

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการปฏิรูปองค์กรกระบวนการยุติธรรม

การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมององค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ว่าจะเป็น องค์กรตุลาการ องค์กรอัยการ องค์กรตำรวจ และราชทัณฑ์ ย่อมมีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายและพัฒนาเรื่องมาจนมีการแยกองค์กรออกมาเพื่อรับผิดชอบสังคม และดำเนินการตามควับกฎหมายเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย ตามหลักกฎหมายโรมันกล่าวคือ "ประโยชน์สุขของประชาชนคือกฎหมายสูงสุด" (Salus Populi Suprema Lex)

การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องใช้หลักทฤษฎีทางกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นที่มาอันสำคัญยิ่งของกฎหมายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตลอดจนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในโลก และยังเป็นรากฐานให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ของทางราชการ ทั้งนี้เพื่อให้ใช้อำนาจเด็ดขาดเพียงองค์กรเดียว เพราะหากให้องค์กรเดียวรับผิดชอบกระบวนการยุติธรรมแล้วสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกละเมิดอย่างแน่นอน และมีผลทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม

ดังนั้น การจะปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องพิจารณาจากทฤษฎีและแนวความคิดดั้งเดิมว่ามีวิวัฒนาการและพัฒนาอย่างไรบ้าง จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ถึงพื้นฐานที่จะใช้ปฏิรูปในองค์กรดังกล่าวโดยแยกพิจารณาดังนี้

๑. หลักนิติธรรม (The rule of Law) หลักนิติธรรมเป็นแนวความคิดทางกฎหมายที่เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างสังคม ซึ่งได้วิวัฒนาการในประเทศอังกฤษ และยังเป็นทฤษฎี

ที่ใช้ในการสร้างกฎหมายและการจัดองค์กรทางกฎหมายโดยมีผู้กล่าวว่าหลักนิติธรรมก็คือหลักธรรม^๒ นั้นเอง โดยให้ความหมายว่ายอดของหลักในการออกกฎหมายหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าจะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพลหรือตามอารมณ์ชอบหรือตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือปฏิบัติที่ช่วยค้ำยันองคฺลองธรรมเป็นหลักการปกครองที่ตนจะต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมายหลักนิติธรรมนี้ เอ.วี.ไดซี (A. V. DICEY: พ.ศ. ๒๓๗๘ - ๒๔๖๕) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" (The Law of constitution) ได้ให้ความหมายของหลักกฎหมายนี้ว่า บุคคลเสมอภาคกันตามกฎหมายไม่มีบุคคลใดยุ่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ หงส์สันไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นพนักงานข้าราชการ หรือราษฎรสามัญก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติและจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง

และ เอ.วี.ไดซี ได้กล่าวอีกว่า "บุคคลอาจถูกลงโทษก็เพราะเขาได้กระทำผิดกฎหมายเท่านั้น เขาไม่อาจถูกลงโทษเพราะเหตุอื่นได้อีก" (A man may be punished for a breach of law, but he can be punished for nothing else)"

ในกระบวนการยุติธรรมนอกจากอำนาจตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการ และมีอำนาจตามกฎหมายที่มุ่งถึงการใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) ให้ได้ผลตามหลักนิติธรรมแล้ว องค์กรของกระบวนการยุติธรรมก็ย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต้องจัดและกำหนดองค์กรให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ เจ้าพนักงานของรัฐและการบังคับใช้กฎหมาย

^๒ วิกรม เมลาณนท์ "หลักธรรม" กฤตพาหะ ๑๒ (๒ ธันวาคม ๒๕๔๔), หน้า ๔๑-๔๕

กรมอัยการ เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่พบบัญญัติของกฎหมายใบบัญญัติ
อำนาจหน้าที่ไว้ทั้งกฎหมายบัญญัติและสารบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานอัยการ เป็นเจ้าพนักงาน
ของรัฐจึงใบบัญญัติให้มีความที่ในด้านการใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและให้เกิดความสงบ
เรียบร้อย ทำให้สังคมมีระเบียบ

กฎหมายสารบัญญัติใบบัญญัติรับรองสถานะของพนักงานอัยการไว้ในพระราชบัญญัติ
พนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๒ ซึ่งบัญญัติว่า

"ให้พนักงานอัยการ เป็นนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล"

สำหรับกฎหมายสารบัญญัติใบบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ และ
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๕) บัญญัติว่า

"พนักงานอัยการ" หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็น
ข้าราชการในกรมอัยการ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็

อย่างไรก็ดี มาตรา ๒ (๕) ดังกล่าวใบบัญญัติไว้คล้ายกันว่าพนักงานอัยการ เป็น
เจ้าพนักงานมีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในทันทีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลตนเอง แต่ความเป็นจริง
พนักงานอัยการนั้นมิได้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเท่านั้น พนักงานอัยการมีอำนาจตามกฎหมาย
ที่จะใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีใดทั้งสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องใดซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา มาตรา ๑๔๓

มาตรา ๑๘๓ เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา
ก่อน^๓ โทษพนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้
สั่งฟ้องและแจ้งโทษพนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาไป เพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าเห็น
ชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้นพนักงานอัยการมีอำนาจ

^๓ มาตรา ๑๘๒ ถ้าผู้กระทำความผิด และผู้ถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว
หรือ เชื่อว่าคงได้ตัวมา เมื่อออกหมายเรียก โทษพนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการ
สอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่ง ไปโทษพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงาน
อัยการส่วนผู้ต้องหาให้โทษพนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้
ขอเอง หรือขอโทษพนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องโทษพนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยัง
พนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่แล้ว

แต่ถ้า เป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวน เปรียบเทียบได้และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตาม
เปรียบเทียบนั้นแล้ว โทษพนักงานอัยการ เปรียบเทียบนั้นไว้แล้วส่งโทษพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

(ก) ส่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งยาน
คนโตมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราวควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่งแล้วแต่
กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการความหน้าที่มาตายหรือ
ตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการความหน้าที่อธิบดีกรมอัยการ
หรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการสั่งฟ้องและไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้การสั่งคดีของ
พนักงานอัยการก็ต้องยึดหลักนิติธรรมดังที่โลกกล่าวมาแล้ว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นหลัก
การฟ้องตามดุลยพินิจ (Opportunity principle) ๕ กล่าวคือ แม้นายอัยการสอบสวน
เห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิด พนักงานอัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้ ๕

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕ อุทิศ แสนโกศิก, บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา, (พิมพ์แจกในงานถวายเป็น
พระราชทาน ณ วัดประยูรวงศาวาส เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๐) หน้า ๕๐

๕ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๕๑
"ถ้าพนักงานอัยการ เห็นว่าการฟ้องคดีนี้จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบ
เรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ
หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้ เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อสั่ง"

ดังจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้แล้วก็ตาม แต่ในกระบวนการยุติธรรมในการนำเอาหลักนิติธรรม หรือหลักธรรมมาใช้ก็เป็นเพียงนามธรรมที่แฝงอยู่ในตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใช้กฎหมายขึ้นอยู่ที่ตัวบุคคลจึงอาจนับเป็นการใช้อำนาจตามดุลยพินิจของข้าราชการอัยการตามกฎหมาย^๖

ดังนั้น แม้จะมีการกำหนดบทบาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ก็ตามแต่เพื่อความเป็นธรรมป้องกันการใช้อำนาจนิต เบนอน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงได้มีบทบัญญัติขององค์กร เพื่อ เป็นการคานอำนาจกันระหว่างองค์กรกระบวนการยุติธรรมทางฝ่ายบริหารด้วยกันจะเห็นได้จากบทบัญญัติกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ ในกรณีที่ผู้ทำสำเนาฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่อธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำส่งไป เสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำส่งไป เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งแต่วันที่ไว้ในมาตรา ๑๔๓ ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย่งคำส่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่อาศัยจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรับฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๖ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์, รายงานการสัมมนาเรื่องจริยธรรมนักกฎหมาย.
กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๔)
โครงการสนับสนุนของมูลนิธิเอเชีย (THE ASIA FOUNDATION) ๒๕๒๔ หน้า ๓๕ - ๖๔

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง
ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลม

นอกจากนี้โดยที่ระบอบอัยการทุกประเทศเป็นการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
ตั้งนั้นกรมอัยการจึงได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยผู้บังคับ
บัญชาตามลำดับชั้นไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินงานคดีอาญาของพนักงานอัยการ
พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๒๖

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าในกฎหมายฉบับเดียวโดยบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่พนักงานอัยการไว้แล้ว แต่เพื่อเป็นการไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับหลักนิติธรรม จึงได้กำหนดองค์กร
กระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารเองให้ตรวจสอบและคานอำนาจ (Check and Balance)
ซึ่งกันและกันไว้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม หลักนิติธรรมหรือ
หลักธรรมจึงต้องสอดคล้องกับระบบการปกครองในกระบวนการยุติธรรมด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดการ
วิเคราะห์ของกรมอัยการในบทต่อไป

๖ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินงานคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๒๖

(๑).....

(๒) ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งฟ้องแย้งความเห็นของพนักงานสอบสวน
ไต่เรื่องอัยการพิเศษฝ่ายผู้รับผิดชอบเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้อง และคำสั่งดังกล่าวเป็นยุติ หากรองอัยการ
พิเศษฝ่ายผู้รับผิดชอบมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้อัยการพิเศษฝ่ายเป็นผู้พิจารณาสั่ง

(๓) ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ไต่เรื่องอัยการพิเศษฝ่ายผู้รับ
ผิดชอบเป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แล้วให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา
๑๔๕ หากรองอัยการพิเศษฝ่ายผู้รับผิดชอบเห็นควรสั่งฟ้อง ให้อัยการพิเศษฝ่ายเป็นผู้พิจารณาสั่ง

๒. ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

การจ้องครึ่กรในกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานสำคัญคือ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (The separation of powers) ซึ่งเดิมเป็นทฤษฎีการเมืองมีแนวความคิดที่สร้างขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ ๑๕ ถึงศตวรรษที่ ๑๘ ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนั้นเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจการปกครองของรัฐพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจเต็ม ซึ่งบางครั้งการใช้อำนาจรัฐล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๕ ได้ทรงตรัสไว้ว่า "รัฐคือตัวกู" เป็นต้น

จากการใช้อำนาจของกษัตริย์ในฐานะตัวแทนรัฐซึ่งจะละเมิดสิทธิของประชาชน ทำให้นักปราชญ์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Montesquieu ได้พยายามสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะนักปรัชญาทางการเมืองที่สำคัญของฝรั่งเศสได้เสนอหลักการในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของกษัตริย์ได้สร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอภิปไตยโดยแบ่งออกเป็นสามอำนาจกล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

การสร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจในเบื้องต้นนั้นมุ่งหมายก็เพียงเพื่อต้องการให้อำนาจของรัฐไม่ใหตกอยู่แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้โดยมุ่งหมายให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจในระหว่างผู้ใช้อำนาจอภิปไตยด้วยกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และพลเมืองนั่นเอง

จากเหตุผลทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้เองความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ครั้งแรกนั้นมิได้มีความมุ่งหมายที่จะนำเอาทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหการบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด ซึ่งเป็นจุดหมายทางวิชาการในระยะหลังนี้

“บทบรรณาธิการ” วารสารกฎหมายปกครอง ๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้สร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอิตาเลียนแล้ว การวิวัฒนาการทางการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปจากการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีการปฏิวัติทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ทำให้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนสู่การปกครองในรูปแบบของประชาชนในระบบรัฐสภาขึ้นมีการจัดองค์กรปกครองรัฐใช้หลักการวางดุลยภาพอำนาจทางการเมืองโดยแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และตุลาการ ซึ่งแต่ละอำนาจก็ได้จัดตั้งองค์กรของตนขึ้นเพื่อบริหารระบบงาน ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นระบบบริหารราชการเบื้องต้นซึ่งได้แตกย่อยแขนงออกไปมากมาย ซึ่งวิวัฒนาการไปตามความเจริญของสภาพสถานะทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

ต่อมาได้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการและในการจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรม บางครั้งก็ยึดหลักการของการทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ก็โดยการยึดหลักการทางสิทธิเสรีภาพอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอีกด้านหนึ่งก็เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐจึงมีหน้าที่ทั้งสองประการ เพื่อให้การจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีอัยการวางดุลยภาพกันไว้ในตัวเองก็โดยอาศัยทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

ดังนั้นลักษณะของการจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรมนั้นบางประเทศก็ยึดหลักการของการแบ่งแยกอำนาจเพื่อมิให้ใช้อำนาจในทางกระบวนการยุติธรรมในหน่วยงานเดียวกันซึ่งเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนี้มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งตามความคิดของมองเตสกีเออ เห็นว่า

หน้าที่ของรัฐมี ๓ หน้าที่ (Trois Fonctions) คือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ กับหน้าที่ทางบริหารนั้นมีลักษณะเป็นอำนาจ ซึ่งทั้งสองอำนาจดังกล่าวควรมอบให้แก่องค์กรทางการเมืองต่างองค์กรกัน

