสั่งเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นก็ตาม แต่อัยการสูงสุดก็ไม่มีอำนาจในการสั่งให้อัยการผู้ได้บังคับบัญชามีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดตามความเห็นของอัยการสูงสุด ทั้งนี้รวมทั้งรองอัยการสูงสุด อัยการพิเศษฝ่าย อัยการพิเศษประจำเขต และอัยการจังหวัดต่างก็ไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งในคดีอาญาให้สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามความเห็นของอัยการผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นได้ แต่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจเรียกสำนวนจากอัยการเจ้าของสำนวนมาเพื่อดำเนินการออกคำสั่งใด ๆ ใดๆ ชื่ออำนาจของตนเองโดยเฉพาะ²⁰⁹ หรือนำสำนวนการสอบสวนให้อัยการผู้อื่นพิจารณาก็ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2518 นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมอัยการได้สั่งให้อัยการผู้ได้บังคับบัญชาสั่งฟ้องคดีตึกตึกแถว และศาลลงโทษจำเลย แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั่วไปที่อัยการผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเป็นลักษณะพิเศษของอัยการที่แตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ นอกจากนี้ อัยการยังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกไม่ได้ จะเห็นได้จากอัยการผู้หนึ่งสั่งฟ้องคดีไว้ แต่อัยการผู้หนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่อยู่ อัยการผู้อื่นสามารถดำเนินการแทนได้ ลักษณะพิเศษดังกล่าวของอัยการในการดำเนินการคดีอาญา ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถสั่งอัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่มีให้ผู้บังคับบัญชามาบริหารงาน

²⁰⁹คำพิพากษาฎีกาที่ 4064/2524

²¹⁰หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร 0203/4380

บุคคล เพื่อให้คุณาให้โทษแก่ข้าราชการอัยการ จึงได้จัดรูปองค์กรการบริหารงานบุคคลขึ้น เพื่อ เป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับศาล

อัยการและศาลต่างไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาซึ่งกันและกัน แต่ต่างร่วมกันทำหน้าที่ค้นหาความจริงในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย คำพิพากษาของศาลไม่ผูกมัดให้อัยการต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากอัยการเห็นว่าคำพิพากษาคดีไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อัยการก็ชอบที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษานั้นได้ และเมื่อมีคำพิพากษาฎีกาถึงที่สุด คำพิพากษาก็ผูกพันเฉพาะคดีนั้น และไม่ผูกพันให้อัยการต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาคดีนั้นในคดีอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับศาล อัยการจึงเป็นเสมือนตัวแทนของฝ่ายบริหารที่นำคดีไปสู่ศาลเท่านั้น



