

ความจำเป็นในการปฏิรูปกรมอัยการ

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพิจารณาความมีโทษใช้ไปกลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ ซึ่งถือได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับแรกของประเทศไทย การพิจารณาคดีอาญาของไทยได้เป็นไปตามระบบกลาหาของอังกฤษ ระบบอัยการของเราได้เปลี่ยนแปลงไปใช้ตามระบบอังกฤษคือ มีอัยการเป็นโจทก์ฟ้องกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อศาล ส่วนผู้ถูกกล่าวหาจะมีฐานะเป็นจำเลย ซึ่งมีสิทธิในการต่อสู้คดีว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์ซึ่งมาจากหลักที่ว่า "จำเลยยังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่า เป็นผู้กระทำผิด สำหรับศาลจะวางตัว เป็นกลางฟังการสืบพยานและต่อสู้คดีทั้งสองฝ่ายและวินิจฉัยพิพากษาคดีวิธีพิจารณาความคดีเช่นนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่ใช้ในปัจจุบันนี้

ต่อมาเมื่อมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ผู้ร่างประกอบควมปรึกษากฎหมายต่างประเทศที่ประเทศไทยได้จ้างมา ผู้ร่างกฎหมายดังกล่าวประกอบควมปรึกษากฎหมายจากทั้งประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศคอมมอน ลอว์ ทำให้เกิดการผสมผสานกันระหว่างระบบกลาหากลุ่มคอมมอน ลอว์ และระบบไตส่วนของกลุ่มภาคพื้นยุโรปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย

จึงเห็นได้ว่าระบบอัยการไทยนี้ไม่ได้นำเอาระบบอัยการของต่างประเทศระบบใดประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้โดยเฉพาะ แต่ได้พิจารณาโดยการพิจารณาเอาหลักการมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เหมาะสมกับระบบการปกครอง วัฒนธรรมนิยมระเพณีของไทยเท่าที่จะดำเนินการได้ ตัวอย่าง เช่นระบบกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีอัยการนั้นก็ได้อาระบบมาจากประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นหลักโดยมีอัยการ เป็นผู้ฟ้องคดีอาญาแผ่นดินในนามของรัฐ ขณะเดียวกันเราก็ให้สิทธิผู้เสียหาย

อาณาเขตอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับประเทศกลุ่มคอมมอน ลอว์

อย่างไรก็ตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของอัยการยังไม่ได้มีการปฏิรูปเท่าที่ควร ทั้งบทบาทของอัยการได้เปลี่ยนแปลงไปมาก แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ในขณะที่แนวโน้มในการประกอบอาชญากรรมซึ่งเป็นผลร้ายต่อสังคม โดยผู้กระทำผิดที่มีความรู้ในการกระทำความผิดทางอาญาได้พัฒนาไปตามความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงยากที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะปราบปรามได้ทัน

ดังนั้น อัยการในประเทศไทยควรมีแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของอัยการให้สอดคล้องกับสภาวะในสังคมปัจจุบัน โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

๑. อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการนั้นตามแนวความคิดและทฤษฎีโดยทั่วไปแล้วต้องพิจารณาถึงหน้าที่ของกรมอัยการโดยทั่วไป กล่าวคือ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า
"บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล"

(๑) พนักงานอัยการ

(๒) ผู้เสียหาย

ตามหลักการสากลอัยการมีหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในฐานะเป็นผู้คุ้มครองส่วนได้เสียของประชาชน ต้องดำเนินการให้ผู้สำนึกกฎหมายได้รับโทษ เพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าว อัยการจะดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิดของผู้กระทำผิดเป็นโจทก์ดำเนินคดีต่อจำเลยในการพิจารณาของศาล และในที่สุดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล^๒

ระบบอัยการโดยทั่วไปแล้วจะเป็นผู้ดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน กล่าวคือ งานอัยการเป็นการดำเนินการให้ผู้สำนึกกฎหมายได้รับโทษ การที่จะดำเนินการให้ผู้สำนึกกฎหมายได้รับโทษนั้นอัยการมีงานจะต้องทำแบ่งออกได้ ๓ ตอน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิด

ขั้นตอนที่สอง เป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิดให้ศาลพิจารณาคำพิพากษาลงโทษ

ขั้นตอนที่สาม เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้วก็ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

ดังนั้นการดำเนินการคดีอาญานางานของอัยการจึงพิจารณาทำแบบครบวงจรโดยเริ่มตั้งแต่การกระทำผิดเกิดขึ้นและจบลงเมื่อมีการพิจารณาโทษ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๒ อุทิศ แสนโกศลิก "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา", (พิมพ์แจกในงานพระกรุณพระราชาทาน, กรมอัยการ, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๐). หน้า ๓๖

แต่สำหรับในปัจจุบันนี้ อัยการของไทยเรามีก่อนหน้าทีในเพียงชั้นตอนเดียวคือ ชั้นตอนกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลเท่านั้น ส่วนหน้าที่ในตอนแรกและตอนหลังขาดหายไป อัยการจึงเป็น "นายแสนคน" และเฉพาะในคดีอาญานี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ใหญ่ทำจำกัดความไว้ว่า อัยการ คือ เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล จึงทำให้ประชาชน รู้จักอัยการไปในทางที่ค่อนข้างจะแคบ และฟังกันมากลัว คือ รู้จักกันแต่เพียงว่า อัยการมีหน้าที่ เพียงแต่เอาคนเข้าตะราง ซึ่งทำให้เกิดการเข้าใจผิด เพราะอัยการไม่ใช่แค่เพียงเอาคนเข้า ตะรางแต่เพียงอย่างเดียว สำหรับคนที่ไม่ได้กระทำความผิด อัยการจะช่วยไม่ให้ผู้นั้นเข้าตะรางบ้างครั้ง ดังกับ เป็นนายแกล้งโหดด้วยก็มี

ในต่างประเทศงานของอัยการนั้นส่วนมากจะมีครบทั้งสามชั้นตอน งานของอัยการ เริ่ม ตั้งแต่การ เริ่มเข้าทำการสอบสวนคดีเอง จนกระทั่งถึงการดำเนินคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ของศาล

กรณีประเทศฝรั่งเศส งานของอัยการ เริ่มตั้งแต่เป็นผู้รับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษ เมื่อรับไว้แล้วจะทำการสอบสวนเองหรือให้ตำรวจฝ่ายคดีสอบสวนให้ก็ได้ แต่โดยปกติแล้วอัยการ จะมอบหมายให้ตำรวจสอบสวนโดยมีอัยการ เป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวน เพราะกิจการตำรวจ ฝ่ายคดีทั้งหมดอยู่ในความควบคุมดูแลของอัยการ ซึ่งพอจะกล่าวได้ว่างานสอบสวนเป็น ๒ ชั้นคือ

^๓ โภกเมธ ภัทรภริมย์ "อัยการในกระบวนการยุติธรรม" อัยการนิเทศ, ๓๑

(พ.ศ. ๒๕๑๒), หน้า ๔๔๖

^๔ โภกเมธ ภัทรภริมย์ "การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน" อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, (จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ, กรมอัยการ) หน้า ๑๔

(๑) เป็นอำนาจของตำรวจและอัยการที่จะทำการสอบสวนโดยอยู่ในความดูแลและควบคุมของอัยการหรืออัยการจะเป็นผู้เริ่มดำเนินการเองก็ย่อมได้

(๒) ผู้พิพากษาเป็นผู้ทำการสอบสวน แต่การไต่สวนของผู้พิพากษาที่ อัยการจะเข้ามา มีบทบาทในการเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรมีการสอบสวนในความคิดใด และยื่นคำร้องให้สอบสวน ผู้พิพากษาจะทำการสอบสวนเองโดยอัยการไม่ใคร่ร้องขอไม่ได้ และจะขยายการสอบสวนไปยังการกระทำอื่นก็ไม่ได้ และในระหว่างการสอบสวนอัยการมีสิทธิขอคู่สำนวนการสอบสวน และฟังการสอบสวนรวมทั้งไปอยู่ที่เกิดเหตุ การค้น การสอบปากคำ และอาจขอให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ เห็นว่าเลิกการสอบสวนก่อนสมควร เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ผู้พิพากษาจะส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณาทำคำแถลง เป็นต้น

อัยการของประเทศไทยนั้นแตกต่างจากต่างประเทศ เพราะมีอำนาจหน้าที่เพียงชั้นตอนเดียว เท่านั้นคือการฟ้องร้องให้ศาลดำเนินคดีต่อศาลแม่ตพานักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาแต่อย่างใด แม้ในกรณีที่การสอบสวนของพนักงานสอบสวนยังไม่ครบไม่เสร็จสิ้น และขาดประเด็นสำคัญแห่งคดีและเป็นผลเสียต่อกดี อัยการก็ยังไม่มียอำนาจทำการสอบสวนเองได้ ต้องสั่งให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ อัยการไม่มีอำนาจในการเข้าไปดำเนินการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองแต่อย่างใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓

เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนทั้งกล่าวในมาตราก่อน ใ้พนักงาน

อัยการปฏิบัติดังนี้

(๑).....

(๒).....