สำหรับอำนาจที่ ๓ เป็นอำนาจในการพิพากษาคือการสั่งลงโทษการกระทำผิด และวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชน เรียกกองคกรผู้ดำเนินการว่า "เจ้าหน้าที่" ซึ่งทำให้เห็นว่า Montesquieu ให้ความสำคัญกับหน้าที่ในทางกฎหมายแห่งเท่านั้น^๕

หลักการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นหลักที่ผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ใต้นำไปใช้ แต่ได้ถูกดัดแปลงไปตามความเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ใตแบ่งอำนาจออกไปเป็นสามส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ

หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นเรื่องมือทาง เทคนิคและทางกฎหมายในการจัดโครงสร้างของอำนาจภายในรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวและอยู่ในมือคน ๆ เดียว กระจายออกและอ่อนลง การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นกลไกทางรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความสมดุลทางสังคม

แต่อย่างไรก็ตามความสมดุลของอำนาจนั้นเป็นเรื่องของทางทฤษฎีเท่านั้น แต่เมื่อแบ่งแยกอำนาจแล้ว อำนาจสองอำนาจจึงมีลักษณะไปด้วยกันคืออำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ทั้งนี้เพื่อดวงดุลอำนาจตุลาการ

ข้อเปรียบเทียบที่ทำให้เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารสามารถไปด้วยกันได้ ก็คือ ในการปฏิบัติกฎหมายนั้นจะต้องเกิดการเข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ใช้อำนาจต่างกัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร โดยการเสนอร่างกฎหมายจะทำได้โดยสมาชิกสภาและรัฐบาล

^๕ ออมร จันทร์สมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, (คำบรรยาย ชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๓), ๑๒๔ หน้า หน้า ๑๐

การลงมติกฎหมายกระทำในรัฐสภา แต่การประกาศใช้กฎหมายกระทำโดยฝ่ายบริหารในนามของ พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ และนอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจออกกฎหมายที่ฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติอันใดแก่ พระราชกำหนด กฎหมายลำดับรองอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการ บัญญัติกฎหมายนั้นมิได้ผูกขาดโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงองค์กรเดียว หากแต่ องค์กรบริหารก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้โดยมีจุดมุ่งหมาย ๒ ประการคือ

๑. การแบ่งแยกองค์กรผู้ปกครอง
๒. การแบ่งแยกระหว่างองค์กรผู้ปกครองและองค์กรศาล

ทั้งสองประการจึง เป็นแนวทางในการยึดถือ เป็นทฤษฎีในการพัฒนาระบบการเมืองที่ดี คือ นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นหลักของโครงสร้างการจัดองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบ ประธานาธิบดี หรือการร่วมมือกันระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในระบบรัฐสภา

ระบอบการเมืองที่ไมมีการแบ่งแยกอำนาจก็คือระบอบที่ดำเนินไปโดยที่อำนาจทั้งสามปะปน กัน และอยู่ในมือของบุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียว เป็นต้น

ดังนั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่า เรื่องการแบ่งแยกใช้อำนาจอธิปไตยเป็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศและรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนด การจัดระเบียบของกิจการของรัฐในทางการเมือง จะแยกใช้อำนาจออกเป็นกี่ส่วนก็ที่สุดแต่จะเห็น ว่ามีประโยชน์และความจำเป็น

การจ้องจ้องกระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีทฤษฎี เป็นรากฐานในการพัฒนาองค์กรนั้น ก็คือ "การแบ่งแยกอำนาจ" และ "การตรวจสอบถ่วงดุล" ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามทฤษฎีทางกฎหมายนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคและสมัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสลับซับซ้อนของสังคม เมื่อมีวิวัฒนาการใหม่เกิดขึ้น และยังคงขึ้นอยู่กับลัทธิทางการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และสังคม อีกด้วย ทฤษฎีกฎหมายจึงเป็นทฤษฎีที่สำคัญที่นำไปประเทศต่าง ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปในทางการเมือง และในทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีกฎหมายใดก็ตามก็ถูกสร้างขึ้นก็ด้วยความมุ่งหมายอันสูงสุดของรัฐคือ ความเป็นระเบียบของสังคมและความสงบสุขของพลเมือง

จึงพอจะกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอัน เป็นรากฐานสำคัญ ของรัฐธรรมนูญในนานาประเทศ จึงมีบทบัญญัติว่าด้วยหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักการที่ไทยประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายอัน เป็นมูลฐานของสิทธิมนุษยชน (Fundamental Human Rights)

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้ยึดหลักทั้งสองประการทั้งหลักนิติธรรม และ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทาง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล^{๑๐}

แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการจ้องจ้องกระบวนการยุติธรรมนั้นได้มีผู้เสนอว่าการ จัดตามหลักสากลมีสาระสำคัญอยู่ ๔ ประการคือ^{๑๑}

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓

^{๑๑} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "ขอปรับปรุงการจำแนกโครงสร้างแผนงาน เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๒" (เสนอต่อผู้อำนวยการงบประมาณ วันที่

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๐) หน้า ๒๑๖

(๑) การปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) จะเกี่ยวข้องกับงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยกระทรวงยุติธรรมจะรับผิดชอบเกี่ยวกับงานความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย (ความปลอดภัยของสังคม) ซึ่งมีงานลำดับ ๓ ส่วน

๑.๑ งานทำและตรวจสอบสำนวนฟ้องร้อง (อัยการ)

๑.๒ งานราชทัณฑ์

๑.๓ งานธุรการของศาลและของผู้พิพากษา

ทั้งนี้จะเห็นได้จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Minister of Justice) ของต่างประเทศจะมีความรับผิดชอบในภารกิจหลักคืองานด้านสอบสวนฟ้องร้องคดี

(๒) ระบบผู้พิพากษา จะเป็นงานบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการแต่งตั้ง โยกย้าย ผู้พิพากษา ซึ่งมีองค์กรบริหารงานบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) เป็นผู้บริหาร โดยมีกระทรวงยุติธรรมภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ทั้งนี้โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้จัดหาสถานที่และให้บริการ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาคืองานชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งเป็นงานที่ใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระ ดังนั้นในหลักการงานชี้ขาดของผู้พิพากษาจึงแยกออกจากงานบริหารงานกระทรวงยุติธรรม

(๓) การแต่งตั้งและการกำหนดเงินเดือนของผู้จะเป็นผู้พิพากษา ได้แยกออกเป็นระดับต่าง ๆ แยกต่างกันไปตามระดับของศาล เช่น ศาลแขวง ศาลท้องถิ่น จะเป็นผู้พิพากษาที่มีคุณสมบัติและคัดเลือกแต่งตั้งในระดับท้องถิ่น และศาลชั้นต้นจะมีการคัดเลือกกว้างขวางเป็นการทั่วไป สำหรับผู้พิพากษาศาลสูงสุด ศาลฎีกา การคัดเลือกแต่งตั้งจะต้องกระทำโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(๔) งานบุคลากรของศาลแขวง ศาลท้องถิ่น เป็นงานที่เป็นงานบริหารโดยแท้ในต่างประเทศรัฐจึงให้เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลแขวงท้องถิ่น ตามหลักของการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมีใครรวมอำนาจ (Centralized) ไว้กับกระทรวงยุติธรรม แต่รัฐยังคงควบคุมระบบผู้พิพากษา โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง การถอดถอนไบบางประการ

ดังนั้น ตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นการจ้องครในกระทรวงยุติธรรมในระบบสากลที่หลายประเทศได้นำมาใช้แต่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยเพราะความหมายคำว่า กระทรวงยุติธรรมในระบบสากลนั้น มีความหมายถึงส่วนราชการ ระดับกระทรวงที่รับผิดชอบในงานคดีอาญา คดีงานฟ้องร้องดำเนินคดี งานธุรการศาล และงานของราชทัณฑ์ ซึ่งงานดำเนินคดีนั้นก็คือนอกจากการพิจารณาคดีแล้ว และอัยการนั่นเอง

สำหรับประเทศไทยแล้วกระทรวงยุติธรรมแตกต่างไปจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และของประเทศญี่ปุ่น กิจกรรมของศาลได้แยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และศาลยุติธรรมมีการดำเนินงานทั้งทางด้านการพิจารณาพิพากษารรคดีและงานบริหารของตนเองโดยมิได้เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรมแต่อย่างใด

ดังนั้นประเทศไทยกระทรวงยุติธรรมจึงควรจะเรียกว่า "กระทรวงศาลยุติธรรม" เพราะกระทรวงยุติธรรมมีการดำเนินงานเกี่ยวกับศาลโดยเฉพาะซึ่งมิใช่ในความหมายของนานาประเทศ และในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง และสอดคล้องกับกระทรวงยุติธรรมนานาประเทศ^{๑๒}

๓. แนวนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม

ประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบประธานาธิบดี หรือการปกครองแบบรัฐสภาก็ตามจะมีการแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจด้วยกันคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งสามอำนาจล้วนแต่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งสิ้นโดยจะเกี่ยวพันกันและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น อำนาจนิติบัญญัติเป็นการบัญญัติกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย และเป็นธรรม การที่กฎหมายที่บัญญัติออกมาจะมีผลบังคับใช้ได้อาศัยการปฏิบัติจากฝ่ายบริหารนั่นก็คือ อำนาจทางฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการและการบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือที่เรียกว่าการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนอำนาจของตุลาการจะทำหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าบุคคลละเมิดกฎหมายหรือขอให้อำนาจตามสิทธิที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับทุกอำนาจทุกประเทศ จึงได้มีการกำหนดนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองและ เป็นหลักประกันให้ประชาชนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง

สำหรับประเทศไทยรัฐได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดระบบงานยุติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๑ คือ^{๑๓}

"รัฐต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข"

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๑ มาตรา ๕๖, ๕๗

"รัฐจึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นที่พอใจโดยรวดเร็ว"

บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยให้รัฐรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และให้จัดระบบงานกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเป็นธรรม ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงเป็นภาระอันสำคัญอย่างยิ่งของรัฐในการคุ้มครองให้ความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน เพื่อให้สังคมมีสภาพที่ปลอดภัยมีความมั่นคงทางจิตใจ ประกอบกับให้ประชาชนมีความมั่นใจในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบสุขส่งผลให้ภาครัฐทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การปกครอง และการเมือง

ในปัจจุบันปรากฏว่าอาชญากรรมโค่นแปรหลายและทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐจำเป็นต้องต้องมีมาตรการด้านกระบวนการยุติธรรมโดยการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะการดังกล่าว และให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อหยุดยั้งอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่แนวโน้มว่าอาชญากรรมในอนาคตจะพัฒนารูปแบบตนเองเป็น "องค์กรอาชญากรรม" (Organized crime) ทั้งที่เป็นองค์กรอาชญากรรมภายในประเทศและองค์กรอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนมากยิ่งขึ้นรวมทั้งการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้ก็จะประสบความสำเร็จยากขึ้นจนเป็นเงาตามตัว

ดังนั้นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกหน่วยจึงต้องปฏิรูปปรับปรุงตนเองให้มีขีดความสามารถสูงในการปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว เพื่อให้เกิดความสุจริตและความปลอดภัยแก่สังคมอันเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของรัฐ

กรมอัยการ เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามแนวนโยบายของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปตนเองทั้งในรูปการจ้องการการปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ การพัฒนาบุคลากรวิธีปฏิบัติงาน ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับ ความจำเป็นในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวข้างตน

แนวความคิดในการพัฒนาองค์กรอัยการได้เริ่มบรรจุเข้าไปในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อที่ ๒.๕.๑(๑) ของแผน ดังกล่าวซึ่งระบุว่า

"ใ้ทกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเร่งรัดการดำเนินการให้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพโดยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ใ้แก่ กรมอัยการ กรมตำรวจ กรมราชทัณฑ์ กรมการปกครอง และกระทรวงยุติธรรม" และ

ข้อ ๒.๕.๑(๓) ดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการใ้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากล เพื่อใ้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องด้วย^{๑๔}

แผนพัฒนาการทาง เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายในเรื่องการปรับ ประงและพัฒนาทางกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับระบบอัยการ มีเป้าหมาย จะปรับปรุงและปฏิรูปใ้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากล ที่มีบทบาทความรับผิดชอบในการสอบสวน ฟ้องร้อง และวัตถุประสงค์เป้าหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ก็คือ ต้องการปรับปรุงระบบโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด เพื่อใ้มีประสิทธิภาพและเป็น ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เยี่ยงสากลอารยะประเทศทั้งหลาย

^{๑๔} แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) จักพิมพ์ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า ๓๓๓

กรมอัยการในฐานะที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่ง เป็นหน่วยงานหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหาร กระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดแผน เพื่อรองรับกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ดังกล่าว โดยกำหนดเป็นแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๓ (พุทธศักราช ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ข้อ ๖.๓ แนวทางการดำเนินคดี (๓) ให้ปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีการควบคุมการสอบสวน นอกจากการควบคุมโดยรายงานของผู้บังคับบัญชาสายตรงของพนักงานสอบสวน โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี และจะมอบหมายหน้าที่การสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้และกำหนดระยะเวลาการควบคุมการฝากขังของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการให้แน่ชัด

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (และแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๓) ได้กำหนดเป้าหมายด้านการพัฒนาระบบโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมและระบบอัยการ เคนซัดขึ้นที่ ๕๕ เนื่องจากกรมอัยการ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เดิมก่อนไม่มีการปรับปรุงระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงทุกวัน เพราะระบบอัยการในอารยประเทศนั้นมีบทบาทสำคัญในการสร้างความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนด้วยการฟ้องผู้กระทำผิดกฎหมายต่อศาล เพื่อพิพากษาลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในขณะที่เดียวกันผู้ถูกจับกุมโดยถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด หากหยานหลักฐานไม่ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็ให้ความเป็นธรรมโดยการสั่งไม่ฟ้องคดีในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามการประกอบอาชญากรรมในปัจจุบันได้ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ผู้กระทำผิดมีความรู้ความสามารถ มีสติอุปกรณ์ในการกระทำผิดที่ทันสมัย มีวิธีการที่ประกอบอาชญากรรมสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กรมอัยการจะต้องปรับปรุงดำเนินงานให้เท่าเทียมกับสภาวะดังกล่าว เพื่อทำการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมนี้

นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) แล้ว รัฐยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ออกมากำหนดนโยบายเป็นแผนพัฒนาและสังคม และวัฒนธรรม และแผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐใน

การพัฒนาประเทศ^{๑๕}

แผนพัฒนาฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นทางด้านการพัฒนาบุคลากรและปรับปรุงการบริหารงาน และทบทวนบทบาทของรัฐ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาโครงสร้างของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ด้วย จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (๒๕๓๐ - ๒๕๓๕) ทำให้กระทรวงมหาดไทยรับนโยบายโดยกำหนดเป็นแผนงานแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๕ (๒๕๓๐ - ๒๕๓๕) ในด้านแผนพัฒนาการสังคมและวัฒนธรรม โดยกำหนดเป็นแผนงานด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กำหนดแนวทาง ๒ ด้านคือ

๑. นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เกี่ยวกับงานของกรมอัยการคือ

๑.๑ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานของรัฐ ให้เพิ่มความสนใจในงานป้องกันปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น

๑.๒ มีนโยบายให้ความสำคัญในการใช้มาตรการแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำผิด โดยนำมาตราการ ชลอการฟ้องมาใช้ควบคู่กับวิธีการ เพื่อความปลอดภัยในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ

๒. แผนงานด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมได้กำหนดเป็นแผนงานไว้คือ

^{๑๕} แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๓๐ - ๒๕๓๕) จัดพิมพ์โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี หน้า ๔๔ - ๑๐๒

๒.๑ แผนงานย่อยการสนับสนุนและประสานงานการป้องกันและปราบปราม
อาชญากรรม

๒.๒ แผนงานย่อยป้องกันค้ายาเสพติดให้โทษ

๒.๓ แผนงานย่อยให้การบริการทางกฎหมายแก่ประชาชน

๒.๔ แผนงานย่อยการปรับปรุงแรงรักการดำเนินงาน

จากแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๔ นี้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมเป็นส่วนรวม โดยกำหนดให้กรมอัยการนำเอามาตรการแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำผิดคือมาตรการลดการฟ้องมาใช้ควบคู่กับวิธีการ เพื่อความปลอดภัยโดยกรมอัยการเป็นผู้พิจารณาคำ เนินการ จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับแผนงานนโยบายดังกล่าวจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับวิธีการ เพื่อความปลอดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนากระบวนการยุติธรรมรัฐต้องมีนโยบายต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาค้น
บุคลากร งบประมาณ ให้ทันกับการแพร่ขยายของอาชญากรรมที่นับวันแต่จะมีความสลับซับซ้อนมาก
ยิ่งขึ้น รัฐจึงได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๕-
๒๕๒๙) โดยมีเป้าหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดขอบเขตงานความรับผิดชอบซึ่งกรมอัยการ
เป็นหน่วยงานหนึ่งที่บรรจุในแผนดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมไม่ว่าจะเป็น เรื่องการ
ป้องกันหรือปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนถูกกำหนดเป็น
แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ทั้งนี้ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็น
ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๖} กรมอัยการ, "คำสั่งที่ ๒๔๕/๒๕๓๐" ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๐

๔. การจัดองค์กรของอัยการของนานาประเทศ

การจัดตั้งองค์กรในกระบวนการยุติธรรมนั้นแต่ละองค์กรได้จัดตั้งขึ้นไม่เหมือนกันทุกประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทฤษฎีทางกฎหมายซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของสภาพสภาวะของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น อย่างไรก็ตามการจัดตั้งองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศส่วนใหญ่ได้ยึดหลักนิติธรรมและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครองประเทศ

สำหรับการจัดองค์กร เกี่ยวกับอัยการนั้นทุกประเทศก็จัดองค์กรแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจในระบอบของอัยการแต่ละประเทศจึงได้แบ่งอัยการออกตามระบบของกฎหมายคือ

- ก. ระบอบอัยการในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)
- ข. ระบอบอัยการในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)
- ค. ระบอบอัยการในระบบกฎหมายสังคมนิยม (Socialist Law)
- ง. ระบอบอัยการในประเทศอื่น ๆ (Other Systems)

ก. ที่มาของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

ระบบกฎหมายโรมาน-เยอรมันนิค ระบบกฎหมายดังกล่าว เป็นระบบกฎหมายที่มีความสำคัญในภาคพื้นยุโรป และเป็นแบบฉบับของกฎหมายทั่วโลกในขณะนี้

ระบบกฎหมายนี้ได้ถือกำเนิดมาจากกฎหมายโรมันแต่โบราณ ซึ่งระบบกฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และได้ถือกำเนิดครั้งแรกในสมัยโรมัน และได้จัดทำประมวลกฎหมายขึ้นและเจริญรุ่งเรืองในโรมันตะวันออก จนมาในยุคของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) (ค.ศ. ๕๒๗ - ๕๖๕) โดยได้ทำประมวลกฎหมายจัสติเนียนที่เรียกว่า (Corpus Juris Civilis)

ซึ่งต่อมาประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ประสบความสำเร็จในการจัดทำประมวลกฎหมายในสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๕ ซึ่งทำให้กฎหมายของฝรั่งเศสมีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

กฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ได้เป็นหลักในการแพร่กระจายไปทั่วโลก และประเทศที่ยึดหลักของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สำคัญก็คือ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน

๑. ระบอบอัยการในประเทศฝรั่งเศส

ระบอบอัยการในโลกได้พัฒนาไปในประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการปกครองของระบบกษัตริย์ทำให้นักปราชญ์ โดยเฉพาะมองเตสกีเออ (Montesquieu) ในทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งทฤษฎีนี้เองทำให้เกิดระบอบอัยการขึ้นในครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งชาวฝรั่งเศสชื่นชมในระบอบอัยการมาก เพราะมิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด^{๑๖}

ระบอบอัยการในประเทศฝรั่งเศสจึงเกิดเป็นแบบอย่างให้กับนานาประเทศในเวลาต่อมา จึงพอจะทำการพิจารณาอัยการฝรั่งเศสได้ดังนี้

๑.๑ ลักษณะการจ้องคกร ระบอบอัยการในประเทศฝรั่งเศสนี้จะสังกัดในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับศาล แต่ไม่ได้ขึ้นกับศาล ทั้งนี้เนื่องจากอัยการเป็นตัวแทนอำนาจฝ่ายบริหาร

^{๑๖} โทแมส ภัทรภิมขัย "อัยการฝรั่งเศส" ระบอบอัยการสากล (จัดพิมพ์โดยกรมอัยการ

ศาลไม่มีอำนาจกำหนดควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการไม่ว่าจะเป็นโดยทางวาจาหรือกล่าวในคำพิพากษา คำพิพากษาที่กล่าวคำหนีอัยการจะต้องถูกโดยดีว่าเป็นการละเมิดอำนาจ (คำพิพากษาฎีกาวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๑๙๓๔) ศาลจะไม่รับพิจารณาฟ้องของอัยการไม่ได้ และศาลจะปฏิเสธมิให้อัยการแถลงด้วยวาจาไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๒) จะเห็นได้ว่าระบอบอัยการในประเทศฝรั่งเศสได้แยกออกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด

๑.๒ สถานะภาพของอัยการฝรั่งเศส อัยการในประเทศฝรั่งเศสจะมีสถานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา กล่าวคือสามารถสับเปลี่ยนกันได้

คุณสมบัติของผู้จะเป็นผู้พิพากษาและอัยการ เป็นอย่างเดียวกัน ทั้งนี้จะสับเปลี่ยนกันได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ

๑.๓ อำนาจและหน้าที่ของอัยการฝรั่งเศส ในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในนามของสังคม เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองไม่ได้ การฟ้องคดีของอัยการฝรั่งเศสเป็นหลักการฟ้องตามดุลยพินิจ

๒. ระบอบอัยการเยอรมัน

ตั้งแต่นั้นมาในเบื้องต้นแล้วอัยการเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส และได้แพร่ขยายเข้ามาในภาคพื้นยุโรป และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ได้เอาระบอบอัยการเข้ามาใช้ในประเทศของตน ดังนั้นระบอบอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศฝรั่งเศส ทั้งการฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการทั้งสิ้น

ระบอบอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงได้รับการยอมรับในประเทศต่าง ๆ และนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศของตนเอง ระบอบอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงต้องกรในกระบวนการยุติธรรมดังนี้

๒.๑ การจัดองค์กรของระบบอัยการสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

ระบบอัยการสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันสังกัดกระทรวงยุติธรรม^{๑๘} ซึ่งกระทรวงยุติธรรมในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันนั้นจะรวมศาลยุติธรรมอยู่ด้วยกัน และมีสถานะภาพเป็นเอกเทศกับอัยการเงินเดือนเท่ากันทุกประการ และยังได้แบ่งการจัดองค์กรระบบอัยการในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันที่จะต่อนำมาพิจารณาและวิเคราะห์ควบคู่กันไปด้วย เสมือนกันก็จะต้องเกี่ยวข้องกับศาลยุติธรรม การแบ่งส่วนของการจัดองค์กรภายในจึงต้องพิจารณาการจัดองค์กรของศาลควบคู่กันไปด้วย

ศาลยุติธรรมในประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันได้แบ่งออกไปตามลักษณะของลักษณะการปกครองประเทศเยอรมันปกครองในระบบของสหพันธรัฐ ดังนั้นศาลของเยอรมันจึงได้แบ่งออกเป็น ๒ ศาลคือ

(๑) ศาลของสหพันธรัฐ ศาลนี้เป็นศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshot) มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญามีศาลเดียวทั้งสหพันธรัฐ และเป็นศาลชั้นฎีกา
ตนเอง

(๒) ศาลของมลรัฐ ศาลมลรัฐเป็นศาลที่อยู่ในมลรัฐและมีหลายศาลตรงกัน ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด ๓ ศาลคือ ศาลแขวง (Amtsgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht) และศาลมลรัฐนี้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีแพ่งและคดีอาญา เช่นเดียวกัน

^{๑๘} พลโทสุข เปรูนาวิน "อัยการเยอรมัน ระบบอัยการในต่างประเทศ" ระบบอัยการสากล, จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ พ.ศ.๒๕๒๖., หน้า ๔๐

ระบอบอัยการในสหพันธรัฐสาธารณเยอรมันมีความเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาล
ทั้งศาลสหพันธ และศาลมลรัฐ ดังนั้นอัยการของ เยอรมันจึงมีอัยการประจำศาล เป็นไปตามลำดับ
ชั้นดังนี้

๑. อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ^{๑๘}

อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธรัฐนี้มีการบังคับบัญชาโดยมีอธิบดีอัยการสหพันธรัฐ
(General Bundesanwalt) เป็นหัวหน้าบังคับบัญชา และในอัยการประจำศาลสูงสุดของ
สหพันธรัฐมีพนักงานอัยการในบังคับบัญชา เรียกว่า Bundesanwalt

๒. อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ ผู้เป็นหัวหน้าศาลสูงมลรัฐเรียกว่า General -
staatsanwalt

๓. อัยการประจำศาลจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้าประจำศาลจังหวัดนี้เรียก Ober staatsanwalt
และถือ เป็นอัยการประจำศาลแขวงด้วย

๒.๒ อำนาจการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหพันธรัฐเยอรมัน

การดำเนินคดีอาญาของระบอบอัยการของทุกประเทศมุ่งในการรักษาความสงบเรียบร้อย
ของสังคม และปราบปรามการกระทำผิด ดังนั้นอำนาจและหน้าที่ของระบอบอัยการจึงมุ่งเน้น

^{๑๘} คณิต ฒ นคร "อัยการ เยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เยอรมันก่อนฟ้อง
อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ,
(จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ, กรมอัยการ, ๒๕๓๒) หน้า ๑๕ - ๑๖