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ใ้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาชี้แจงถามเพื่อส่งต่อไป

ที่อัยการของไทยไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน เพราะโครงสร้างประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนออกจาก "อำนาจการฟ้องคดีอาญา" โดยให้
พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาโดยตลอด ทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินคดี
เพื่อให้มีประสิทธิภาพนั้นไม่ได้ผลทางคดี ทั้งนี้ก็เป็นที่ยอมรับในระบบสากลแล้วว่า ระบบอัยการนั้น
มีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญา เป็นผู้เสนอและสอบสวนข้อเท็จจริงต่อศาล เพื่อให้ศาลทำการ
พิจารณาพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จึงเกิดสภาพปัญหาการดำเนินคดี
ที่ไม่มีประสิทธิภาพคือ

๑. ตามทฤษฎีแล้วอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจที่ไม่อาจแบ่งแยก
จากกันได้ (inseparable Authority) อัยการซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง
และเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานต่อศาล จึงควรได้เข้าสอบสวนเพื่อควบคุมดูแลและทราบข้อเท็จจริง
ทั้งหมดคงแตก

๒. อัยการมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น ผู้ที่จะเสนอข้อเท็จจริงต่อ
ศาลก็คืออัยการ การที่อัยการไม่ได้เข้าร่วมในการสอบสวนจึงทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น
เช่น พยานหลักฐาน คำให้การของผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนพยานแวดล้อมกรณีต่าง ๆ ซึ่งพนักงานอัยการ
จะทำการว่าคดีความตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ทำให้เสนอข้อเท็จจริงแก่ศาลไม่แจ่มชัดทำให้
ศาลยกฟ้องและปล่อยตัวจำเลยไป ทั้งนี้เนื่องจากเข้าข้อสันนิษฐานของกฎหมายหากมีข้อสงสัยให้ยก
ประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย เป็นต้น

๖ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒(๕)

"พนักงานอัยการ" หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะ
เป็นข้าราชการในกรมอัยการ หรือ เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจ เช่นหมิ่นก็ได้

๓. ปัญหาไม่สามารถสอบสวนพยานเอกสารกรณีที่ถูกหมิ่นประมาทโดยเฉพาะให้มีเอกสาร เช่นว่านั้น มิฉะนั้นไม่สามารถดำเนินคดีได้ เช่นกรณีนี้บุคคลเป็นผู้เสียหายในกรณีแจ้งความร้องทุกข์จะต้องประกอบด้วยทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ เป็นต้น ดังนั้นถ้าไม่มีอำนาจร้องทุกข์ก็ไม่อาจดำเนินคดีได้ ซึ่งในทางเป็นจริงแล้วได้เกิดคดีเป็นจำนวนมากที่พนักงานสอบสวนขาดตกบกพร่องไม่ดำเนินการให้ถูกต้องทำให้ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง และเสียหายต่อกระบวนการพิจารณาทางอาญา ซึ่งเรื่องนี้ยังการดำเนินคดีเข้าไปดำเนินการตั้งแต่เบื้องต้นแล้วก็จะสามารถรวบรวมหลักฐานได้ถูกต้อง หรือดูแลการสอบสวนในเบื้องต้นให้รัดกุม ทั้งที่ศาลยกฟ้องไปก็โดยข้อเท็จจริงผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริงแต่เกิดบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานกรณีจึงไม่เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายซึ่งถือ เป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๔. ในด้านการให้การยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดระหว่างการสอบสวน อาทิ การจับกุม การค้น การสอบปากคำ ผู้กล่าวหาและพยานไม่มีองค์กรภายนอกเข้าไปควบคุมดูแลตรวจสอบพนักงานสอบสวนก็อาจใช้วิธีการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมได้

เนื่องจากความบกพร่องทางการสอบสวนที่ขาดประสิทธิภาพทำให้มีการกระทำผิดสูงขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมทางฝ่ายบริหารอันได้แก่กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการเริ่มดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง เพื่อให้องค์กรกระบวนการยุติธรรมเข้าร่วมมือกันเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด โดยให้ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมการสอบสวน กระทรวงมหาดไทยจึงได้หนังสือเวียน^๑ สั่งการให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนโดยให้เหตุผลว่า

^๑ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.๑๒๐๔/ว ๖๐". ๑๑ มกราคม ๒๕๒๑

"ปรากฏว่าป่าไมรรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นอันใดแก่แรธาตุ เป็นตน ไคฎกบุกรุกทำลายมาเป็นเวลานาน แมวาทงราชการจะไค้มีการป้องกันและปราบปราม อยางไรก็ตามการทำลายทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากผู้กระทำผิดในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติดังกล่าวมักเป็นพวกนายทุนซึ่งมีทั้งเงินและพวกพ้องมาก รวมทั้งบางครั้งมีข้าราชการร่วมมือด้วย จึงยังผลให้มีการให้ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาไค้รับโทษเบาหรือบางครั้งไค้ไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาโดยอยางจริงจัง เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่เข้ศหลาย และกระทำผิดอีก นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจับกุมปราบปรามโดยเฉพาในการสอบสวนจะโดยเจตนาหรือไมก็ตามปรากฏว่าส่วนค้ค้มักจะหลักฐานอ่อนไมพอพ้องหรือขาดพยานหลักฐานในการค้เนินค้ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหาหลักฐานไค้ยาก หรือทำส่วนค้ค้ไม่รั้ค้กุม"

จาก เหตุผลดังกล่าวข้างตนซีให้เห็นไค้ว่ากระบวนการยุติธรรมในเบ้งตนค้คือการสอบสวนขาดประสิทธิภาพทำให้ทรัพยากรของชาติต้องสูญเสียจึงหาทางป้องกันและปราบปรามเพื่อไค้ผล จึงไค้ให้ฝ่ายปกครองเขารวมในการสอบสวน กล่าวค้

"กระทรวงมหาดไทยไค้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้มาตรการในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรของชาติอื่น ๆ ไค้เป็นไปรั้ค้กุมยิ่งขึ้ จึงให้ผู้วราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อบ้งค้กับกระทรวงมหาดไทยว่าค้ยระเบ้ยมการค้เนินค้คืออำญา พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบ้งค้กับกระทรวงมหาดไทยว่าค้ยระเบ้ยมการค้เนินค้คืออำญา พ.ศ. ๒๕๒๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนโดยเรียกส่วนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนค้เนินการตามที่ได้เห็นสมควรหรือสั่ง เปลี่ยนพนักงานสอบสวนหรือให้ฝ่ายปกครองเขารวมสอบสวน รวมทั้งการส่งอนุญาตหรือไมอนุญาตให้ปล่อยช้ชั่วคราว ในค้ที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษอยางเครงครัด"

การแก้ไขปัญหของรัฐนั้นตามหนังสือ เวียดนามยังคงกล่าวไว้ที่พนักงานฝ่ายปกครองเข้ามาควบคุมโดยรวมการสอบสวนนั้น เป็นข้อพิจารณาอีกคือ พนักงานฝ่ายปกครองไม่ใช่พนักงานในกระบวนการยุติธรรมในความหมายของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นสากล ฝ่ายปกครองนั้นงานหลักก็คือการพัฒนาสังคมจึงไม่มีความชำนาญที่จะรวมในการควบคุมการสอบสวนใหม่ประสิทธิภาพได้ นโยบายของรัฐในการที่จะมุ่งในการปราบปรามจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

ต่อมารัฐเห็นว่ากรมอัยการ เป็นหน่วยงานที่เป็นองค์กรกระบวนการยุติธรรม และมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญทั้งทางความรู้และประสบการณ์ เนื่องจากพนักงานอัยการได้ผ่านการคัดเลือกที่มีมาตรฐานทางการศึกษาด้านกฎหมายสูง รัฐเห็นความสำคัญและสามารถให้กระบวนการยุติธรรมขึ้นสอบสวนใหม่ประสิทธิภาพ

กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ เวียดนามให้อัยการเป็นที่ปรึกษาแนะนำการสอบสวนโดยให้เหตุผลในหนังสือ เวียดนาม ว่า

"กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่ากรมอัยการ เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิด และพนักงานอัยการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย มีประสบการณ์สูงทางด้านการพิจารณารวบรวมพยานหลักฐานขึ้นสอบสวน และการนำสืบพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาลสมควรให้พนักงานอัยการได้มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนฝ่ายปกครองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น อันจะทำให้การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับ

๑ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.๑๒๐๔/ว ๖๔๖". ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๑

การบุกรุกทำลายป่าไม้ และทรัพยากรของชาติได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้น

ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดวิธีการร่วมมือและประสานงานกันระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานอัยการในเรื่องดังกล่าวดังต่อไปนี้คือ

เมื่อมีคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เกิดขึ้น หากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนไม่ทั่วกรณีใด ๆ ให้แจ้งให้พนักงานอัยการประจำท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในการควบคุมการสอบสวนนั้นด้วย และให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีนั้น"

เมื่อได้ออกหนังสือ เวียน เพื่อให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมในการให้คำแนะนำปรึกษาในคดีสำคัญแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ เวียนกำหนดระเบียบวิธีการประสานงาน เกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวไว้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง และพนักงานอัยการ เป็นไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ จึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประสานงานในการให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรของชาติไว้ดังนี้

๑. เมื่อมีคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นรับรายงานนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบโดยด่วน

๒. เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้รับรายงานคดีดังกล่าวจากหัวหน้าพนักงานสอบสวนแล้วให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอรับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยด่วนเช่นกัน

๓. คดีอาญาที่ได้รับรายงานตามข้อ ๑ หากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เห็นสมควรให้อำนาจเจ้าควบคุมการสอบสวนให้แจ้งให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนที่เกิดเหตุทราบ เพื่อเป็นการประสานงาน

๔. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจเจ้าควบคุมการสอบสวนคดีดังกล่าวข้างต้นให้แจ้งให้พนักงานอัยการประจำท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการ เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมการสอบสวนนั้น

ในกรณีจังหวัดใดที่มีทำการอัยการจังหวัดเกินหนึ่งแล้ว พนักงานอัยการประจำท้องที่ หมายถึงพนักงานอัยการผู้มื่ออำนาจคำ เน้นคดีนั้นตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยคดีนั้น

๕. ในการให้คำแนะนำปรึกษา หากพนักงานอัยการผู้ให้คำแนะนำปรึกษาเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนอาจขอ เข้าร่วมในการสืบสวนและสอบสวนนั้น หรือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งใช้อำนาจเจ้าควบคุมการสอบสวนคำ เน้นการอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้

๖. การให้คำแนะนำปรึกษาของพนักงานอัยการนั้นให้ปฏิบัติโดยมุ่งที่จะให้การสอบสวนได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย

๒. อำนาจหน้าที่ในการรักษาสีทิวทัศน์ของประชาชน

กรมอัยการ เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารในกระบวนการยุติธรรมนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในการปราบปรามและป้องกันการอาชญากรรมซึ่งเป็นหน้าที่ในการรับผิดชอบสูงสุดของรัฐ แต่ยังมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาสีทธิผลประโยชน์ของประชาชนอีกมากมายที่บัญญัติตามกฎหมาย ซึ่งกรมอัยการยังไม่ได้นำมาปฏิบัติเท่าที่ควร ซึ่งขณะนั้นกรมอัยการได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานมารองรับเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายต่าง ๆ^{๑๐} ดังนี้

๒.๑ บทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการคือ

๑.๑ ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริต เป็นคนไร้ความสามารถ และร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งที่โต้แย้งให้เป็นคนไร้ความสามารถ (มาตรา ๒๔, มาตรา ๓๓)

๑.๒ ร้องขอให้ศาลสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถและร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งที่โต้แย้งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (มาตรา ๓๔, มาตรา ๓๖)