การดำเนินคดีทางอาญา สำหรับอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมันแล้วอำนาจในการดำเนินคดี เป็นไปตามอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่อัยการนั้นประจำอยู่ ศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด อัยการประจำศาลนั้นก็มีอำนาจดำเนินคดีอาญาประจำศาลนั้น อย่างไรก็ตามอำนาจของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมันใช้ระบบฟ้องร้องดำเนินคดี กล่าวคือ

(๑) อำนาจทางการสอบสวน สำหรับการสอบสวนเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ โดยจะไม่ผูกพันกับ เขตศาลมลรัฐ การดำเนินการสอบสวนของพนักงานอัยการสามารถทำได้ทั่วประเทศ ไม่จำกัดเขตอำนาจเหมือนการฟ้องคดีต่อศาล

การดำเนินคดีอาญาใน เยอรมัน เป็นกระบวนการเดียวกันคือ การสอบสวนฟ้องร้องสำหรับการสอบสวนนั้นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีคืออัยการ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๓ วรรคแรก

"ตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำความผิดอาญา และต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้า เพื่อป้องกันมิให้คดีมีคมม่นไปก็ตาม แต่ตำรวจก็มีฐานะ เป็นเพียงมือของอัยการ เท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจะเป็นการต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือทำตามคำสั่งของอัยการ ในกรณีที่จะกระทำไปก่อน ตำรวจต้องส่งเรื่องราวให้อัยการโดยไม่มีชักช้า"

องค์กรตำรวจในสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมันนั้นสังกัดกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ ไม่ได้สังกัดกรมอัยการตำรวจใน เยอรมันจะมีการบังคับบัญชาเป็น ๒ ฝ่ายคือ

ก. ตำรวจที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของตำรวจโดยตรง โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ

ข. ตำรวจที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของอัยการ ซึ่งจะมีตำรวจประเภทนี้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการช่วยเหลืองานของอัยการ แต่เจ้าพนักงานตำรวจกฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ

การกำหนดให้ตำรวจมีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการในระบบการดำเนินคดีอาญาสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมันได้รับอิทธิพลมาจากระบบอัยการฝรั่งเศส

ดังนั้นการสอบสวนการกระทำผิดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงมีบทบาท
สำคัญและถือเป็นงานของอัยการ อย่างไรก็ตามการสอบสวนนั้นเมื่อมีเหตุสมควรเชื่อว่าการ
กระทำผิดอัยการจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินคดีนั้น และที่อัยการเยอรมันยังมีความรับผิดชอบ
ต่อสังคมก็คือ การสอบสวนของพนักงานอัยการไม่เฉพาะแต่การหาข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำ
ผิดเท่านั้น แต่การสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีแก่ผู้กระทำผิดโดยแยกแยะการสอบสวนหาข้อเท็จจริง
ที่ใช้ในการกำหนดโทษของผู้กระทำผิดด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นระบบอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมันได้พัฒนาอย่างมีระบบแต่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดี
จำเป็นจะต้องรู้ถึงข้อเท็จจริงตั้งแต่การเริ่มต้นคดี เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำผิดขณะเดียวกัน
ก็เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบผู้กระทำผิดไม่ให้กระทำผิดและรักษาสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน อันเป็นหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนด้วย

(๒) อำนาจในการฟ้องร้องคดี ระบบอัยการของเยอรมันการดำเนินคดีอัยการจะเข้าไป
ดำเนินการทุกขั้นตอน สำหรับการฟ้องร้องเมื่อปรากฏการกระทำผิดให้ทำการสอบสวนความผิดที่
เกิดขึ้นแล้วมีพยานหลักฐานเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดก็ดำเนินคดีต่อศาลได้โดยการสั่งฟ้อง ระบบ
การฟ้องของอัยการเยอรมันการฟ้องตามกฎหมาย (Legality principle) สามารถแบ่งได้
เป็น ๒ ลักษณะคือ

(ก) การฟ้องร้องต่อศาลหากปรากฏหลักฐานมีการกระทำผิดก็สามารถดำเนินคดีต่อศาลได้

(ข) การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหากปรากฏไม่มีหลักฐานเพียงพออาจไม่ดำเนินคดี
หรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้ แม้แต่มีหลักฐานในการกระทำผิดพนักงานอัยการก็สามารถใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้อง
ได้หากว่าการดำเนินคดีแล้วจะเกิดความไม่สงบในสังคมหรือเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

ดังนั้นระบอบอัยการของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน เป็นระบอบอัยการในระบบกฎหมาย ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายฝรั่งเศส ระบอบนี้ถืออัยการมีความสำคัญเพราะถือเป็นระบบ กลาวหาซึ่งจะต้องหาข้อเท็จจริงมา เสนอต่อศาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบอบอัยการของสหพันธ สาธารณรัฐเยอรมันพนักงานอัยการจะเข้าไปดำเนินคดีตั้งแต่ เชื่อว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งคดีอัยการจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองทั้งสิ้น

ข. ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (Common Law) วิวัฒนาการในประเทศอังกฤษเป็น ประเทศแรก หรืออาจจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ หมายถึงคำพิพากษา ของศาลและระเบียบจารีตประเพณีหลักกฎหมายประเทศอังกฤษใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ มาเป็นเวลาหลายศตวรรษ พื้นฐานของกฎหมายคอมมอน ลอว์ (Common Law) ก็คือ หลักการ แห่งกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งใช้มาในสมัยกลางของประเทศยุโรป ซึ่งถือหลักการว่า

"บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมดาเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะฝ่าฝืนกฎหมายโดยแน่ชัดซึ่งได้มีการพิสูจน์กันตามวิธีการของ กฎหมายธรรมดาในศาลธรรมดาของรัฐ และสิทธิของบุคคลในทางศาลนั้นมีใช้เกิดจากหลักประกันที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากการที่ศาลยุติธรรมได้ช่วยรักษา สิทธิของเอกชนไว้ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดา กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือถูกริด รอนเสรีภาพ บุคคลนั้นชอบที่จะดำเนินคดีแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายในศาลธรรมดา ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ซึ่งทำความเสียหายให้มันจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือ เป็น เจ้าพนักงานของรัฐ"^{๒๐}

^{๒๐} อูส์ฮาร์ โคมลปาดิก "วิวัฒนาการของศาลปกครองที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์" กฎหมายมหาชน, (เอกสารการสอนสาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), หน้า ๔๓๑

ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ นี้ กฎหมายถูกสร้างขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล กระบวนการยุติธรรมของระบบกฎหมายนี้คือ เอกชนสามารถดำเนินคดีได้เอง ทั้งนี้เพราะยึดถือหลักประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการช่วยดูแลสังคมและมีหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมร่วมกับรัฐโดยถือหลัก เสมอภาคกันของประชาชน ระบบกระบวนการยุติธรรมจึงถือว่าศาลมีความสำคัญมากกว่าระบบหน่วยงานยุติธรรมของรัฐ

สำหรับระบอบอัยการในระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ ประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐานที่ใช้เป็นหลักในกระบวนการยุติธรรมในประเทศอื่น ๆ ที่ได้นำไปใช้และได้วิวัฒนาการปรับปรุงระบบกฎหมายจนเป็นระบบของตนเองคือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าได้เอาพื้นฐานกฎหมายจากระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ และได้วิวัฒนาการจนเป็นระบบสมัยใหม่คือ ระบบกฎหมายแองโกลอเมริกัน และยังมีประเทศอื่นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐก็คือ ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี ซึ่งประเทศสหรัฐเข้าไปมีบทบาทเมื่อครั้งเสร็จสงครามโลกครั้งที่ ๒ สำหรับประเทศเหล่านี้ได้วิวัฒนาการในระบอบอัยการแตกต่างกันไปดังนี้คือ

๑. ระบอบอัยการในประเทศอังกฤษ

ระบอบอัยการในประเทศอังกฤษแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศอังกฤษเอกชนสามารถดำเนินคดีเองได้ จึงไม่มีพนักงานอัยการแต่จะมีตำแหน่งอัยการที่รับผิดชอบการดำเนินคดีสำคัญนั่นก็คือ อธิบดีอัยการ (Attorney General) และรองอธิบดีอัยการ^{๒๑} (Solicitor General)

^{๒๑} อุททิศ แส่นโกติก "การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ" (พิมพ์แจกในงานกุศลพระราชทาน ณ วัดบพิตรพิรุฑ จังหวัคพระนครศรีอยุธยา ๒๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๐๐) หน้า ๑-๒

ในประเทศอังกฤษอธิบดีอัยการ เป็น เจ้านักงานทางกฎหมายที่สูงที่สุดของพระมหากษัตริย์ เป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ในทางอรรถคดีทั้งปวง มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแนะนำรัฐบาลในปัญหา กฎหมายทั้งปวงและมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ และรักษาความสงบเรียบร้อย ในนามของพระมหากษัตริย์

ระบอบอัยการในประเทศอังกฤษนายเคนัน นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษได้อธิบายหน้าที่ ของอัยการในประเทศอังกฤษไว้ว่า "อัยการ เป็นผู้แทนของรัฐ เป็นผู้รักษาความยุติธรรม อัยการมี หน้าที่ช่วยเหลือลูกขุนในการค้นหาความจริง อัยการจะต้องไม่มีอคติบังหลักรู้นใด ๆ อันเป็นประโยชน์ แก่จำเลย อัยการจะต้อง เปิด เผยข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ปรากฏแก่ลูกขุนได้ทราบโดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้ลูกขุนสามารถนำข้อกฎหมายไปปรับกับข้อเท็จจริงนั้นได้"

๑.๑ อำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศอังกฤษ

การดำเนินคดีอาชญากรนอกจากอัยการแล้วยังมี ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาชญา (The Director of Public Prosecutions) ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินคดีอาชญาให้เกิด ความยุติธรรม โดยผู้อำนวยการดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของอัยการซึ่งเป็นรัฐมนตรีมี ตำแหน่งทางการ เมืองรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ผู้อำนวยการดำเนินคดีอาชญา มีอำนาจหน้าที่คือ

๑. ให้คำปรึกษาแก่หน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งตำรวจ

๒. ดำรวจต้องรายงานคดีบางประเภทที่สำคัญและยุ่งยาก

๓. ผู้อำนวยการทำการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

๓.๑ คติมิโทษประหารชีวิต

๓.๒ คติที่ทนายราชการขอโทษอง

๓.๓ คติที่เห็นว่าสำคัญหรือยุ่งยาก อันควร เข้าแทรกแซง

สำหรับอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาอัยการในประเทศอังกฤษไม่มีอำนาจการสอบสวนแต่เป็นของตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการ

๑.๒ การจัดองค์กรระบอบอัยการในประเทศอังกฤษ

กล่าวได้ว่าในประเทศอังกฤษอำนาจการดำเนินคดีไม่ได้มีแต่อัยการเท่านั้นแต่เอกชน ตำรวจ หน่วยงานราชการอื่นอีก เช่น กระทรวงแรงงาน การประกันภัยแห่งชาติ ศาลากรและสรรพสามิต ล้วนมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ทั้งสิ้น ดังนั้นสำหรับอัยการก็มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีสำนักงานในการสำหรับดำเนินคดีอาญาโดยมีผู้อำนวยการดำเนินคดีอาญาเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงาน

ดังนั้นระบอบอัยการในประเทศอังกฤษให้มีอำนาจดำเนินคดีเฉพาะที่เป็นคดีสำคัญซึ่งไม่เหมือนประเทศอื่นที่ให้อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาได้ทุกเรื่องรวมทั้งให้อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วย ซึ่งมีทั้งในประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๒. ระบอบอัยการสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษคือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) แต่ประเทศสหรัฐไคนำมาดัดแปลงจนอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นระบบกฎหมายอีกระบบหนึ่งคือ ระบบกฎหมายแองโกลอเมริกันซึ่งถือ เป็นประเทศหนึ่งที่เจริญก้าวหน้าในด้านสิทธิมนุษยชนที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น จึงทำให้ระบบกระบวนการยุติธรรมมีการพัฒนาการอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบกฎหมายกระบวนการยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) พนักงานอัยการจึงมีบทบาทมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาชญากรรม ทั้งนี้กล่าวได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบมลรัฐ จึงทำให้ระบบอัยการแบ่งเป็นหลายระบบตามระบอบการปกครองประเทศคือ

ระบอบอัยการสหรัฐแบ่งออกเป็น ๓ ระบอบคือ

๑. ระบอบอัยการของสหรัฐ

๒. ระบอบอัยการของมลรัฐ

๓. ระบอบอัยการท้องถิ่น

ระบอบอัยการของสหรัฐอเมริกาทั้ง ๓ ระบอบ พอจะแยกพิจารณาออกได้ดังนี้คือ

๒.๑ ระบอบอัยการสหรัฐ

ระบอบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกระบวนการยุติธรรมทางฝ่ายบริการที่รัฐ ไท้มอบความไว้วางใจให้ในการดำเนินนโยบายทางด้านกระบวนการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นของฝ่ายบริหารโดยตรง ซึ่งได้แยกศาลยุติธรรมออกไปองค์กรต่างหากไม่ อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตำแหน่งพนักงานอัยการของสหรัฐจึงเป็นตำแหน่งทางการ เมือง