๑.๓ ร้องขอให้ศาลสั่งการให้อำนาจตามที่จำเป็น เพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลที่ไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ (มาตรา ๕๓, มาตรา ๕๔)

๑.๔ ร้องขอให้ศาลสั่งตัวแทนมอบอำนาจทั่วไป จัดทำบัญชีทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ (มาตรา ๕๔) หรือขอให้ศาลสั่งให้ผู้จัดการหาประกัน หรือแจ้งรายการทรัพย์สิน หรือออกถอนผู้จัดการหรือตั้งผู้แทนต่อไป เมื่อมีเหตุอันสมควร (มาตรา ๖๐)

^{๑๐} กุลพล พลวัน "แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน" สัทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ๒๕๒๑) หน้า ๒๑๔

๑.๕ ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลที่ไปจากภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ให้เป็นคน
สาบสูญ (มาตรา ๖๖)

๑.๖ ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราวในกรณีที่ผู้จัดการนิติบุคคลว่างลง
และถ้าหากตำแหน่งไว้จะเกิดเสียหาย (มาตรา ๗๔)

๑.๗ ร้องขอให้ศาลตั้งผู้แทน เฉพาะการในกรณีที่ผู้จัดการนิติบุคคลมีประโยชน์
ใดเสียหรือ เป็นปฏิปักษ์กับนิติบุคคล

๑.๘ ร้องขอให้ศาลกำหนดชื่อ สำนักงาน วิธีแต่งตั้งถอดถอนผู้จัดการของ
มูลนิธิในกรณีที่ผู้ตั้งมูลนิธิตายเสียก่อนจะกำหนดไว้ (มาตรา ๘๔)

๑.๘ ร้องขอให้ศาลสั่งถอดถอนผู้จัดการมูลนิธิและแต่งตั้งคนใหม่แทนในกรณีที่
ผู้จัดการผิดพลาดเสื่อมเสีย ฯลฯ (มาตรา ๘๑)

๑.๑๐ ร้องขอให้ศาลสั่ง เลิกมูลนิธิและแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (มาตรา ๘๓)

๑.๑๑ ร้องขอให้ศาลสั่งจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิที่สิ้นสุดลงให้แก่นิติบุคคล
ซึ่งมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์เดิมของมูลนิธินั้น (มาตรา ๘๖)

๑.๑๒ ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท ที่เลิกกันเพราะ
เหตุอื่น นอกจากล้มละลายโดยไม่มีผู้ชำระบัญชีตามข้อสัญญาหรือข้อบังคับของห้างหุ้นส่วน บริษัทนั้น
(มาตรา ๑๒๕๑)

๑.๑๓ ร้องขอให้ศาลสั่ง เพิกถอนมติของสมาคมที่ลงมติโดยฝ่าฝืนข้อบังคับ
หรือกฎหมาย (มาตรา ๑๒๕๑)

๑.๑๔ ร้องขอให้ศาลสั่งเลิกสมาคมและตั้งผู้ชำระบัญชี (มาตรา ๑๒๘๓)

๑.๑๕ ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้อื่นนอกจากภริยาหรือสามีเป็นผู้อุปการะหรือผู้พิทักษ์เมื่อมีเหตุสำคัญ (มาตรา ๑๔๖๓)

๑.๑๖ ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครอง (มาตรา ๑๕๘๒)

๑.๑๗ ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครอง (มาตรา ๑๕๘๖) และร้องขอให้ผู้จนวิบากคนที่ศาลตั้ง หรือบิดามารดาตั้ง เป็นผู้ปกครองโดยพิทักษ์กรรมเป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมาย เมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งตั้งผู้ปกครองและมีคำสั่งเกี่ยวกับผู้ปกครองต่อไปตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๑๕๘๘)

๑.๑๘ ร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ปกครองหาประกันอันสมควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้อยู่ในปกครอง (มาตรา ๑๕๙๑)

๑.๑๙ ร้องขอให้ถอนผู้ปกครอง (มาตรา ๑๕๙๔/๔ และมาตรา ๑๕๙๔/๒๒)

๑.๒๐ ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๑๕๙๔/๒๒) การเลิกรับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๑๕๙๔/๓๑)

๑.๒๑ ฟ้องคดีแทนบุตรบุญธรรมเกี่ยวกับการขอเลิกรับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๑๕๙๔/๓๕)

๑.๒๒ ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครอง ผู้อุปการะ หรือผู้พิทักษ์ในกรณีที่มีบุคคลกทอดผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต หรือผู้ไม่สามารถจัดการงานของตนเองได้ และบุคคลนั้นยังไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อุปการะ หรือผู้พิทักษ์

๑.๒๓ ร้องขอให้รัฐบาลให้อำนาจจัดตั้งมูลนิธิซึ่งก่อตั้งโดยทนายธรรมชั้น
เป็นนิติบุคคล (มาตรา ๑๖๗๗)

๑.๒๔ ร้องขอให้ศาลจัดการทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในทนายธรรมให้จัดตั้งเป็น
มูลนิธิให้แก่บุคคลอื่นในเมื่อมูลนิธินั้นจัดตั้งขึ้นไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ (มาตรา ๑๖๗๘)

๑.๒๕ ร้องขอให้ศาลจัดตั้งผู้จัดการมรดกในกรณีที่เจ้ามรดกตาย ทายาท
โดยชอบธรรม หรือผู้รับทนายธรรมได้สูญหายไป หรืออยู่นอกราชอาณาจักร หรือ เป็นผู้เยาว์ หรือ
ผู้จัดการ หรือทายาทไม่สามารถหรือไม่เต็มใจจะจัดการหรือข้อกำหนดทนายธรรมไม่มีผลบังคับ
(มาตรา ๑๖๐๓)

๒.๒ บทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ
ดังนี้

๒.๑ ร้องขอให้ศาลกำหนดโทษผู้กระทำผิดเสียใหม่ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยัง
ไม่ได้รับโทษหรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานั้นหนักกว่าในกรณีกำหนดตามกฎหมาย
บัญญัติในภายหลัง (มาตรา ๓)

๒.๒ ร้องขอให้ศาลสั่งระงับการใช้นั่งกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย หรือสั่ง
ให้รับผลคดีตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ซึ่งมีเงื่อนไขอันไม่อาจนำมาใช้นั่งกับแก่กรณีของผู้นั้น
หรือตามกฎหมายฉบับหลัง เป็นคุณแก่ผู้นั้นยิ่งกว่า (มาตรา ๑๔)

๒.๓ เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของพฤติการณ์เกี่ยวกับการ
นั่งกับวิธีการ เพื่อความปลอดภัย เพื่อให้ศาลพิจารณาสั่งเพิกถอนหรืองดการใช้นั่งกับวิธีการ เพื่อความ
ปลอดภัยไว้ชั่วคราว (มาตรา ๑)

๒.๔ แดงให้ศาลทราบถึงพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้ศาลพิจารณาเปลี่ยนโทษกักขัง เป็นโทษจำคุก (มาตรา ๒๑)

๒.๕ ฟ้องขอให้กักกันจำเลยโดยจะขอรวมกันไปในฟ้องคดีอื่น เป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องหรือจะฟ้องภายหลังก็ได้ (มาตรา ๕๓)

๒.๖ เสนอให้ศาลสั่ง เรียกประกันพันต้นจากผู้ที่จะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น (มาตรา ๕๖)

๒.๗ ขอให้ศาลแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน หรือกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤตินิวเมื่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมความประพฤติได้เปลี่ยนแปลงไป

๒.๘ แดงให้ศาลทราบถึงการที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤตินิวเพื่อให้ศาลคัดค้านผู้กระทำความผิดหรือกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษซึ่งขอไว้ (มาตรา ๕๗)

๒.๘ เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงในพฤติการณ์เกี่ยวกับคำสั่งซึ่งศาลได้สั่งในกรณีที่เด็กอายุเกินกว่า ๗ ปี แต่ยังไม่เกิน ๑๔ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดเพื่อให้ศาลเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งใหม่ (มาตรา ๖๔)

๒.๓ บทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาโดยบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

๓.๑ ยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์รวมในระยะใดก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดในคดีอาชญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว (มาตรา ๓๑)

๓.๒ ร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการที่ผู้เสียหาย จะกระทำให้คดีของอัยการเสียหายในกรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์รวมกับพนักงานอัยการ (มาตรา ๓๒)

๓.๓ ยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้ว ตอนฟ้องคดีนั้นเสีย เว้นแต่ คดีซึ่ง เป็นความผิดต่อสังคม (มาตรา ๓๖)

๓.๔ ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยคนที่ต้องควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย หรือจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล (มาตรา ๔๐)

๒.๔ การขอขอรื้อ

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๘๔ บัญญัติว่า "ให้พนักงานอัยการ เป็นนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นทุกศาล"

สำหรับอัยการในฐานะเป็นนายแผ่นดิน จึงมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือแก่ ทางราชการด้วย

การที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการ เป็นนายแผ่นดิน จึงมีความหมายที่กว้างขวาง กล่าวคือ งานของกรมอัยการนอกจากการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง ซึ่งถือว่าเป็นงานในหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติให้กรมอัยการยังมีหน้าที่อีกอย่างที่ทำในฐานะนายแผ่นดิน งานเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาทางอรรถคดี ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแทนหน่วยงานของรัฐ^{๑๑} ในส่วนกลาง

^{๑๑} โอลาส อรุณันท์ "แนะนำงานที่สำคัญในกองที่ปรึกษา" รายงานการประชุมทางวิชาการ และทางปฏิบัติการของพนักงานอัยการในเขต ๑ วันที่ ๑๔-๑๕ มีนาคม ๒๕๓๐ (จัดทำโดยสำนักงาน อัยการ เขต ๑, กรมอัยการ ๒๕๓๐) หน้า ๓๔ - ๓๖

กองที่ปรึกษาจะเป็นผู้ตอบข้อหารือสำหรับในส่วนภูมิภาคัยการจังหวัดจะเป็นผู้ตอบข้อหารือ
 อยากรู้ก็ตามงานตอบข้อหารืองานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของกรมัยการซึ่งแตกต่างจากงานให้คำ
 ปรึกษากับประชาชนของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งงาน
 ดังกล่าว เป็นกรณีให้คำปรึกษาแก่ประชาชนและคำ เน้นคดีให้กับประชาชนที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดย
 เฉพาะเป็นกรณีไป

๒.๕ สภาพปัญหาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในการรักษาสิทธิผลประโยชน์ ของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนอกจากการคำ เน้นคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งถือเป็นงาน
 หลักของพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา เกี่ยวกับวิธีการ เพื่อความปลอดภัย และ
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ
 พนักงานอัยการมีจำนวนมากซึ่งล้วนแต่ เกี่ยว กับสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน เป็นส่วนรวมทั้งสิ้น
 แต่กรมัยการในสภาวะปัจจุบันไม่สามารถจะคำ เน้นการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดย
 เฉพาะใดกล่าวคือ กรมัยการได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับคือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วย
 เหลือทางกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านให้คำปรึกษากฎหมายแก่
 ประชาชน และคำ เน้นการจัดหาทนายความคำ เน้นคดีให้กับประชาชนที่ยากจน และ เผยแพร่ความรู้
 ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าว เป็นการมอบหมายจากรัฐบาลซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่
 ของพนักงานอัยการโดยตรงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในข้อ ๑ ซึ่งบัญญัติให้พนักงาน
 อัยการมีอำนาจหน้าที่ กรมัยการยังไม่ดำเนินการในคานนี้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาสำคัญ
 ๓ ประการคือ

๔.๑ ปัญหาบุคลากรในการปฏิบัติงาน ในปัจจุบันพนักงานอัยการมีภาระหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับมอบหมายนโยบายสำคัญจากรัฐบาลในการช่วยเหลือค้ำประกันกฎหมายซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นการดำเนินการทั่วประเทศ พนักงานอัยการมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณของงานทำให้ไม่สามารถจะปฏิบัติงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยตรงได้

๔.๒ การขาดงบประมาณในการดำเนินการโดยเฉพาะด้านที่สาคัญที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากกรมอัยการสังกัดในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีส่วนราชการต่าง ๆ มากมาย และกระทรวงมหาดไทยงบประมาณแต่ละปีได้เน้นไปในด้านการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนมาก จึงทำให้งบประมาณในส่วนนี้ไม่เพียงพอและในสภาวะปัจจุบันการปฏิบัติงานตามโครงการก็อาศัยงบประมาณจากภายนอกมาสนับสนุนเป็นหลักประกันไม่มั่นคง ซึ่งอาจจะยกเลิกการสนับสนุนทางค่านางงบประมาณก็ได้ จึงเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่กรมอัยการได้พยายามแก้ไขในปัจจุบัน

๓. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ความที่ได้รับมอบหมาย

ก. หน้าที่เกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐ

กรมอัยการนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะจะต้องปฏิบัติให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนแล้ว กรมอัยการยังมีภาระหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางกฎหมายของรัฐที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจโดยการมอบหมายภาระหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้กรมอัยการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นรัฐมีความจำเป็นต้อตักต้อนสัมพันธ์เชิงธุรกิจกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทานแก่เอกชน การร่วมลงทุนกับเอกชน เมื่อมีการติดต่อสัมพันธ์ทางธุรกิจจึงจำเป็นต้อทำนิติกรรมสัญญาผูกพันตามระเบียบของภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักฐานตรวจสอบของทางรัฐบาล อัยการในฐานะที่ปรึกษากฎหมายจึงต้องช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐทำการเจรจา

คำ เนินการทางกฎหมายให้รัฐบาล ไต่ตระหนักในการหน้าที่ของกรมอัยการในคานนี้จึง
 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายงานการตรวจร่างสัญญาให้กรมอัยการคือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่
 ๓๑ มีนาคม ๒๔๘๑ ดังนี้

"เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ บางแห่งได้ทำสัญญาระหว่างส่วนราชการนั้น ๆ กับ
 บริษัทห้างร้านเอกชน เพื่อกิจการต่าง ๆ เช่น การซื้อขายสิ่งของ การรับเหมาก่อสร้าง ฯลฯ
 ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องไม่เรียบร้อยโดยสมบูรณ์เป็นเหตุให้รัฐบาลต้อง เสียเปรียบ เนื่องจากสัญญา
 นั้น ๆ จึงได้ลงมติว่าต่อไปในส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมใด จะต้องทำสัญญากับ
 บริษัทห้างร้านเอกชนเพื่อกิจการใด ๆ หากเจ้ากระทรวงพิจารณาเห็นว่า เป็นสัญญาที่มีความสำคัญ
 หรือ เป็นสัญญารายใหญ่ ๆ ก็ให้ส่งร่างสัญญาไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาเสียก่อน"^{๑๒}

ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึง เป็นที่มาของกรมอัยการในการทำหน้าที่ตรวจสอบความ
 ถูกต้องรัดกุมของสัญญาภาครัฐ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน เนื่องจากการทำสัญญากับ
 ภาคเอกชน ถ้าหากไม่มีอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วภาครัฐอาจ เสียเปรียบแก่ภาคเอกชนได้
 ทั้งนี้เนื่องจากความเจริญทางวิชาการภาค เอกชนซึ่งมีทุนมหาศาลจึงสามารถที่จะหานักกฎหมายใน
 ภาคเอกชนซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ถ้ารัฐไม่มีเจ้าหน้าที่
 ของรัฐโดยเฉพาะอัยการให้คำปรึกษาย่อมจะ เสียเปรียบ เอกชนซึ่งจะก่อผลเสียหายแก่ประเทศชาติได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๒} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ นว.๓๓/๒๔๘๑". ๑ เมษายน ๒๔๘๑

หลังจากที่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กรมอัยการมีหน้าที่ในการตรวจร่างสัญญาของรัฐแล้ว รัฐบาลยังได้มีมติคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ^{๑๓} ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาไว้อีกหลายฉบับ เพื่อให้การตรวจร่างสัญญารัดกุมและเป็นประโยชน์แก่รัฐนั่นเอง

การที่รัฐบาลมอบหมายให้กรมอัยการตรวจร่างสัญญาของภาครัฐนั้น อัยการที่ได้รับมอบหมายจะเข้าไปดำเนินการช่วยงานด้านสัญญาของภาครัฐ ๓ ขั้นตอน^{๑๔} คือ

๑. ขั้นเริ่มโครงการ ในโครงการใหญ่ ๆ หน่วยงานของรัฐจะตั้งคณะกรรมการโครงการขึ้นโดยมีผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งด้านปฏิบัติการ ด้านเทคนิค ด้านการเงิน และด้านกฎหมาย เพื่อร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ เสียแต่เนิ่น ๆ ในขั้นตอนแรกนี้ อัยการจะเข้าไปร่วมศึกษาความเป็นไปได้ด้านกฎหมายและการปฏิบัติตามระเบียบของภาครัฐเพื่อเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป

- ^{๑๓} สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.๓๓/๒๔๙๑" ๑ เมษายน ๒๔๙๑
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.๑๖๔/๒๔๙๑" ๑๕ ตุลาคม ๒๔๙๑
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.๑๖/๒๔๙๒" ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๙๒
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.๕๒/๒๕๐๒" ๖ พฤษภาคม ๒๕๐๒
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.๓๒/๒๕๐๕" ๒๐ เมษายน ๒๕๐๕
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ ส.ร.๐๔๐๓/ว๑๑๑" ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๕
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ ส.ร.๐๔๐๓/ว๒๔" ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๐
 สำนักนายกรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรีที่ ส.ร.๐๔๐๓/ว๓" ๕ มกราคม ๒๕๑๑

- ^{๑๔} คัมภีร์ แก้ว เจริญ "อัยการกับงานด้านสัญญา" วารสารสภาพนายความ, ๑, ๔ (มกราคม

๒. ขั้นตอนทำสัญญา การทำสัญญาเริ่มต้นจากการคัดเลือกตัวเอกชนคู่สัญญา เช่น คัดเลือกโดยวิธีประกวดราคา อัยการจะเข้าไปร่วมจัดทำเอกสารประกวดราคาาร่วมเป็น คณะกรรมการ เปิดช่องประกวดราคาาร่วมเป็นคณะกรรมการ เจรจา และยกเลิกสัญญา และตรวจสอบติดตามผลการ เจรจากับฝ่ายเอกชนในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อมีข้อหาข้อกฎหมายหรือเหตุ ชักข้องในการทำสัญญาอัยการจะต้องร่วมกับหน่วยงานของรัฐหาทางแก้ปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้น

๓. ขั้นตอนปฏิบัติตามสัญญา หลังจากหน่วยงานของรัฐลงนามสัญญาผูกพันกับเอกชนแล้ว หากมีปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งจำเป็นจะต้องวินิจฉัยสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา อัยการ จะต้องทำหน้าที่ให้ความเห็นและตีความสัญญาตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญา โดยคำนึงถึงข้อความใน สัญญาประกอบปกติประเพณีของธุรกิจแต่ละประเภทที่สัญญานั้น เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีความเห็น ของคู่สัญญาไม่ตรงกันและ เกิดเป็นข้อพิพาทตามสัญญากันขึ้น หากคู่สัญญาฝ่ายรัฐประสงค์จะให้อัยการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ อัยการก็จะเข้าไปดำเนินการประนีประนอมและระงับข้อพิพาท ความขั้นตอนต่อไป

บทบาทของอัยการในการตรวจสอบสัญญานั้นจะเห็นได้ว่าจะต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรด้านนี้จึงนับว่ามีความสำคัญยิ่งและจากภาวะทางการ เมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศไทยนับวันแต่จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ความ จำเป็นในการตรวจสอบสัญญาของภาครัฐอย่างรอบคอบประกอบกับในระยะหลังรัฐบาลมีนโยบายใน การขยายบทบาทของภาครัฐในการติดต่อธุรกิจการค้ากับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และในบางครั้งภาครัฐยังได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนดำเนินการและเข้ามามี ส่วนบริหารสาธารณะแก่ประชาชนด้วย ภาครัฐจึงต้องทำสัญญามากขึ้นทำให้ภารกิจของกรมอัยการ ด้านนี้มากขึ้น

เพื่อการรองรับงานที่รัฐบาลมอบหมายด้านการตรวจร่างสัญญาใหม่ประสิทธิภาพ
กรมอัยการจึงได้จัดตั้งกองสัญญาต่างประเทศ^{๑๕} ขึ้นรับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ และได้กำหนด
เป็นองค์กรในกรมอัยการในส่วนบริหารราชการส่วนกลางใหม่อำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ตรวจพิจารณาร่างเอกสารประกวดราคาและร่างสัญญาต่างประเทศ
๒. วิจัยวิจัยศึกษาสัญญาต่างประเทศและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
๓. ปฏิบัติพร้อมหน่วยงานอื่นของรัฐในการเจรจาและยกร่างสัญญาต่างประเทศ ตลอดจน
งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่สุดต่างประเทศ
๔. ให้บริการข้อมูลช่วยเอกสารตัวอย่าง ร่างเอกสาร ประกวดราคา ร่างสัญญา
กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานที่สุด...