ระบอบอัยการของสหรัฐนี้อาจจะเรียกได้อีกอย่างก็คือ ระบอบอัยการของรัฐบาลกลาง ซึ่งพนักงานอัยการชั้นตรงคืออัยการ

อัยการสหรัฐ เป็นตำแหน่งทางการ เมืองโดยได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา เนื่องจากเป็นตำแหน่งทางการ เมือง อัยการจึงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และมีสิทธิเข้ามั่งในการประชุมคณะรัฐมนตรี

นอกจากตำแหน่งอัยการ พนักงานอัยการของสหรัฐก็เป็นตำแหน่งทางการ เมือง ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการมีสิทธิเลือกพนักงานอัยการผู้ช่วยได้

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการสหรัฐถูกจำกัดอยู่กับคดีที่เกิดในกรุงวอชิงตัน ดี ซี หรือ เป็นคดีอาชญากรรมกฎหมายสหรัฐ ซึ่งเกิดในมลรัฐต่าง ๆ เท่านั้น

๒.๒ ระบอบอัยการของมลรัฐ

ระบอบอัยการของมลรัฐนี้แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายใน การแต่งตั้ง พนักงานอัยการจึงแตกต่างกันไป อาจจะใช้ระบบการ เลือกตั้ง หรือระบบการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ หรือใช้ระบบแต่งตั้งโดยสภาผู้ว่าการรัฐ ดังนั้นแต่ละมลรัฐจึงมีอัยการของมลรัฐซึ่งเป็นตำแหน่ง ทางการ เมือง เช่นเดียวกับระบบอัยการสหรัฐ

การบริหารงานของระบอบอัยการมลรัฐในสหรัฐอเมริกาคือระบบการกระจายอำนาจ โดยการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐนั้น ๆ ในมลรัฐจึงมีพนักงานอัยการท้องถิ่นเป็นเอกเทศ แต่บางมลรัฐใช้ระบบการรวมอำนาจคือมอบให้กระทรวงอัยการของรัฐมีอำนาจฟ้องคดีทุกประเภทที่เกิดในอาณาเขตของรัฐ แต่สำหรับรัฐที่มีการกระจายอำนาจ อำนาจอัยการประจำกระทรวงจะมีอำนาจน้อยมาก ส่วนมากจะเป็นการดำเนินคดีว่าต่างแก่ต่างคดีที่รัฐบาลเป็นโจทก์หรือจำเลย ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น

๒.๓ ระบอบอัยการท้องถิ่น

ระบอบอัยการของสหรัฐอเมริกาอำนาจการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ซึ่งมีอำนาจอิสระในการดำเนินคดีไม่ขึ้นต่อกระทรวงอัยการของรัฐ

พนักงานอัยการประจำท้องถิ่นมีอำนาจเลือกพนักงานอัยการผู้ช่วยได้

ส่วนการแต่งตั้งพนักงานอัยการอัยการประจำท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ บางท้องถิ่นอาจใช้วิธีการเลือกตั้ง บางท้องถิ่นอาจใช้วิธีการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการของรัฐ เช่น รัฐคอนเนคติกัต เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของอัยการในสหรัฐอเมริกาทั้งระบอบอัยการสหรัฐ ระบอบอัยการมลรัฐ ระบอบอัยการท้องถิ่น ใช้ระบบกล่าวหา อำนาจหน้าที่จึงมี ๓ ประการคือ ๒๒

๑. การใช้ดุลยพินิจว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

๒. การนำตัวผู้ต้องหามาฟ้องร้องต่อศาล

๓. การนำพยานหลักฐานมาสืบ

๓. การควบคุมการใช้อำนาจของอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา^{๒๓}

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพประชาชน ระบบการปกครองจึงใช้ระบบการเลือกตั้ง แม้แต่ระบบอัยการพนักงานอัยการก็มาจากการเลือกตั้ง เป็นส่วนมาก หรือได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยเฉพาะตำแหน่งอัยการ และยังได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย แต่เพื่อให้อัยการใช้อำนาจในทางให้เกิดความเป็นธรรม จึงได้ใช้ระบบการควบคุมอัยการโดยพฤตินัยหลายประการด้วยกันคือ

๓.๑ การควบคุมโดยประชาชน

ระบบอัยการสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนใหม่ปฏิบัติหน้าที่ คำนึงพนักงานอัยการจึงเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ประชาชนจึงต้องเป็นผู้ควบคุมโดยปริยาย คือถ้าหากพนักงานอัยการคนใดประพฤติไม่เหมาะสมกับพนักงานอัยการนั้นอาจไม่ได้รับเลือกตั้งให้ มาดำรงตำแหน่งอีกได้ หากพนักงานอัยการคนใดปฏิบัติตัวไม่เหมาะสมก็อาจได้รับเลือกตั้งในตำแหน่ง นั้นซึ่งอาจเลื่อน เป็นอัยการ หรือตำแหน่งทางการเมืองได้

๓.๒ การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติ

^{๒๓} Frank W. Miller, "Chapter 20: Control of Prosecutor Discretionary" in Prosecution: the Decision to charge a Suspect with a Crime p.p.293-343

การปกครองในระบอบประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน พนักงานอัยการ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม อาจจะถูกไต่สวนโดยสภานิติบัญญัติ กรณีกระทำความผิด อาญาที่มิใช่ร้ายแรงใด

๓.๓ การควบคุมโดยศาล

ประเทศสหรัฐอเมริกาแยกอำนาจบริหารออกจากศาลยุติธรรมอย่างเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานอัยการได้แต่สามารถคุมโดยพฤตินัยได้ เช่นศาลสั่งอัยการละเมิดอำนาจศาล และการดำเนินคดีของอัยการขาดจริยธรรม อาจทำให้คู่แข่งขึ้นในการเลือกตั้งโจมตีได้ เป็นต้น

๓.๔ การควบคุมโดยเนติบัณฑิตยสมาคม

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการสอดส่องมารยาทของพนักงานอัยการ ได้กำหนดมาตรฐานความประพฤติไว้อย่างหลายประการ เช่น พนักงานอัยการต้องรักษาความยุติธรรม ต้องให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนผู้ต้องหาหรือพยาน และต้องไม่แสวงหาพยานหลักฐานโดยวิธีอันทุจริตผิดกฎหมายและศีลธรรม ซึ่งเหตุผลเหล่านี้จะถูกควบคุมโดยเนติบัณฑิตยสมาคม (American Bar Association) ซึ่งมาตรการเหล่านี้หากมีการฝ่าฝืนก็อาจเสนอต่อรัฐสภาโอกาสพิจารณารับรองบุคคลนั้น ๆ ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้

ค. ระบอบอัยการในระบบกฎหมายสังคมนิยม

ลักษณะสำคัญของกฎหมายสังคมนิยมอาจกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งประเทศที่เป็นต้นสกุลของกฎหมายสังคมนิยมนี้ก็คือ ประเทศรัสเซีย ต่อมาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เอามาเป็นแบบอย่างและดัดแปลงมาเป็นกฎหมายของตนเองแต่ก็ไ้รากฐานมาจากประเทศรัสเซีย

โครงสร้างระบบกฎหมายสังคมนิยมของ ประเทศรัสเซีย ซึ่งมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาสูงสุดแห่งโซเวียต (The Supreme Soviet) มีอำนาจในการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายแม่บททั้งปวง ดังนั้นสภาสูงสุดโซเวียต เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในทางการเมืองโดยสภาสูงสุดแห่งโซเวียตจะประชุมปรึกษาในสมัยประชุมเพียงปีละ ๒ สมัย ซึ่งในการประชุมจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสูงสุดแห่งโซเวียต เป็นการรับรองและประทับตราให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับที่ เรียกว่า คณะมนตรีแห่งโซเวียต หรือคณะเพรซิเดียม (Praesidium)

ดังนั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของสังคมนิยมนี้ส่วนมากจะออกโดยฝ่ายบริหารหรือคณะ เพรซิเดียม โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงสุดโซเวียต ในแนวความคิดของสังคมนิยมแล้ว องค์กรทั้งสองของรัสเซียไม่ต่างในการขัดแย้งทางความคิดได้เลย เพราะต่างผูกพันและรับนโยบายมาจากแหล่งเดียวกันคือ พรรคคอมมิวนิสต์^{๒๔} โดยพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้กำหนดแนวทางและชี้นำสังคมนิยมโซเวียตทั้งในทางการเมืองและด้านการสังคม^{๒๕}

ดังนั้น อำนาจสูงสุดที่แท้จริงในการปกครองประเทศจึงรวมถึงอำนาจในการบัญญัติกฎหมายด้วย ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีคณะกรรมการกลางของพรรค เรียกว่า โพลิตบูโร (Politburo) และมีเลขาธิการพรรค (Secretary - General) เป็นผู้นำ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๔} ธงทอง จันทรางศุ "สกุลกฎหมายสังคมนิยม" ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ (เอกสารการสอนชุดวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). หน้า ๓๖๔

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต ค.ศ. ๑๙๖๖ มาตรา ๖

ตามที่กล่าวมาเป็นโครงสร้างในการปกครองประเทศ และเป็นที่มาของกฎหมายในระบบกฎหมายสังคมนิยม จึงทำให้เกิดระบบองค์กรกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นก็คือ ระบบอัยการและศาลยุติธรรมในระบบกฎหมายสังคมนิยม

๑. ระบบอัยการโซเวียต

องค์กรอัยการในประเทศโซเวียตนับว่าเป็นองค์กรสำคัญและที่ทรงอิทธิพลอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่ในการจัดหากฎหมายแทนรัฐบาลให้เป็นไปโดยเคร่งครัด และมีอำนาจหน้าที่ไม่ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่บริหารฝ่ายท้องถิ่น อัยการไม่มีอำนาจเหนือศาลและก็ไม่ได้อยู่ใต้อำนาจของศาล อัยการมีอำนาจเท่าเทียมกับศาลและถือเป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการยุติธรรมของโซเวียต^{๒๖} นอกจากนี้ยังมีกระบวนการพิจารณาคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาความจริง และลงโทษผู้กระทำผิด เพื่อป้องกันสาธารณประโยชน์ซึ่งปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาวิธี^{๒๗}

ระบบอัยการโซเวียตเป็นองค์กรที่มีความสำคัญขององค์กรหนึ่งในระบบกฎหมายสังคมนิยม และเป็นแบบของระบบอัยการในประเทศอื่นในกลุ่มประเทศสังคมนิยม มีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนานกล่าวคือ

ในรัชสมัยของพระเจ้าปีเตอร์มหาราช (ในปี ค.ศ. ๑๗๒๒) อัยการได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นเสมือน "เป็นหูเป็นตาของพระเจ้าแผ่นดิน" โดยให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๖} สุข เปรมาวิน "อัยการสหภาพโซเวียต" ระบบอัยการในต่างประเทศ, ระบบอัยการสากล (จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ ๒๕๒๖). หน้า ๔๔ - ๔๖

^{๒๗} สุวิทย์ แสงทอง "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาวิธี" วารสารอัยการ, ๑ (มกราคม, ๒๕๓๕) หน้า ๖๐ - ๖๑

ของรัฐ ศาล รวมถึง วุฒิสภา ให้ปฏิบัติตามที่ตามกฎหมาย อัยการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากพระเจ้าปีเตอร์มหาราช สิ้นพระชนม์ มีผู้สืบสันตติวงศ์ต่อมา บทบาทของอัยการจึงถูกลดความสำคัญลง ต่อมาในรัชสมัยของพระนางแคทรีนที่ ๒ ไทป์รับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงรูปแบบของสำนักงานอัยการมาเป็น สำนักงานบริหารงานยุติธรรม และต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ ที่ ๑ ได้รวบรวมตำแหน่งอัยการสูงสุดของสำนักงานอัยการ เข้ากับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และให้ยกอำนาจหน้าที่ของอัยการทั้งหมดที่สอดคล้องดูแลให้ผลเมืองปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในช่วงครึ่งศตวรรษสุดท้ายของการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ อัยการได้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการปกครองระดับจังหวัดและอำนาจในการฟ้องคดีได้กลายมาเป็น อำนาจหลักของอัยการ

ภายใต้รัฐธรรมนูญปี ๑๘๖๔ สำนักงานอัยการได้ถูกก่อตั้งขึ้นอยู่ในศาลสูงสุดของสหภาพ โซเวียต มีอำนาจควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจของอัยการยังได้ถูกบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในบทบัญญัติฉบับ ๒๔ กรกฎาคม ๑๘๖๕ ในปี ๑๘๓๓ อำนาจของอัยการที่ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ได้ถูกยกเลิกไป ต่อมาอำนาจของพนักงานอัยการได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๓๖ มาตรา ๑๑๓ - ๑๑๖ และถูกขบับังคับในปี ค.ศ. ๑๘๓๓

โครงสร้างของสำนักงานอัยการสูงสุด^{๒๔}

สำนักงานอัยการจะปรากฏอยู่ในทุกระดับของการปกครอง รวมถึงอัยการศาลทหารอัยการขนส่ง มีอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้า (Procurator General) อัยการสูงสุดเป็นประธานของสภาอัยการ และสมาชิกของสภาอัยการ ได้รับแต่งตั้งจากสภาเพรซีเดียม โดยคำแนะนำของอัยการสูงสุด