ฯลฯ

จากการที่กรมอัยการได้จัดตั้งกองเป็นการภายในเพื่อรับผิดชอบงานตรวจร่างสัญญา
ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา ๖ ปี จนถึงปัจจุบันกรมอัยการได้รับร่างสัญญาให้หน่วยงานต่าง ๆ
ของรัฐที่ส่งมาให้ตรวจพิจารณาเป็นทุนทรัพย์ทั้งสิ้น ๒,๑๑๓,๘๘๓ ล้านบาท^{๑๖} ซึ่งจากยอดทุน
ทรัพย์ดังกล่าวถือว่าเป็นจำนวนมากซึ่งในอนาคตการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีมาก
ขึ้นก็จะทำให้กรมอัยการต้องขยายงานด้านนี้มากยิ่งขึ้น

^{๑๕} กรมอัยการ, "คำสั่งที่ ๑๘/๒๕๓๐" ๒๘ เมษายน ๒๕๓๐

^{๑๖} สถิติกองที่ปรึกษา กรมอัยการ ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๒๘ ถึง ๒๕๓๓

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจร่างสัญญาของกรมอัยการ

การตรวจร่างสัญญาของกรมอัยการโดยการได้รับมอบหมายจากรัฐบาลโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีนั้นนับเป็นภาระหน้าที่ของกรมอัยการที่จะต้องรับผิดชอบประกอบสภาวปัจจุบันฝ่ายบริหารคือรัฐบาลมีกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มากมาย และยังมีรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในนามของรัฐมีคณะรัฐมนตรีให้กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ การทำสัญญากับภาคเอกชนจะต้องสร้างให้กรมอัยการพิจารณาตรวจร่างก่อน การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ภาครัฐเข้าไปมีบทบาทในทางธุรกิจมากขึ้นการทำสัญญาต่าง ๆ ก็ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้นจึงเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการให้การตรวจร่างสัญญา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคือ

๑. ปัญหาทางด้านการพัฒนาองค์กร กรมอัยการได้มีคำสั่งภายในโดยคำสั่งอธิบดีกรมอัยการ^{๑๖} ตั้งกองสัญญาต่างประเทศสังกัดในกองที่ปรึกษา กรมอัยการ การบริหารงานจึงถูกจำกัดในขอบเขตที่ไม่อาจขยายองค์กรให้เท่ากับปริมาณของงานที่จะต้องรับผิดชอบ

๒. ปัญหาทางด้านบุคลากร การตรวจร่างสัญญาซึ่งเป็นกองภายในกองที่ปรึกษามูลการนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมากปัจจุบันมีบุคลากร ๑๕ คน เมื่อเทียบกับปริมาณของงานที่จะต้องรับผิดชอบตรวจร่างสัญญาให้องค์กรของรัฐทั่วประเทศนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งที่จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลมุ่งหวังได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๖} พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๕ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๓๑, ๓๒ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งกรมอัยการที่ ๕๔/๒๕๑๔ เรื่องกำหนดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กรมอัยการ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๔

๓. ปรับปรุงบุคลากรของกงสุลต่างประเทศให้เป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากการตรวจร่างสัญญาจะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหลายด้าน เช่นด้านภาษา และรอบรู้ทางธุรกิจภาคเอกชนด้วย

๔. ปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของสัญญา โดยกรมอัยการควรจะออกระเบียบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาให้เป็นแนวทางเดียวกันทุกหน่วยงานโดยเท่าเทียมกัน โดยยึดประโยชน์ของราชการ เป็นสำคัญ

ข. การดำเนินงานตามโครงการที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์^{๑๔}

คว้ออำนาจและหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และการรักษาความสงบเรียบร้อยกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน กรมอัยการ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม ดังนั้นรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดนโยบายทางสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบหมายให้กรมอัยการซึ่ง เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมของ
รัฐ เป็นหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล กรมอัยการจึงได้จัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิ
และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.)^{๑๙} ซึ่งเป็นกองหนึ่งที่สังกัดในกองวิชาการ ต่อมา
ได้แยกออกมาตั้ง เป็นสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย^{๒๐} ซึ่งกฎหมาย
ให้การรับรองซึ่งงานดังกล่าว เป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรมอัยการได้
ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจน เกิดผลดีแก่ประชาชนและประเทศชาติ

การตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นหน่วยงานที่
รองรับโครงการในแผนพัฒนาชนบทอัน เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) และแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)
แผนสำนักงานคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ต่อ
เนื่องจนถึงปัจจุบัน

การตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) เพื่อให้
บรรลุเป้าหมายตามพันธนโยบายของรัฐบาลได้กว้างไกล จึงสามารถแยกภาระหน้าที่ได้ดังนี้^{๒๑}

๑. สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้คือ

^{๑๙} กรมอัยการ "คำสั่งที่ ๑๖๔/๒๕๒๕" ๑๔ กันยายน ๒๕๒๕

^{๒๐} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๑

^{๒๑} สหาย ทรัพย์สุนทรกุล "สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย (สคช.)
กรมอัยการ" วารสารสภาพนัยความ ๑, (๘ มกราคม ๒๕๓๔), หน้า ๕๓

๑.๑ กลุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อัยการจะเข้าดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ทั้งประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

๑.๒ หน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นงานพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญโดยรับผิดชอบโครงการและดำเนินงานตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถแยกโครงการต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑.๒.๑ โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท
เขตชายากจน^{๒๒}

การดำเนินการตามโครงการนี้เป็นการช่วยเหลือประชาชนในทางอรรถคดี การทำนิติกรรมสัญญา ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาทางกฎหมายและยังทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายช่วยเหลือประชนขอพิพาทโดยการให้ความรู้เบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น^{๒๓}

๑.๒.๒ โครงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน
โครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่องจากโครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยดำเนินการในเขตพื้นที่เร่งรัดพัฒนาครั้งนี้ ให้ความช่วยเหลือในการทำนิติกรรมสัญญา เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนช่วยเหลือให้การประชนขอพิพาทและหาทนายความว่าค่างแตกต่างทางอรรถคดีและจัดทำนิติกรรม

^{๒๒} กรมอัยการ รับโอนงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จากสำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๗

^{๒๓} กรมอัยการ โครงการผนวกต่อท้ายแผนปฏิบัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน พ.ศ.๒๕๑๗ - ๒๕๑๘ น. ๒ (อัครสำเนา)

ประจำตำบล^{๒๔}

๑.๒.๓ โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อ
สนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)

การดำเนินงานของโครงการนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย
แก่หมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเองโครงการช่วยเหลือทางกฎหมายทุก ๆ ตำบล

๑.๒.๔ โครงการประណอมขอพิทาหระคัษหมู่บ้าน โครงการนี้เป็นการ
ดำเนินการทุกท่นทวัราชอาณาจักร

๑.๒.๕ โครงการความร่วมมือระหว่างกรมอัยการกับสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

โครงการนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลโดยให้เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วย
งานราชการ การดำเนินงานข้าราชการอัยการที่เกษียณอายุราชการแล้ว เข้ามาเป็นทนายความ
อาสาบริการว่าตางแกตางทางอรรคคัใหแกประชาชนผู้ยากจน

๑.๒.๖ โครงการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเพื่อป้องกันยาเสพติด

ศูนย์วิทยุทัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๔} สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) กรมอัยการ
กรอบนโยบายและแผนคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)
น. ๕๑ (อค์สำเนา)

การดำเนินการตามโครงการ เป็นการ เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายทั่วไป และความรู้ทางกฎหมายอาสาสมัครให้โทษแก่ประชาชน ผู้นำหมู่บ้านโดยดำเนินงานทุกพื้นที่ที่ตราชอณาจักร

๑.๒.๑ โครงการให้ความร่วมมือจากกรมอัยการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของ
กระทรวงศึกษาธิการ

การดำเนินงานของโครงการผลิตเอกสารกฎหมายเพื่อส่งเสริมการอ่าน
หนังสือและรณรงค์ที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน

๒. การจัดองค์กรของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

สำนักงานนี้เริ่มแรกเป็นเพียงหน่วยงานภายในกรมอัยการ โดยใช้ชื่อว่าสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ต่อมาในปี ๒๕๓๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนมีฐานะเป็นกองสังกัดราชการบริหารราชการส่วนกลางของกรมอัยการ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรมอัยการจึงได้มีคำสั่งแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็น ๓ กอง คือ^{๒๔}

๒.๑ กองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒.๒ กองช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

๒.๓ กองแผนและติดตามประเมินผล

^{๒๔} กรมอัยการ "คำสั่งที่ ๑๔๙/๒๕๓๑" ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๑

นอกจากนี้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ได้จัดตั้งองค์กรบริหารงานขึ้นในส่วนภูมิภาคที่สำนักงานอัยการ เขตรวม ๘ เขต โดยมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตรวมทั้งมีหน้าที่บริหารงานบุคคลในด้านการสนับสนุนวิทยากรและนิติกรและสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการ

๓. การบริหารงานบุคคลของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย

การบริหารงานในราชการส่วนกลางของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย บริหารงานโดยอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่วนทางภูมิภาคนี้ อัยการพิเศษประจำเขตทุกเขตเป็นผู้บังคับบัญชาและอัยการจังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการดำเนินการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายตามนโยบายจากกรมอัยการซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย

๔. อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการดำเนินคดีของรัฐ

ในระบบ อัยการของทุกประเทศในการอำนวยความสะดวกหรืออัยการเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการดำเนินคดีรับผิดชอบต่อการดำเนินคดีของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านของฝ่ายบริหาร อธิบดีกรมอัยการจึงมีความสำคัญมาก และมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการปราบปรามอาชญากรรมทั้งหลาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออัยการ เป็นประมุขของฝ่ายอัยการ และถือว่าการกระทำของอัยการในระดับรองลงไปเป็นการกระทำในนามของอธิบดีกรมอัยการ^{๒๖} ทั้งสิ้น

^{๒๖} กุลหล พลวัน "อธิบดีกรมอัยการผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีของรัฐ" วารสารอัยการ, ๕๐, ๒ (ธันวาคม ๒๕๒๒), หน้า ๕๐ - ๕๑

เหตุที่ต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดของฝ่ายบริหารในการดำเนินคดีของรัฐก็คือ รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อให้สังคมอยู่ด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย และควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมและกฎหมายก็ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลให้ชัดเจน โดยให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย ฝ่ายบริหารจึงได้มอบความรับผิดชอบดังกล่าวให้แก่ อธิบดีกรมอัยการ

๔.๑ การจัดโครงสร้างของอัยการไทยเปรียบเทียบกับของนานาประเทศ

อัยการเป็นประมุขสูงสุดของกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร การกำหนดโครงสร้างในกลุ่มของกฎหมายเอง โกลอเมริกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนประเทศเกาหลีได้รับอิทธิพลจากกฎหมาย Common Law ได้ กำหนดโครงสร้างของอัยการมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารและควบคุมกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารและดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม สามารถแถลงนโยบาย และรับผิดชอบงานด้านกระบวนการยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดการะหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ^{๒๖)} เลขที่เจ็ดและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้คือ

๑. ให้คำแนะนำด้านกฎหมายและอื่น ๆ แก่ประธานาธิบดี
๒. ให้คำแนะนำด้านกฎหมายแก่กระทรวงต่าง ๆ เมื่อได้รับคำร้องขอ
๓. เป็นผู้รับผิดชอบงานของอัยการสหรัฐ

^{๒๖)} กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา ๒ วรรค ๒

๔. เป็นผู้เตรียมรับภาวะฉุกเฉินและดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ส่วนราชการสหรัฐ เกี่ยวของทั้ง เป็นผู้ประสานงานแนะนำและกำหนดมาตรการทางปฏิบัติด้วย โดยเฉพาะการประสานงานกับศาลยุติธรรมหรือสภาองเกรส ตลอดจนถึงรัฐบาลของมลรัฐ

๕. คำ เน้นคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในศาลสูงสุดสหรัฐ^{๒๔}

๔.๒ การจัดโครงสร้างของอัยการในประเทศไทย

การจัดโครงสร้างของอัยการในประเทศไทยยังมีความแตกต่างไปจากนานาประเทศ ทั้งนี้โดยระบบของอัยการไทยนั้นแม้จะได้นำเอาระบบอัยการของต่างประเทศมาเป็นพื้นฐานโดยเฉพาะในภาคทนายโรบิตตาม แต่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นก็เอากฎหมายของกลุ่มกฎหมาย Common Law มาใช้ จึงทำให้ระบบอัยการไทยเป็นไปในลักษณะผสมจึงแตกต่างไปจากต่างประเทศ

สาเหตุและปัญหาที่ทำให้การจัดโครงสร้างอัยการไทยแตกต่างไปจากต่างประเทศ

ระบบการเมืองในอดีต ในอดีตประเทศไทยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช การพิจารณาพิพากษาคดีกระทำในรูปของพระมหากษัตริย์ตัดสินความโดยพระองค์ หรือมอบหมายให้บรรดาขุนนางดำเนินการแทนพระองค์ จึงทำให้ระบบศาลยุติธรรมเกิดขึ้น และระบบอัยการติดตามภายหลัง จึงทำให้ระบบอัยการสมัยนั้นเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม และอัยการก็สังกัดในกระทรวงยุติธรรม

^{๒๔} ทวีศักดิ์ ๘ ตะกั่วทุ่ง รัฐมนตรีอัยการในสหรัฐอเมริกา ถอดความและเรียบเรียงจาก "The Criminal Justice System: It & Functions and Personnel เขียนโดย George T. Felkenes" (พ.ศ. ๒๕๒๑), หน้า ๓๓๘ - ๓๕๒

อย่างไรก็ตามในขณะมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย จึงมุ่งเน้นทางการพัฒนาการปกครอง แต่ยังคงชาติที่ปรึกษากฎหมายซึ่งในขณะนั้นมียกกระบัตรคอยให้คำปรึกษา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมากรมอัยการจึงเป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย^{๒๘} ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการประจำคอยควบคุมดูแลข้าราชการในสังกัด และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเป็นลักษณะการจัดองค์กรที่แตกต่างจากนานาประเทศในการจัดรูปแบบของระบบอัยการ

๒.๒.๑ อำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศไทยในการดำเนินคดี

ไทยเกร็ด

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยนั้นได้บัญญัติอำนาจสูงสุดในการรับผิดชอบต่อการบวนการยุติธรรมไว้สูงสุด เช่นเดียวกับนานาประเทศคือในการดำเนินคดีนั้นอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการบวนการยุติธรรมสูงสุดของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ

ระบบอัยการไทยในการดำเนินคดีโดยทั่วไปแล้วมีเพียงขั้นตอนเดียวคือ พิจารณาสำนวนแล้วมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาล ส่วนขั้นตอนการสอบสวนและการบังคับ เป็นไปตามคำพิพากษานั้นไม่มี แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ของอัยการแล้วรัฐมอบความไว้วางใจสูงสุด มอบอำนาจหน้าที่ทางการสอบสวนให้ในบางกรณีคือ

(๑) การรับผิดชอบทางการสอบสวนคดีอาญาของอธิบดีกรมอัยการ

๑.๑ ในกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายใดกระทำความผิดราชอาณาจักรไทย อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานคนใดก็ได้^{๓๐}

๑.๒ ในกรณีไม่แนบพนักงานสอบสวนคนใดนั้นระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด^{๓๑}

๑.๓ ในกรณีคดีสามัญฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆาตตาย หรือภายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน เท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง^{๓๒}

๑.๔ ในกรณีคดีต้องห้ามอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น อธิบดีกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอัยการซึ่งมีอธิบดีกรมอัยการมอบหมายลงลายมือชื่อรับรองในอุทธรณ์ว่ามีเหตุอันสมควรที่ศาลอุทธรณ์จะไต่สวนจึงยกให้ศาลรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาได้^{๓๓}

^{๓๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐

^{๓๑} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑

^{๓๒} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓

^{๓๓} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ ตรี

๑.๕ ในกรณีที่ต้องห้ามฎีกาคำพิพากษา อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยให้รับฎีกาไว้พิจารณาได้^{๓๔}

(๒) การฟ้องคดีและการคำ เนินคดีในศาล

อธิบดีกรมอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการคำ เนินคดีในศาล นอกจากบังคับบัญชาข้าราชการอัยการทั่วประเทศแล้ว อธิบดีกรมอัยการยังมีอำนาจในการคำ เนินคดีได้ทุกศาลที่ราชอาณาจักร หรือจะสั่งให้อัยการในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปคำ เนินคดีเฉพาะเรื่องก็ได้^{๓๕}

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมดูแลการคำ เนินคดีของรัฐในทุกชั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม อธิบดีกรมอัยการอาจสั่งให้อัยการ เข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหาย^{๓๖} เพื่อมิให้ผู้เสียหายคำ เนินคดีผิดพลาด หรือทั้งฟ้อง เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องซึ่งจะก่อความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรม

ความรับผิดชอบต่อการคำ เนินคดีของรัฐโดยอธิบดีกรมอัยการนี้แม้ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว และไม่อาจอุทธรณ์ได้ กฎหมายยังให้อธิบดีกรมอัยการสามารถรับรองอุทธรณ์เพื่อให้อุทธรณ์ได้^{๓๗} หรือแม้แต่ศาลชั้นฎีกาก็ให้รับรองฎีกาได้^{๓๘} ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหาร

๓๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑

๓๕ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๑๒

๓๖ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๑

๓๗ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๓, ๑๙๓ พิ

๓๘ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑

อย่างไรก็ตามแม้แต่ศาลโตมีคำพิพากษาดังที่สุดแล้วอธิบดีกรมอัยการยังมีอำนาจตรวจสอบได้ ถ้าปรากฏว่าการจำคุกผิดไปจากคำพิพากษาของศาล อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีการไต่สวนและสั่งปล่อยผู้ต้องหา^{๓๙}

การพิจารณาบังคับของอธิบดีกรมอัยการในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐถือเป็นเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีต่ออธิบดีกรมอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง คำสั่งของอธิบดีนั้นย่อมเป็นเด็ดขาด

ถ้าเป็นกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไป เสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แต่ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไป เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด^{๔๐}

นอกจากนี้ในกรณีอธิบดีกรมอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ดอนอุทธรณ์ ดอนฎีกา คำสั่งของอธิบดีกรมอัยการถือเป็นเด็ดขาด

ดังนั้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการ เป็นความรับผิดชอบต่อการดำเนินคดีของรัฐสูงสุดของฝ่ายบริหารที่บริหารหน้าที่รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมแก่สังคมโดยส่วนรวม

^{๓๙} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๐

^{๔๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕

๕. อธิบดีกรมอัยการกับความรับผิดชอบ เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

ตามภาระอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการนอกจากให้ความเป็นธรรมในการจัดระเบียบทางด้านการยุติธรรมแล้ว ในด้านความมั่นคงของรัฐอธิบดีกรมอัยการในฐานะของฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้ ซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของอธิบดีกรมอัยการโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งอธิบดีกรมอัยการของไทยไต่พิจารณาสิ่งไม่พึงหลายกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าดำเนินคดีไปแล้วจะเกิดความวุ่นวายภายในบ้านเมือง หรือเกิดการจลาจล หรือคดีที่ขัดศีลธรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคม อธิบดีก็จะพิจารณาใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีเพื่อให้เกิดความสงบขึ้นในบ้านเมืองได้ เช่นกรณีอธิบดีกรมอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งหลักการนี้ระบบอัยการไทยได้นำเอามาจากต่างประเทศ เช่นในภาคพื้นยุโรประบบอัยการฝรั่งเศสและเยอรมัน

หลักการสั่งคดีเพื่อความมั่นคงของรัฐนี้ระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดให้อธิบดีกรมอัยการสหพันธ์รัฐเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีในข้อหาความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ อาจใช้ดุลยพินิจไม่ดำเนินคดีได้บ้าง อาจแยกออกได้เป็น ๒ กรณีคือ^{๔๐}

๑. กรณีที่เนื่องจากขอหาของความผิดโดยตรง เช่นขอหาภรรยา ตามมาตรา ๑๕๓ ที่วรรคหนึ่งคือ

ศูนย์วิทยุตำรวจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๔๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕

^{๔๑} ทศิต ฌ นทร "อัยการ เยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เยอรมันก่อนฟ้อง" ระบบอัยการสากล (จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ กรมอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๖). หน้า ๔๖

"อธิบดีอัยการสหพันธรัฐอาจไม่คำนึงคดีในข้อหา เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ หรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

๒. กรณีที่ไม่เกี่ยวกับข้อหาโดยตรงแต่การดำเนินคดีกระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา ๑๕๓ ขี วรยศสอง คือ

"อัยการอาจไม่คำนึงคดีในความผิดที่ผลการกระทำ เกิดในประเทศโดยการกระทำที่กระทำลงในต่างประเทศ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัย และความมั่นคงหรือเห็นว่าการดำเนินคดีขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ"

จากภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมสูงสุดของฝ่ายบริหารนี้เองซึ่งให้เห็นว่าอธิบดีกรมอัยการมีภาระหน้าที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่นซึ่งเป็นการรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน แต่อธิบดีกรมอัยการนี้รับผิดชอบงานสูงในกระบวนการยุติธรรมและยังจะต้องดำเนินการจัดระเบียบระบบบริหารงานอัยการและกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นการบริหารงานทั่วไปอีกด้วย ซึ่งในต่างประเทศบางประเทศจึงให้อธิบดีอัยการมีตำแหน่งทางการเมือง เช่น เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในคณะรัฐมนตรีและต่อรัฐสภาอีกด้วย

จากการที่กฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีของรัฐนี้เองบางครั้งทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค โดยเฉพาะในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมนั้นนอกจากการดำเนินทางอรรถคดีแล้ว งานที่จะทำให้การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมบรรลุผลก็คือการจัดโครงสร้างให้เหมาะสมเพื่อให้ประสิทธิภาพของงานคล่องตัวและรวดเร็ว เพราะถือการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมได้รวดเร็ว คือ เป็นความยุติธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้นการจัดโครงสร้างองค์กรอัยการจึงต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมที่จะสามารถกำหนดนโยบายด้านการยุติธรรมตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดของกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร ซึ่งปัจจุบันกรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรมหนึ่งใน

กระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานบริหารงานทั่วไปในรูปแบบแล้วต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกาศคณะปฏิวัติ ๒๑๘ เช่นเดียวกันซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ เหตุผลดังกล่าวจึงสมควรให้สถาบันราชการ เป็นสถาบันที่เป็นสถาบันที่แยกต่างหาก และรับผิดชอบนโยบายของรัฐโดยตรง ซึ่งประโยชน์ก็จะเกิดต่อประชาชนโดยรวม

๖. ความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชา^{๕๒} ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย กรมอัยการซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมการบริหารงานด้านบุคลากรและการจัดองค์กรจึงแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นในกระทรวงมหาดไทย กฎหมายจึงได้บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ

๖.๑ ความสัมพันธ์กรมอัยการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในด้านการ

พิจารณาสั่งคดี

กรมอัยการ เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของสาธารณชนโดยรวม พื้นฐานทฤษฎีขององค์กรกระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานอื่น ตลอดจนข้าราชการการเมือง ซึ่งมี

^{๕๒} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๒๑ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบัญญัติข้อ ๘ กระทรวงทั้งที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงและจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้"

หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นในคํานวณการสั่งคดีรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงก้าวก่ายในงานคดีของพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นหัวใจในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำสั่ง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใดนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นได้ คำสั่งนั้น ๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้น ๆ จะขัดคองงานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้^{๔๓}

งานในหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวดำเนินการแล้วว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งหมายความถึงอำนาจในทางอรรถคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาสั่งคดีในกรณีสั่งฟ้องและไม่ฟ้อง การให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนแล้วรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งในเรื่องการดำเนินคดีไม่ได้

ซึ่งข้อนี้แตกต่างจากหน่วยงานราชการในกระทรวงมหาดไทยหน่วยอื่นซึ่งถือว่าการบังคับบัญชาข้าราชการ เหล่านั้นอยู่ในอำนาจของรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้โดยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔

๖.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการกับรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทย
เกี่ยวกับงานบริหารงานตุลาการทั่วไป

^{๔๓} กุลาพล พลวัน "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการ"
วารสารอัยการ ๘, ๑๐๖ (ตุลาคม ๒๕๒๔) หน้า ๑๓ - ๒๑

กรมอัยการนั้นได้แยกงานบริหารด้านการออกไปต่างหากจากการดำเนินการทาง
อรรถคดี กล่าวคือ

รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่ง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใด โดย
คำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใดก็ได้

การที่ใดที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งและระเบียบได้
ก็เพื่อให้พนักงานอัยการซึ่งถือเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในแนวทางเดียว แต่คำสั่งและ
ระเบียบนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามไม่ได้

๖.๓ ความสัมพันธ์ของกรมอัยการและรัฐมนตรีมหาดไทยทางค้ำนโยบายของรัฐ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบรัฐสภาซึ่งแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓
อำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยอำนาจบริหารนั้นรัฐมนตรีซึ่งเป็น
ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานต่อสภาผู้แทนราษฎร กรมอัยการซึ่งเป็นหน่วยงาน
หนึ่งในกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการประจำไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้
ผู้จะแถลงนโยบายได้จะต้องเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองดำเนินการแทน กฎหมายจึงได้
บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จะขอทราบ เกี่ยวกับนโยบายการดำเนินงานของ
กรมอัยการตามสมควร^{๔๔} ทั้งนี้เพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้นำแถลงต่อคณะรัฐมนตรี
หรือรัฐสภา ซึ่งรัฐมนตรีฯ มีความรับผิดชอบจะต้องแถลงข้อซักถามต่าง ๆ ตามระบอบการปกครอง
ในระบอบรัฐสภาเท่านั้น

^{๔๔} พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๑๑

อย่างไรก็ตามการขอทราบผล เรื่องนโยบายและการดำเนินงานนั้นจะต้องกระทำอย่างกว้าง ๆ เท่าที่ไม่เป็นการเสียหายแก่การดำเนินงานคดี

จากการบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลข้าราชการแล้วต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงทางอำนาจอันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรม และกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๖.๔ ความสัมพันธ์ด้านการบริหารงานบุคคลของกรมอัยการ

ด้านการบริหารงานบุคคลนั้นกรมอัยการได้แยกงานการพิจารณาคดีออกไปแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันในตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อมิให้ถูกแทรกแซงทางอำนาจอันจะกระทบต่อการเมือง จึงได้กำหนดองค์กรขึ้นมาเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย แยกกระทรวงการลงโทษทางวินัยองค์กรดังกล่าวก็คือ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)^{๔๕}

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญเนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการ ก.อ. โดยตำแหน่งและมีสิทธิออกเสียงได้ ๑ เสียง และดำเนินการชี้ขาดไต่หากการลงมติของคณะกรรมการ ก.อ. เท่าเทียมกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๔๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๔๒๑ มาตรา ๑๕

ดังนั้น ในการบริหารงานบุคคลรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึง เข้ามามีบทบาทอันสำคัญเป็นอย่างมากในการชี้แนะและ เข้ามามีอิทธิพลและจะยังผลไปสู่การมีอิทธิพลต่อข้าราชการอัยการ และจะมีผลต่อการดำเนินงานอัยการ เป็นอิสระในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการกับปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะข้าราชการประจำ

ทั้งนี้กล่าวแล้วว่า กรมอัยการได้แบ่งการปฏิบัติงานตามรูปแบบของกระบวนการยุติธรรม กิจงานด้านการดำเนินงานอัยการอื่นเป็นงานบริหารงานทั่วไป

กระทรวงมหาดไทยมีปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฐานะ เป็นข้าราชการประจำ จึงพอจะแยกพิจารณาได้

๑. งานบริหารงานบุคคล ปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในสังกัด กระทรวงมหาดไทย เฉพาะข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยคือ เป็นข้าราชการพลเรือนตามประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘

สำหรับกรมอัยการนั้นข้าราชการกรมอัยการการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับอธิบดีกรมอัยการ และอธิบดีกรมอัยการถูกควบคุมการปฏิบัติราชการโดยคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ทั้งนี้โดยมุ่งหมายให้พนักงานอัยการมีความ เป็นอิสระในการสั่งคดีปราศจากการแทรกแซง จึงอาจกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม จึงได้มีกฎหมายพิเศษออกมารองรับ เพื่อ เป็นหลักประกันในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการ

๒. การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่วไปของกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานใน กระทรวงมหาดไทย การเสนอเกี่ยวกับงานนโยบายหรืองานธุรการทั่วไปต้องผ่านปลัดกระทรวง เพื่อ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในฐานะ เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายของกระทรวง

กรมอัยการถือเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงมหาดไทยงานเกี่ยวกับนโยบาย เช่นงานเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง งบประมาณ จะต้องเสนอผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทยที่บัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘

อย่างไรก็ตามปลัดกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการไม่มีพันธปฏิบัติของกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ เหมือนกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีกฎหมายคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดบทบาทให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่งไว้ และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้กำหนดนโยบายและออกระเบียบคำสั่งได้เท่าที่ไม่ขัดกับงานในทางคดี

จากพันธปฏิบัติกฎหมายเกี่ยวกับอัยการ การเสนองานเกี่ยวกับนโยบาย เช่นการกำหนดอัตราค่าจ้างหรืองบประมาณ จึงน่าจะเสนอต่อรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงได้

จากสภาพข้อเท็จจริงแล้ว ข้อมูหมายจึงทำให้เกิดสภาพปัญหาในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับนโยบายคำนวณการยุติธรรมซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็ว บางครั้งไม่สามารถนำปัญหาเข้าสู่รัฐบาลได้ จึงเกิดปัญหาให้เกิดช่องว่างในหน่วยงานคำนวณการยุติธรรมด้วยกัน เช่น ศาลยุติธรรม และกรมตำรวจ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและ เป็นปัญหาในการอำนวยความสะดวกต่อสังคมมาโดยตลอด

๒.๕ ความสัมพันธ์ระหว่างปลัดกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการ เกี่ยวกับงานอรรถคดี

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกฎหมายโดยบัญญัติรับรองหลักประกัน เพื่อให้ เกิดความชอบธรรมในสังคมด้วยกันหลายฉบับดังได้กล่าวมาแล้ว ปลัดกระทรวงในฐานะข้าราชการประจำในการสั่งคดีจึงไม่อาจก้าวล่วง เข้ามารับการสั่งคดีของอัยการได้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีผลทำให้พนักงานอัยการ เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจับกุมผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนโดยข้อบังคับดังกล่าวไว้ระบุว่า