^{๒๔} W.E. Butler, Soviet Law, p.p. 104 - 105

สภาอัยการ (Collegium) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาเพรซิเดียมโดยคำแนะนำของอัยการสูงสุด และอัยการระดับผู้บริหารในที่ทำกรของอัยการทุกระดับจะมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารงาน สำนักงานบริหารสำนักงานอัยการซึ่งกำหนดอยู่ในคำบังคับของสภาเพรซิเดียม จนถึงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๑๙๘๐ สภาอัยการ (Collegium) จะมีหน้าที่พิจารณากำหนดฐานะหรือกำหนดทิศทางหรือตำแหน่งของงานอัยการ การฝึกงานคานบุคลากรและแต่งตั้งบุคลากร ร่างคำสั่ง รายงานที่ถูกต้องเสนอขึ้นโดยอัยการ อัยการสูงสุดจะปฏิบัติตามมติของสภาอัยการ (Collegium) หากไม่เห็นด้วยก็ปฏิบัติตามความเห็นของตน และต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวไปยังสภาเพรซิเดียมและสภาอัยการ (Collegium) ยังคงมีอยู่ในสำนักงานอัยการที่มีระดับต่ำกว่า

ได้มีการแบ่งแยกงานของสำนักงานอัยการออกเป็นกรจัดการทางด้านการบริหารแผนกสืบสวนสอบสวน แผนกบริหารงานบุคคล แผนกคดีแพ่ง แผนกคดีอาญา แผนกบังคับคดีให้เป็นไปตามกฎหมายขนส่ง แผนกสถิติ แผนกสารบรรณ เป็นต้น

สำนักงานอัยการ มีผู้สืบสวนคดีเป็นจำนวนมากมีหน้าที่ สืบสวนคดีขึ้นต้น อัยการสูงสุดจะถือว่าเป็นผู้สืบสวนคดีอาวุโส และจะสืบสวนคดีสำคัญ นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดยังประกอบด้วยหลายหน่วยงาน เช่นหน่วยงานคนควาและวิจัย หน่วยงานทางด้านการศึกษา หน่วยงานที่ศึกษามาตรการในการแก้ปัญหาและป้องกันอาชญากรรม สํารวจมูลเหตุของอาชญากรรมและมาตรการป้องกัน อัยการถูกกำหนดว่าต้องมีประสบการณ์ในการให้การ เป็นพยานและผ่านหลักสูตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอัยการ ซึ่งจัดให้ขึ้นโดยสถาบันเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของอัยการ และสถาบันที่คล้ายคลึงกันสำหรับการสืบสวน นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาวารสารอัยการ เป็นประจำทุกเดือน

๒. ระบอบอัยการประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

๒.๑ ทฤษฎีและแนวความคิดในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ทฤษฎีและแนวความคิดของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ได้กล่าวแล้วว่า การปฏิบัติภารกิจให้
เป็นไปตามกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับสภาประชาชน ซึ่งองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ ดังนั้นหลัก
ทฤษฎีแนวความคิดจึง เป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่ง เป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดไว้ คือ

"อำนาจอธิปไตยและการปกครองทั้งปวง เป็นของประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน
โดยเกษตรกรและชนชั้นกรรมาชีพ เป็นแกนนำในการบริหาร สภาประชาชนแห่งชาติ และสภา
ประชาชนส่วนท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางการใช้อำนาจของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นตาม
ลำดับ"

จากรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้ระบอบอัยการในระบบกฎหมายสังคมนิยมมีแนวความคิด
และทฤษฎีแตกต่างจากระบอบอัยการของระบบกฎหมายสฤลอื่น ทั้งนี้ เพราะมีพื้นฐานจากการปฏิบัติ
วัฒนธรรมของชนชั้นเกษตรกรและชนชั้นกรรมาชีพ แนวความคิดจึงได้วิวัฒนาการ เป็นหลักการที่ยึด
ถือ เป็นแนวทางปฏิบัติให้ เป็นไปตามนโยบายของสภาประชาชนซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดของประเทศ

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ยึด เป็นหลักปฏิบัติของอัยการสาธารณรัฐประชาชนจีนมีแนวทาง
ดำเนินงาน^{๒๙} ดังนี้คือ

๒.๑.๑ หลักความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร
องค์การสาธารณะหรือเอกชนคนใด หลักการนี้ได้รับการประกันจากสภาประชาชนแห่งชาติ
(National people's Congress) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจสูงสุดโดยประชาชน
แห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง และควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการประชาชน

^{๒๙} จูริ ตักต์ ทิยะพรณ "ระบอบอัยการในสาธารณรัฐประชาชนจีน" อัยการนิเทศ,
๕๖,๔ (พ.ศ.๒๕๑๘) หน้า ๕๖๘

๒.๑.๒ หลักการใช้ความจริง และกฎหมายเป็นบันทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นหลักที่ใช้กับการบริหารอื่น ๆ ของประเทศนอกเหนือไปจากการบริหารงานยุติธรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างยุติธรรมไม่ลำเอียงขัดแย้งกับข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และผลการสอบสวนในคดีนั้น ๆ

๒.๑.๓ หลักการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของมวลชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นคือ เป็นประชาชนเป็นเจ้าของประเทศอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ต่อประชาชน เพื่อต่อต้านอาชญากรรมและอำนาจไว้อ้างอำนาจอริปไตยของประชาชน

๒.๑.๔ หลักความเสมอภาคตามกฎหมายของบุคคล ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนว่า พลเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนยอมเสมอภาคกันตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ อาชีพ พื้นฐานทางครอบครัว ศาสนา การศึกษา จำนวนทรัพย์สิน และขนาดของที่อยู่อาศัยบุคคลจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้นและความเสมอภาคเช่นนี้ไม่ว่าจะจำกัดหรือรื้อถอนได้ด้วยประการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการจึงต้องคำนึงถึงหลักการนี้ด้วย

๒.๑.๕ หลักประชาธิปไตยในการบริหารงานโดยจัดตั้งคณะกรรมการอัยการขึ้นในระดับต่าง ๆ เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย การวินิจฉัยและแก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการประชาชนของสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้วิธีประชุมเปิดอภิปราย และลงคะแนนเสียงตามมติข้างมาก

๒.๑.๖ หลักการแบ่งงานและความรับผิดชอบออกเป็นสัดส่วนโดยมีการประสานงานและตรวจสอบงานซึ่งกันและกัน

หลักการทั้ง ๖ ประการดังกล่าวอัยการสาธารณรัฐประชาชนจีนถือเป็นหลักทฤษฎีในการปฏิบัติซึ่งได้รับความสำเร็จตามกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีอีกหลักแนวความคิดการใช้อำนาจในการลงโทษบุคคลโดยสาธารณรัฐประชาชนจีนคือว่า อำนาจในการลงโทษบุคคลเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐ การจะลงโทษบุคคลใดเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องได้รับการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ ทั้งนี้การสืบสวน สอบสวน จับกุม และลงโทษบุคคลใด จึงต้องกระทำอย่างระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์และปล่อยให้ผู้ผิดหลุดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมาย

๒.๒ อำนาจและหน้าที่ของอัยการประชาชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน

๒.๒.๑ ท่อตันและป้องกันความผิดเกี่ยวกับกฎหมายแบ่งแยกดินแดน รวมทั้งอาชญากรรมซึ่งเป็นภัยต่อนโยบายของกฎหมาย และการบริหารประเทศ

๒.๒.๒ สืบสวนคดีความผิดบางประเภทซึ่งกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นอำนาจโดยตรงของอัยการประชาชนโดยเฉพาะ เช่น ความผิดฐานประกอบธุรกิจพาณิชย์โดยไม่สุจริต ความผิดฐานละเมิดสิทธิประชาธิปไตยของพลเมือง และความผิดซึ่งฐานประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

๒.๒.๓ ทิศารณาคติซึ่งหน่วยรักษาความสงบสาธารณะ (Public security organs) ได้ดำเนินการสืบสวนไปแล้วควรจับกุม ฟ้องร้องผู้ต้องสงสัยหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตรวจสอบการสืบสวนของหน่วยรักษาความสงบว่า ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

ในระหว่างที่หน่วยรักษาความสงบสาธารณะกำลังสืบสวนคดีโดยชั้น ถ้าเห็นจำเป็นจะต้องจับกุมบุคคล หน่วยรักษาความสงบสาธารณะนั้นจะต้องขออนุญาตต่ออัยการประชาชนก่อน จึงดำเนินการจับกุมได้ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว หากเห็นสมควรฟ้องผู้ต้องหาที่ส่งผล

การสืบสวนให้อัยการประชาชนเพื่อพิจารณาว่าควรฟ้องหรือไม่ อัยการประชาชนจึงมีหน้าที่ควบคุม การปฏิบัติการตามสืบสวนสอบสวนและการรับคำร้องทุกข์ หรือข้อกล่าวหาที่เสนอต่อหน่วยรักษา ความสงบด้วย

๒.๒.๔ ฟ้องผู้กระทำความผิดในศาล รวมทั้งการสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ของศาลประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ในการดำเนินคดีชั้นศาลนั้นนอกจากจะทำหน้าที่เป็น โจทก์ของรัฐแล้ว อัยการยังมีหน้าที่สอดส่องให้กระบวนการพิจารณาความในศาล เป็นไปอย่างถูกต้อง ถ้าไม่ถูกต้องก็จะอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์โดยจัดทำคำกล่าวหาว่าคำพิพากษาของศาลชั้น ๑ ไม่ถูกต้อง

๒.๒.๕ สอดส่องดูแลว่าได้มีการบังคับตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา โดยถูกต้องหรือไม่ การปฏิบัติหน้าที่ตามข้อนี้ อัยการประชาชนมีอำนาจครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบ การปฏิบัติงานของ เรือนจำและสถานฝึกอบรมเปลี่ยนนิสัย เพื่อให้การแก้ไขและการปฏิบัติต่อนักโทษ เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

๒.๓ การจ้องจ้อง

การจ้องจ้องกระบวนการยุติธรรมในระบบกฎหมายสังคมนิยม กระบวนการยุติธรรมมี บทบาทอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้กระบวนการยุติธรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีน ประกอบด้วย

๑. หน่วยงานรักษาความสงบสาธารณะ

หน่วยงานรักษาความสงบสาธารณะ เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบ เรียบร้อยรับผิดชอบในการสืบสวน การจับกุมคุมขังผู้กระทำความผิดกฎหมายและสอบสวนคดีอาญา

๒. อัยการประชาชน

อัยการประชาชน เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบควบคุมงานด้านกฎหมายของประเทศ ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของ อัยการโดยเฉพาะ

๓. ศาลประชาชน

ศาลประชาชน เป็นหน่วยงานทางตุลาการของรัฐ ซึ่งรับผิดชอบด้านตุลาการและตีความ

๔. หน่วยบริหารงานยุติธรรม

เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา การควบคุมดูแลนักโทษเรือนจำและสถานฝึกอบรมเปลี่ยนนิสัย และยังมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านกฎหมาย และธุรการอื่น ๆ เช่น งานคานทะเบียนกฎหมาย งานด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการเมือง และกฎหมายรวมทั้งการพิมพ์เผยแพร่ เอกสารทางกฎหมายด้วย

อัยการในระบบสังคมนิยมนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการรักษาความสงบ ซึ่งจะรับอำนาจ โดยตรงมาจากพรรคคอมมิวนิสต์ ทั้งระบอบอัยการในประเทศรัสเซีย และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่ง เป็นแบบฉบับของระบบกฎหมายในกลุ่มประเทศสังคมนิยม และระบอบอัยการในประเทศสังคมนิยมเป็นองค์กรทางฝ่ายบริหารที่มอบหมายหน้าที่ให้รักษาความสงบ เรียบร้อยและการปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม

๕. ระบอบอัยการในประเทศอื่น ๆ๑. ระบอบอัยการญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชีย การจัดการในกระบวนการยุติธรรมได้รับความสำเร็จทำให้การบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยตลอดจนการป้องกันการก่อให้เกิดอาชญากรรมต่าง ๆ ได้ กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นจึงเป็นกระทรวงทางฝ่ายบริหารที่มีระบอบอัยการ เป็นหลักในการบริหารงานจึงเป็นกระทรวงยุติธรรมในความหมายของนานาประเทศ ส่วนองค์กรของตุลาการนั้นได้แยกออกไปเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่บริหารงานของศาลของตนเอง ทำหน้าที่วินิจฉัยบรรดคดีเท่านั้น กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นจึงกล่าวได้ว่าเป็นกระทรวงยุติธรรมของฝ่ายบริหาร^{๓๐} ซึ่งได้จัดการดังนี้

๑.๑ การจัดการระบอบอัยการญี่ปุ่น อัยการในประเทศญี่ปุ่นสังกัดในกระทรวงยุติธรรมซึ่งอยู่ฝ่ายบริหารโดยถือกระทรวงยุติธรรมเป็นหลัก และได้จัดการภายในกระทรวงยุติธรรมคือ

๑.๑ สำนักงานอัยการ (Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุดในกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น มีขอบเขตการรับผิดชอบในหน่วยงานมากและได้จัดการภายในคือ^{๓๑}

ก. สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๐} ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น" ระบบอัยการสากล, (จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ๒๕๒๖), หน้า ๑๐๑ - ๑๐๘

^{๓๑} ศิลาปอญู ชูเวช, ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, "กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น" ระบบอัยการสากล, (จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ๒๕๒๖), หน้า ๑๐๘ - ๑๑๖

สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานที่จัดระดับเช่นเดียวกับทางด้านศาลยุติธรรม กล่าวคือ หน่วยงานของอัยการสูงสุดนี้จะเรียกว่าอัยการชั้นฎีกา ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา (The Supreme Court)

การบังคับบัญชาที่มีหัวหน้าสำนักงานอัยการรับผิดชอบการบริหารเรียกว่า The Prosecutor General ซึ่งมีสถานะสูงกว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมคือการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

ข. สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Office)

สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ก็จะมีสำนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาในศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจะมีจำนวนเท่ากับศาลอุทธรณ์ทั้งแต่ละจังหวัด สำนักงานอัยการชั้นอุทธรณ์ก็มีเท่ากับจำนวนของศาลอุทธรณ์

สำหรับการบังคับบัญชาอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าแต่ละสำนักงาน เรียกว่า The Superintending Prosecutor

ค. สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutor's Offices)

สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตจะอยู่ทั่วไปตามเมืองใหญ่ซึ่งถือว่ามีความสำคัญเพราะเป็นการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นต้นมีอำนาจดำเนินคดีอาญาในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Court) นอกจากนี้สำนักงานอัยการประจำเขตยังมีอำนาจดำเนินคดีทางแพ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว และการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับเด็กกระทำผิดอีกด้วย

ง. สำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการศาลแขวง เป็นพนักงานอัยการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา ในความผิดเล็กน้อย มีอำนาจดำเนินคดีในศาลแขวง (Summary Courts) สำนักงานอัยการศาลแขวงมีเท่ากับจำนวนของศาลแขวงทั่วประเทศ สำหรับการบังคับบัญชาหัวหน้าเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับบัญชาเรียกว่า (Chief Public Prosecutor)

การจ้องครของระบอบอัยการมีดังนี้คือ เป็นกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในทางดำเนินคดีอาญา และคดีแพ่งบางประเภท แต่ในกระทรวงยุติธรรมมีผู้เป็นฝ่ายบริหารนี้ยังประกอบด้วยของครอื่นอีกที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายดังนี้

๑. ฝ่ายกิจการคดีแพ่งและคดีปกครอง (Litigation Division)

ฝ่ายกิจการคดีแพ่งและคดีปกครอง เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และได้แบ่งหน่วยงานย่อยภายในเป็นกอง ๆ คือ

๑.๑ กอง ๑ ปฏิบัติงานโดยเป็นทนายแผ่นดินให้กับฝ่ายรัฐบาล เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐทั้งหมด (State-owned Property)

๑.๒ กอง ๒ เป็นทนายความให้กับฝ่ายรัฐบาล การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่คดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดของรัฐบาล

๑.๓ กอง ๓ เป็นทนายความให้กับฝ่ายรัฐบาล ดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่องการอุตสาหกรรม การขนส่ง และการสื่อสารคมนาคมต่าง ๆ กล่าวคือ ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมผลิตสินค้าไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐาน ทำให้เกิดการเสียหายและเป็นอันตรายแก่ประชาชนผู้บริโภค เป็นต้น

๑.๕ เป็นตัวแทนของรัฐบาลร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงาน เฉพาะ เป็นข้อพิพาทระหว่างพนักงานของรัฐบาล (Government Workers) กับรัฐบาล หรือข้อพิพาทแรงงานในรัฐวิสาหกิจและเป็นนายให้กับรัฐบาล เมื่อรัฐบาลถูกฟ้องในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารกรมศึกษาของชาติ และเรื่องเกี่ยวกับการจัดการสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

๑.๕ กอง ๕ ปฏิบัติหน้าที่เป็นนายให้ฝ่ายรัฐบาลในคดีความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร
ทุกประเภท

๑.๖ ปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานที่ปรึกษา (Office of the Counsellors)

ในคดีสำคัญที่ประชาชนสนใจที่ปรึกษาเข้าร่วมกับ Attorney เพื่อปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ เช่นในกรณีคดีฟ้องให้โรงงานอุตสาหกรรมของบริษัทใหญ่ ๆ หยุดดำเนินการเพราะเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่สุขภาพแวดล้อมธรรมชาติ ทำให้กำไรในลำคลองเน่าเสียที่ปรึกษาเหล่านี้จะเป็นนักกฎหมายอาวุโสที่เคยผานงานในสำนักงานอัยการ

กิจการคดีแพ่งและคดีปกครองไต่เบงองค์กรออกไปตามภูมิภาคและยังแบ่งออกไปเป็นสำนักงานท้องถิ่นอีกด้วย

ฝ่ายกิจกรรมคดีแพ่งและคดีปกครองนี้ จะรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ของรัฐโดยเป็นนายความแก่ศาลให้ฝ่ายรัฐบาล ผู้ปฏิบัติงานเรียกว่า (Government Attorney) โดยเป็นพนักงานอัยการที่ย้ายมาจากสังกัดของสำนักงานอัยการต่าง ๆ แต่ยังคงมีสถานะเป็นพนักงานอัยการ เช่นเดียวกับสำนักงานอื่น ๆ ในกระทรวงยุติธรรม

๒. สำนักงานกิจการคดีอาญา (Criminal Affairs Bureau)

สำนักงานกิจการคดีอาญา มีหน้าที่คานำหนดนโยบายและแผนอำนวยการทั่ว และ
การบริหารให้สำนักงานอัยการทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เตรียมร่างกฎหมายทางอาญาใน
กรณีรัฐบาล เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา คือความกฎหมายอาญาเพื่อวางหลักให้พนักงานอัยการยึด
ถือ เป็นแนวมาตรการเกี่ยวกับทั่วประเทศ

๓. สำนักงานกิจการทางแพ่ง (Civil Affairs Bureau)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านธุรการแพ่งและยังทำหน้าที่เตรียมร่างกฎหมายทางแพ่งต่าง ๆ
ที่ฝ่ายบริหารจะเสนอสู่รัฐสภา

๔. สำนักงานการราชทัณฑ์ (Correction Bureau)

สำนักงานนี้จะดำเนินงานด้านการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ไหล่งโทษแก่ผู้กระทำความผิดทาง
อาญา ควบคุมดูแลผู้ต้องขังซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ดำเนินงานโรงเรียนฝึกอบรม
ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน นอกจากนี้ยังทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และดำเนินการร่างกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของราชทัณฑ์

๕. สำนักงานฟื้นฟูปรับปรุงผู้กระทำความผิด (Rehabilitation Bureau)

ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ (Probation) และการพักโทษ (Parole) ทำการ
ค้นคว้าทางอาชญาวิทยา และทัชชะวิทยาเพื่อวางแผนปรับปรุง เกี่ยวกับการคุมประพฤติและการพักโทษ
ดำเนินการ เกี่ยวกับการอภัยโทษ ส่งเสริมสนับสนุนการรณรงค์ส่วนเอกชนเพื่อป้องกันอาชญากรรม
ดำเนินการ เตรียมร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกิจการที่กล่าวมาแล้ว

๖. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Bureau)

สำนักงานนี้มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบทั้งคนต่างดาวและคนสัญชาติผู้ป็น
ที่เข้าและออกจากประเทศ และรับผิดชอบเกี่ยวกับทะเบียนคนต่างดาวและการเนรเทศบุคคล

๑. สำนักงานรักษาความมั่นคงสาธารณะ (Public Security Investigation Agency)

สำนักงานนี้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนเกี่ยวกับการบ่อนทำลายต่าง ๆ ซึ่งเข้าลักษณะ
ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการบ่อนทำลายความมั่นคงสาธารณะ (Subversive Activity
Law) และยังมีหน้าที่เสนอเรื่องราวให้คณะกรรมการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (Public
Security Commission) พิจารณาดำเนินการใช้มาตรการตักเตือนและองค์กรผู้ประกอบ
กิจการนั้น ๆ

๒. สำนักงานสิทธิพลเมือง (Civil Liberties Bureau)

สำนักงานนี้คือ เป็นหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง เกี่ยวกับการคุ้มครองรักษาสิทธิ
มนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ดำเนินการสืบสวน
เสนอต่อรัฐบาลและแถลงให้ประชาชนทราบ

๓. ฝ่ายระบบการยุติธรรมและวิจัย (Judicial System and Research Division)

มีหน้าที่เกี่ยวกับการเตรียมร่างกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในกระบวนการ
ยุติธรรม รวบรวมตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งฉบับใด เพื่อ
ความสะดวกแก่การค้นคว้าอ้างอิงในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เป็นต้น

สำหรับศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นมิได้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกไปอย่างเด็ดขาดทั้งโลกมาแล้ว โดยศาลยุติธรรมนี้มีสำนักงานเลขานุการของศาลทั้งสองชั้นสังกัดอยู่กับแต่ละศาลไม่ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม

๑.๒ อำนาจหน้าที่ของอัยการประเทศญี่ปุ่น เกี่ยวกับการสอบสวนและการฟ้องร้อง

ดังที่กล่าวแล้วว่าระบบอัยการญี่ปุ่นได้ยึดถือแนวความคิดมาจากกฎหมายแองโกล-อเมริกัน (Anglo - American) ซึ่งเดิมประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายภาคพื้นยุโรป เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงได้เอาระบบกฎหมายแองโกล - อเมริกัน มาใช้

ระบบกฎหมายแองโกล - อเมริกัน ใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial) คือโจทก์และจำเลยต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางเท่านั้น จึงทำให้อัยการเป็นหน่วยงานหนึ่งที่แยกออกจากศาลยุติธรรม ทั้งนี้อำนาจการดำเนินคดีอาญาของอัยการญี่ปุ่นพิจารณาได้ดังนี้

๑.๒.๑ พนักงานอัยการ แทนที่ที่มีอำนาจสั่งฟ้องและไม่ฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้เพราะกฎหมายญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้เอง พนักงานอัยการ แทนที่ที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง เพราะสามารถสั่งชลอการฟ้อง^{๓๒} คดีแม้จะมีพยานหลักฐานลงโทษได้ก็ตาม



^{๓๒} เรวตี ฉ่ำเฉลิม "ชลอการฟ้อง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๓๔

๑.๒.๒ การสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเริ่มและควบคุม การสอบสวนไต่ถามมีการกระทำผิดเกิดขึ้น แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ทำการสอบสวนเบื้องต้นก็ตามแต่ก็จะต้องเสนอคดีไปยังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการอาจทำการสอบสวนคดีเองจนกว่า จะได้อรรถแท้จริงที่เพียงพอที่จะวินิจฉัยสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้^{๓๓}

๑.๓ สถานะของอัยการและการบังคับบัญชา

การบังคับบัญชาของอัยการประเทศเป็นอธิบดีอัยการ (Prosecutor General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการ

การแต่งตั้งอธิบดีอัยการจะแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยองค์สมเด็จพระจักรพรรดิเป็นผู้ลงพระปรมาภิไธย โปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่ง

ในด้านการดำเนินคดีอาญานออธิบดีอัยการมีอำนาจเต็มที่ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งก็ตาม แต่รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการพนักงานอัยการให้ดำเนินการใด ๆ ในทางคดีได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.๑๙๕๘ มาตรา ๑๔ บัญญัติไว้ว่า

ศูนย์วิทยุตำรวจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๓} พงศกร จันทร์ศัพท์, นารี คัมภีร์เสถียร, "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้น การสอบสวนและการฟ้องคดี" อัยการนิเทศ ๕๐, (พ.ศ.๒๕๓๑), หน้า ๕๘ - ๖๐

"รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมและสอดส่องกำกับดูแลเกี่ยวกับหน้าที่โดยทั่วไปของพนักงานอัยการตามที่บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามในการดำเนินการสอบสวนและการส่งคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอธิบดีกรมอัยการได้"

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วอำนาจหน้าที่ของอัยการผู้เป็นมีลักษณะ เป็นแบบกึ่งตุลาการ พนักงานอัยการจึงได้รับความคุ้มครองอันเป็นหลักประกันในสังกัด เป็นไปโดยอิสระสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ปราศจากอำนาจทางการเมือง เข้ามามากกว่าหลักประกันนี้รวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะไม่ถูกบังคับให้ออกจากราชการ ถูกพักราชการ หรือถูกลดเงินเดือน เป็นต้น

๒. ระบอบอัยการในประเทศไทย^{๓๔}

ระบบการยุติธรรมของประเทศเกาหลี เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่แบ่งอำนาจอธิปไตย (Government) เป็น ๓ อำนาจคือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ ส่วนหน่วยงานอัยการจะสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นอำนาจทางฝ่ายบริหารศาลยุติธรรมไปสังกัดอำนาจตุลาการแยกออกไปต่างหากจากอำนาจอธิปไตยอื่น ๆ

หน่วยงานอัยการได้สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่แยกองค์กรต่างหาก เพื่อให้การดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งระบอบอัยการประเทศเกาหลีคือ เป็นระบอบอัยการที่มีประสิทธิภาพอีกประเทศหนึ่งและเป็นระบอบอัยการที่ยึดถือหลักของอัยการนานาประเทศ