ข้อ (๑) ในกรณีที่มีการออกหมายจับตามมาตรา ๖๖ (๑) หรือ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจร และคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองทัณฑ์บาท เจ้าพนักงานจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบก่อนดังนี้

ก. ในกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ความผิดได้เกิด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เป็นการให้อำนาจปลัดกระทรวงในการที่อนุมัติเห็นชอบให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุมบุคคลใดจะต้องขอความเห็นชอบเสียก่อนเป็นการคานและดวงดุลอำนาจพนักงานสอบสวนโดยผ่านปกครอง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้พนักงานสอบสวนใช้อำนาจตามอำเภอใจ

แต่เนื่องจากในกรุงเทพมหานครจำนวนคดีมากมาย ในทางปฏิบัติจึงยากที่ปลัดกระทรวงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่ตามกฎหมายที่ปลัดกระทรวงจะต้องดำเนินการ

อีกมากมายจึงได้มอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวไปเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ
 กุมนุคคลคือ^{๔๖}

๑. ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
๒. นักปกครอง กระทรวงมหาดไทย
๓. อัยการพิเศษฝ่ายคดี กรมอัยการ
๔. ผู้ช่วยอัยการพิเศษฝ่ายคดี กรมอัยการ
๕. อัยการพิเศษประจำกรม กรมอัยการ
๖. พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดมีนบุรี

โดยให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับกุมนุคคลแทน
 ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ทุกคดี

จากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการ เป็นผู้ได้รับมอบหมาย
 จากปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งคือ เป็นงานของพนักงานสอบสวนแต่ปฏิบัติหน้าที่ในนามของปลัดกระทรวง
 ดังนั้น ปลัดกระทรวงจึงได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่อง เวนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้
 ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกรมอัยการคือ

^{๔๖} กระทรวงมหาดไทย "คำสั่งที่ ๖๒/๒๕๒๕" ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

"เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคลตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.๒๕๑๓ เป็นไปโดยเรียบร้อยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละวัน จึงให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ เข้าเวรปฏิบัติงาน.....ที่กรมอัยการ หรือ สำนักงานผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีตามกำหนดวันและเวลาดังนี้....."

ในกรณีที่พนักงานอัยการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้กรมอัยการจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงมหาดไทยผลัดเปลี่ยนกันปฏิบัติงานโดยอนุโลมตามคำสั่งนี้....."

ในกรณีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการมอบหมายการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคลโดยการมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนนั้น เนื่องจากสาเหตุคือ

๑. เนื่องจากภาระกิจของปลัดกระทรวงมหาดไทยมีมากในการรับผิดชอบในหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจปฏิบัติงานด้านการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคลได้

๒. การพิจารณาการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคลจะต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ประสิทธิภาพในทางกฎหมายและการดำเนินคดี ดังนั้นบุคลากรที่จะสามารถพิจารณาในการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคลจึงให้พนักงานอัยการปฏิบัติงานแทนซึ่งได้ผลดีและเกิดประสิทธิภาพ

๓. การมอบหมายในการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับบุคคลนั้นมิใช่การพิจารณาถึงการดวงคุณการใช้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ได้มอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนดำเนินการออกหมายจับบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวง การมอบให้หน่วยงานอื่นโดยเฉพาะกรมการปกครองและโดยเฉพาอย่างยิ่งกรมอัยการจึงเป็นการดวงคุณและคานการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของพนักงานสอบสวนอันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

จากกรณีที่ปลัดกระทรวงซึ่ง เป็นพนักงานสอบสวนได้มอบหมายให้พนักงานอัยการให้ความเห็นชอบออกหมายจับบุคคลนั้นทำให้เกิดหลักการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องพิจารณา ๒ ประการคือ

๑. การมอบหมายให้พนักงานอัยการให้ความเห็นชอบออกหมายจับบุคคล เป็นการก้าวล่วงเข้ามาในงานอัยการซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เสื่อมทรามลงหรือไม่ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวแม้แต่ รัฐมนตรีซึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายของกระทรวงที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภายังไม่อาจก้าวล่วงการปฏิบัติงานของอัยการในทางอรรถคดีได้

๒. การมอบหมายให้พนักงานอัยการให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการใช้เหตุผลในทางรัฐศาสตร์เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการ เข้าไปดูแลการสอบสวน เบื้องต้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทราบพยานหลักฐานใน เบื้องต้นซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีของพนักงานอัยการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักของอัยการของอารยประเทศหลายประเทศอัยการ เข้าไปดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มเกิดคดี เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ความเห็นของผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า การที่ปลัดกระทรวงในฐานะ เป็นพนักงานสอบสวนนั้นได้มอบหมายการให้ความเห็นชอบในการจับกุมบุคคล เป็นการให้พนักงานอัยการ เข้าไปดูแลการสอบสวนในเบื้องต้น ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของอัยการ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเป็นระบบอัยการที่ใช้กันในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ซึ่งประเทศดังกล่าวได้มีการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เป็นไปตามทฤษฎีของระบอบอัยการก็มี ๓ ขั้นตอนดังที่กล่าวมาแล้วคือ เริ่มแต่ การสอบสวนและฟ้องร้องและสุดท้ายคือการดำเนินการให้ เป็นไปตามคำพิพากษา

๘. ระบบการบริหารงานบุคคลของกรมอัยการ

การบริหารงานบุคคลของฝ่ายอัยการโดยที่ข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีลักษณะคล้ายกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ การบริหารงานบุคคลจึงต้องมีกฎหมายออกมารับรอง เพื่อไม่ให้สิทธิพลานอก เข้ามามีส่วนในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการซึ่งจะมีผลกระทบต่อการศึกษาที่ซึ่งอาจทำให้เสียความเป็นธรรมได้จากระบบการ เมือง สังคม เศรษฐกิจ เข้ามามีบทบาทกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายอัยการยอมมหาหลักประกันให้กับประชาชนไม่ได้ ซึ่งผลจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการนั้นรวมถึงการบังคับบัญชา การบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ฯลฯ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการนั้นแตกต่างไปจากข้าราชการประเภทอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการพลเรือน แต่ของข้าราชการฝ่ายอัยการจะมีลักษณะคล้ายข้าราชการฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลมีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษเป็นคณะกรรมการ ซึ่งในต่างประเทศก็มีการควบคุมโดยคณะกรรมการ เช่น ประเทศฝรั่งเศส กรีซ ญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)^{๔๔}

คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วยข้าราชการอัยการซึ่งมีทั้งที่เป็นโดยตำแหน่ง และโดยการเลือกตั้งของข้าราชการอัยการ คณะกรรมการ ก.อ. จึงประกอบด้วย

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๔๔

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน

๒. อธิบดีกรมอัยการ เป็นรองประธาน

๓. รองอธิบดี อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และ

๔. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมกคน ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

ก. ข้าราชการอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๔ ขึ้นไปและมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน

ข. ผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กรรมการพรรคการเมืองเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือนายความ ๓ คน

องค์กรคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) จึงประกอบด้วยข้าราชการอัยการซึ่งรับราชการในขณะดำรงตำแหน่งและยังมีข้าราชการอัยการที่เป็นข้าราชการบำนาญแต่ต้องได้รับการเลือกตั้งจากข้าราชการอัยการ

วัตถุประสงค์ให้เลือกตั้งคือต้องการให้ข้าราชการอัยการได้มีการพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เขามาเป็นคณะกรรมการอัยการ ทั้งนี้เพราะระบบการบริหารงานอัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

อย่างไรก็ตามตำแหน่งในคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการอัยการ แต่มีตำแหน่งในคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่งก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็น ประธานคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง

เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นข้าราชการการเมืองและเป็นสมาชิก รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จึงมีข้อที่นาพิจารณา ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง ย่อมสามารถรับฟังปัญหาของกรมอัยการการบริหารงานตลอดจนการปฏิรูปองค์กร เพื่อนำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องรับผิดชอบนโยบายของกระบวนการ ยุติธรรมทางฝ่ายบริหารในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและตอบข้อซักถามของสมาชิกรัฐสภา ซึ่ง ทำให้รัฐสภาสามารถจะรับทราบอุปสรรคและปัญหาตลอดจนผลงานของกรมอัยการในรัฐสภา

ปัญหาในกรณีที่ข้าราชการการเมือง เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมของฝ่าย บริหารโดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการอัยการคือ

๑. ข้าราชการการเมืองอาจมาใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานด้านกระบวนการ ยุติธรรมโดยเฉพาะในทางอรรถคดีซึ่งอาจจะเป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากกรมอัยการจะต้อง พัฒนาระบบและองค์กร เช่น งบประมาณ การกำหนดสถานที่ที่จะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเป็นผู้เสนออาจไม่ได้รับการพิจารณาในกรณีดังกล่าวได้ จึงมีอิทธิพลเข้ามาแทรกแซงโดย ปริยาย

๒. ในระบบการปกครองแบบรัฐสภา รัฐมนตรีที่ประกอบเป็นรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง การมาจากการเลือกตั้งจึงต้องมีประชาชนให้การสนับสนุนเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ก็อาจใช้กระบวนการยุติธรรมเป็น เครื่องมือทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

การจ้กัองคักรบริหารงานมุกคคของกรมอัยการผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการ เสนอบรรจุ แต่งตั้ง และการโยกย้าย ตลอดจนการลงโทษทางวินัยได้ แต่ต้องม้องครที่กำกับดูแลโดยให้ความ เห็นชอบคือคณะกรรมการอัยการคือ

๑. การแต่งตั้งโยกย้าย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการ

๒. การลงโทษทางวินัย นอกจากกฎหมายจะบัญญัติเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย การลงโทษทางวินัยแล้วยังมีมาตรการคุมกันเป็นพิเศษ หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ส้งไปโดยหลงผิด ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษได้ แต่การแก้ไข เปลี่ยนแปลงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการ

๓. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้รัฐมนตรี เป็นผู้สั่ง เลื่อน โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานในตำแหน่งแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการ

๔. หลักประกันในเรื่องตำแหน่ง ถ้าจะมีการแต่งตั้งอัยการไปดำรงตำแหน่งข้าราชการ อัยการในกรมอัยการต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการอัยการนั้น และต้องให้คณะกรรมการ อัยการให้ความเห็นชอบ

๕. การโอนข้าราชการอัยการไปดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการ ฝ่ายอื่นให้รัฐมนตรีสั่งได้เมื่อกองงานอัยการนั้นยินยอมและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อัยการ