^{๓๔} อำนวย ชัยภักดีศิลป์, หงสกร จันทรัตน์ และนารี ทัดหเสด็จ, "ระบบการฟ้องคดีอาญาในเกาหลี", อัยการนิเทศ ๕๗, ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๐ หน้า ๓๕๕ - ๓๖๗

๒.๑ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะ
ผู้แทนผลประโยชน์ของประชาชนมาดังนี้

๒.๑.๑ มีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นในการสอบสวนคดีอาญา การฟ้องและ
การดำเนินคดี

๒.๑.๒ กำหนดมาตรการการวางคำสั่งและควบคุมตำรวจและหน่วยงานสอบสวน
ส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา

๒.๑.๓ ร้องต่อศาล เพื่อบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบให้ถูกต้อง

๒.๑.๔ การวางคำสั่งและควบคุมการปฏิบัติการตามคำพิพากษาของศาลใน
คดีอาญา

๒.๑.๕ มีอำนาจในการสั่งฟ้อง ติดตาม วางคำสั่งและควบคุมคดีแพ่งและ
คดีปกครองทั้งหลายซึ่งรัฐบาล เป็นคู่ความหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง

นอกจากบทบัญญัติหลัก ๆ แล้วยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกตามบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย
แพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ แลงานหลักของพนักงานอัยการก็คือหน้าที่ในการดำเนินคดี

ระบอบอัยการประเทศเกาหลีมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่ เริ่มแรกของคดีที่เกิดขึ้น
ขึ้นใดแก่ในทางปฏิบัติ ตำรวจ และหน่วยงานสอบสวนพิเศษจะ เป็นผู้ เริ่มต้นในการสอบสวนแต่แรก
โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจ เริ่มต้นการสอบสวนและสรุปผลการสอบสวน
เสนอพนักงานอัยการ ตำรวจ และหน่วยงานพิเศษทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยพนักงานอัยการ เท่านั้น

และองค์การดำเนินการสอบสวนให้ เป็นไปตามแนวทางหลักทั่วไปหรือหลักเฉพาะตามคำสั่งของพนักงานอัยการ
โตสั่งไว้ และต้องส่งสำนวนทุกเรื่องไปยังพนักงานอัยการ เพื่อสรุปสำนวนการสอบสวน

ระบอบอัยการประเทศเกาหลีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องและไม่ฟ้อง เป็นดุลยพินิจ
ของพนักงานอัยการที่จะตัดสินใจว่าควรจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ก็อาจสั่ง
ให้ควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไป เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว

ถ้าพนักงานอัยการ เชื่อว่าผู้ต้องหาควรจะถูกลงโทษในการพิจารณาดังความร้ายแรงแห่ง
ฐานความผิด พฤติกรรมของผู้ต้องหา มูลเหตุจูงใจแห่งการกระทำผิด เกี่ยวกับนโยบายของชาติ
พนักงานอัยการอาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ แต่อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการมีอำนาจพิเศษอีกอย่างก็คือ
หากในความคิดนั้นแม้จะมีหลักฐานเพียงพอชี้ชัดว่าผู้ต้องหากระทำผิด ถ้าความคิดนั้นเป็น
ความคิดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือผู้ต้องหาได้แสดงความสำนึกผิดในสิ่งที่ตนได้กระทำไป หรือโดยเหตุอื่น ๆ
ที่ทำให้เห็นว่าไม่จำเป็นต้องลงโทษพนักงานอัยการอาจสั่งให้ชะลอการฟ้อง (Suspend the
Prosecution) ซึ่งถือเป็นดุลยพินิจของพนักงานอัยการระบอบอัยการประเทศเกาหลีโตนำเอาหลัก
การชะลอการฟ้องมาใช้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมากในกระบวนการยุติธรรม และประเทศเกาหลี
โตประสบความสำเร็จในการชะลอการฟ้อง และประเทศเกาหลีโตประโยชน์มากในการแก้ไขปัญหา
อาชญากร การป้องกันสังคมซึ่ง เป็นการลดจำนวนคดีที่ค้างศาลและป้องกันมิให้นักโทษหลบคุก

ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และคดีนั้นโตเริ่มต้นการสอบสวนโดยการร้องทุกข์
ถ้าหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องก็อาจอุทธรณ์ไปยังสำนักงานอัยการ
ชั้นสูง (High Public Prosecutor's Office) ถ้าคำตัดสินของสำนักงานอัยการชั้นสูง
ไม่เป็นที่พอใจ ผู้ร้องทุกข์อาจอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง (Jaehanggo) ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด
(Supreme Public Prosecutor's Office) ซึ่งระบบการอุทธรณ์ทั้งสองคล้ายกับ
ระบบการอุทธรณ์ในศาล

ระบอบอัยการของประเทศเกาหลีให้ความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการควบคุมตัวผู้ต้องหา ในการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา ดังนั้นการควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงกระทำได้เฉพาะการควบคุมดูแลของพนักงานอัยการเท่านั้น เจ้าพนักงานตำรวจหรือหน่วยงานสอบสวนพิเศษคนใดก็ตามที่ถือว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ ต้องยื่นเสนอคำร้องขอไปยังพนักงานอัยการ เพื่อขอออกหมายขัง เจ้าพนักงานอัยการ เห็นว่ามีควมจำเป็น ต้องมีการควบคุมผู้ต้องหาไว้ก็จะยื่นคำร้อง เพื่อให้ผู้พิพากษาออกหมายขังไว้ และพนักงานอัยการมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อส่วนนี้คือต้องตรวจสอบสถานที่ควบคุม ในสถานตำรวจ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการควบคุมตัวโดยผิดกฎหมาย

๒.๒ บทบาทของพนักงานอัยการประเทศเกาหลีคานอื่น

๒.๒.๑ บทบาทในการปกป้องคุ้มครองสังคม

การปกป้องคุ้มครองสังคมเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นผู้ดำเนินการครั้งแรก และมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการกำหนดข้อปกป้องคุ้มครองสังคม (Protective Disposition Proceedings)

บทบาทของพนักงานอัยการในการปกป้องคุ้มครองสังคมได้มีพระราชบัญญัติการปกครองคุ้มครองสังคมบัญญัติไว้ว่า ผู้กระทำผิดน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมโดยผู้กระทำผิดคิดค้นร้ายใจต้องฝึกอบรมพิเศษต้องมีการแก้ไขฟื้นฟูคดีนี้เสีย หรือต้องการบำบัดรักษาพยาบาล พนักงานอัยการมีบทบาทอย่างมากในการที่ผู้กระทำผิดจะถูกคัดเลือวางข้อกำหนดอันเป็นมาตรการปกครองคุ้มครองสังคมได้เป็นอย่างดี

๒.๒.๒ บทบาทในการดำเนินคดีของรัฐในคดีปกครอง

บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแทนรัฐ พนักงานอัยการในฐานะ เป็นผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบดำเนินการในการ เริ่มและการดำเนินคดีในคดีที่รัฐ เขาเป็น

ถูกรวมหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับในคดีแพ่ง และหน่วยงานปกครองรวมตลอดถึงรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) และกระทรวงของรัฐบาลกลางอาจจะเป็นจำเลยหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับในคดีปกครอง พนักงานอัยการจะดำเนินการแทนรัฐ

๒.๒.๓ บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง

พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งจะมีกฎหมายกำหนดโดยมอบอำนาจใหม่หน้าที่อย่างกว้างขวางในคดีแพ่งและหาพิชัยไว้โดยเฉพาะ เช่น ให้อำนาจยื่นคำร้องต่อศาลให้ศาลสั่งบุคคลวิกลจริตเป็นบุคคลไร้ความสามารถ เป็นต้น

๒.๒.๔ บทบาทของพนักงานอัยการในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการปรึกษาทางกฎหมาย

บทบาทของพนักงานอัยการในการช่วยเหลือทางกฎหมายนับว่าสำคัญมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีความจำเป็นทางการเงิน ไม่อาจดำเนินคดีแพ่งซึ่งประสบความสำเร็จในประเทศเกาหลี เป็นอย่างยิ่ง

๒.๓ การจัดการของระบอบอัยการประเทศเกาหลี

การจัดการของระบอบอัยการประเทศเกาหลีมีการจัดการเป็นชั้นคล้ายกับศาลยุติธรรม กล่าวคือ

๒.๓.๑ สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการสูงสุดมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor General) เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการสูงสุด และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในชั้นศาลสูงสุด (Supreme Court) และอธิบดีอัยการมี

อำนาจสอดส่องดูแลควบคุมงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการทั้งหมดในประเทศเกาหลี

๒.๓.๒ สำนักงานอัยการชั้นสูง (High Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการชั้นสูงมีเขตอำนาจประจำศาลสูง มีหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการชั้นสูงดำรงตำแหน่งหัวหน้าพนักงานอัยการอาวุโส และพนักงานอัยการในสำนักงานอัยการชั้นสูงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินคดีอาญาทุกประเภท และดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐในศาล

๒.๓.๓ สำนักงานอัยการคิสดริก (District Public Prosecutor's Office)

สำนักงานอัยการคิสดริกประกอบด้วยหัวหน้าพนักงานอัยการ และสำนักงานตั้งกล่าว เป็นศูนย์กลางปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในการสอบสวน และฟ้องคดีอาญาทุกประเภทที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของสำนักงานคิสดริกแต่ละแห่ง

ดังนั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่า ระบบอัยการประเทศเกาหลีนั้นพนักงานอัยการในตัวเองแล้ว เป็นพนักงานกระบวนการยุติธรรมพิเศษคล้ายตุลาการ จึงมีอำนาจในความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนด และในขณะเดียวกันก็เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นั่งทับบัลลังก์ ระบบการควบคุมพนักงานอัยการจึงเป็นระบบแปลกพิเศษออกไป ทั้งนี้ เพราะมีบทบาทสองด้านในเวลาเดียวกัน

ตามที่โลกกล่าวถึงระบบอัยการในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีระบบกฎหมายต่างกันทั้งระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป ระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ ระบบกฎหมายสังคมนิยม และประเทศอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วระบบอัยการจะสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งประกอบเป็นองค์กรทางฝ่ายบริหารคือ รวมงานตำรวจ ราชทัณฑ์ เป็นกระทรวงยุติธรรมโดยมีแอทโทอเนี เจเนอราล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี

โดยจัดให้องค์กรศาลยุติธรรมแยกเป็นองค์กรอิสระ แยกต่างจากระบบอัยการในระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป เช่นประเทศฝรั่งเศส และเยอรมัน อัยการจะสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีศาลยุติธรรมร่วมสังกัดด้วย แต่คงองค์กรอัยการและศาลยุติธรรมแยกเป็นอิสระต่างหากจากกัน และไม่มีประเทศใดให้องค์กรอัยการอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศต่าง ๆ ถือว่าอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นขั้นตอนเดียวกัน ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจในการรับคำร้องทุกข์ ตลอดจนเข้าดำเนินการสอบสวนคดีเองได้ดังเช่น ซึ่งทำให้ระบอบอัยการในต่างประเทศสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการได้ริเริ่มขอเท็จจริงในการกระทำผิดตั้งแต่เริ่มแรก จึงสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบอบอัยการในต่างประเทศไม่ว่าในระบบกฎหมายใดจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งด้านการจัดองค์กร และการกำหนดอำนาจหน้าที่

ข้อมูลประเทศเหล่านี้อาจสรุปได้ว่า อำนาจและหน้าที่ของอัยการ เป็นองค์กรทางฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อการบวนการยุติธรรมสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากอัยการเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่เริ่มมีการกระทำผิด โดยให้ทนายอำนวยการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจอย่างเดียวกันแบ่งแยกกันไม่ได้ จึงแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของอัยการไทย ซึ่งกฎหมายบัญญัติได้เพียง อำนาจฟ้องร้องเสนอขอเท็จจริงต่อศาลเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยขาดประสิทธิภาพ

ส่วนกรณีการจัดองค์กรในประเทศทั้งหลายดังกล่าว องค์กรอัยการมีสถานภาพเป็นกระทรวงยุติธรรม ซึ่งแตกต่างจากการจัดองค์กรอัยการของไทยที่ให้อัยการสังกัดในกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีภาระหน้าที่รับผิดชอบงานในสังกัดมากมาย และการบริหารงานมุ่งเน้นทางคามพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน งานกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นงานระดับรองของกระทรวงมหาดไทย ทำให้การบริหารงานในระหว่างองค์กรกระบวนการยุติธรรมไม่สอดคล้องกัน ขาดประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงยุติธรรมของไทยเป็นองค์กรที่บริหารงานของศาลยุติธรรมเพียงอย่างเดียวซึ่งแตกต่างจากประเทศทั้งหลายโดยให้กระทรวงยุติธรรมเป็นของฝ่ายบริหารและการจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรมของไทยในขณะนี้ไม่ได้ยึดรูปแบบของประเทศใดแต่เป็นการจัดองค์กรแบบไทย ๆ จึงทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานยุติธรรมตลอดมา