

หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ

จิตติมา ราชรักษ์¹ สุขสมัย สุทธิบัติ²

อุทัย อาทิวะ³ ศุภกิตต์ จรุงโรจน์⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษา แนวความคิด ปรัชญา ทฤษฎี กฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการไทย อัยการต่างประเทศ บทบาทอัยการตามแนวทางองค์การสหประชาชาติ มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ (2) ศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์กรอัยการไทยเปรียบเทียบกับอัยการต่างประเทศ และองค์กรศาลไทย (3) ศึกษาสภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์กรอัยการ ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก จำนวน 20 คน การสนทนากลุ่ม จำนวน 10 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า องค์กรอัยการของไทย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และอังกฤษ ต่างก็มีสถานะหรือรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ไว้ อีกทั้งจากการศึกษายังพบว่า กฎหมายองค์กรอัยการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย ยังมีข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนในการคุ้มครองเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการได้อย่างแท้จริงที่จะต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามแนวทางว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการของสหประชาชาติ มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ และข้อเสนอว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป

คำสำคัญ: หลักประกันความเป็นอิสระ; หลักประกันการปฏิบัติหน้าที่; องค์กรอัยการ

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

จิตติมา ราชรักษ์, สุขสมัย สุทธิบัติ, อุทัย อาทิวะ และศุภกิตต์ จรุงโรจน์. (2563). หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 11(1), 80-94.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

อีเมล: chittik224@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สำนักงานการสอบสวน สำนักงานอัยการสูงสุด

⁴ สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด

Independence and Performance Guarantees of the Public Prosecution Organ

Jittima Ratcharak¹ Suksmai Sutthibodee²

Uthai Arthivech³ Supakit Charoonrojn⁴

Abstract

The objectives of this research article were to examine (1) concepts, philosophy, theories, law, and literature related to the Thai Public Prosecution Organization, foreign prosecutors, the roles of prosecutors as recommended by the guidelines of the United Nations, the professional standards of the Association of Prosecutors Association. (2) the independence and performance guarantees, as well as the organization of the Thai public prosecution, as compared to foreign prosecutors, and the organization of the Thai courts. (3) the problems involving independence and performance guarantees and the organization of the Thai public prosecution. (4) The researchers used the qualitative research methodology by using 3 methods of data collection, namely document research, in-depth interviews of 20 people and focus group discussion of 10 people and analyzed the data by using content analysis techniques and comparison.

The results of the research were as follows: Prosecutor bodies of Thailand, France, Japan and England have different statuses or forms depending on the constitution recognizing the independence of the prosecutor body in the execution of the case and the performance of duties. In addition, the study also found that Thai prosecutors' and related laws are flawed and unclear in the protections of the guarantee of independence and the actual performance of the prosecutor's duties that need to be revised for the performance of duties will be in accordance with the roles of prosecutors as recommended by the guidelines of the United Nations, the professional standards of the International Association of Prosecutors Association, recommendations on the roles of prosecutors in criminal justice systems of the European Council.

Keywords: Guarantee of the Independence; Guarantee of the Performance; Public Prosecution Organ

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Jittima Ratcharak, J., Sutthibodee, S., Arthivech, U., & Charoonrojn, S. (2020). Independence and performance guarantees of the public prosecution organ. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 11(1), 80-94.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Haumark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
E-mail: chittik224@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Department of Investigation, Office of the Attorney General

⁴ Nitivajra Institute, Office of the Attorney General

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรอัยการไทยเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (Vinijnaiyapak, 2021) โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ และมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายอัยการ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องมีอิสระ ปราศจากอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกทางการเมืองและภายในจากการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา อันเป็นการปกป้องคุ้มครองให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปราศจากอิทธิพลครอบงำใดๆ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1745/2540) จนกระทั่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นครั้งแรก โดยมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 อนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยมีรูปแบบการจัดองค์กรประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ (1) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) (2) อัยการสูงสุด (3) พนักงานอัยการอื่น และ (4) สำนักงานอัยการสูงสุด โดยที่องค์กรอัยการมีการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และโดยอัยการสูงสุด

ปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม ความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการยังได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 13 องค์กรอัยการ มาตรา 248 ซึ่งถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกัน

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ (Polwan, 2021)

“หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ” คือ การที่องค์กรอัยการได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และไม่ให้อัตราเป็นคำสั่งทางปกครอง การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ และมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีย่อมได้รับความคุ้มครอง ตลอดจนการมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

“หลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ” คือ การที่องค์กรอัยการได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดรับรองการปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมย่อมได้รับความคุ้มครอง

ดังนั้น หากองค์กรอัยการมีหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ที่ตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรขององค์กรอัยการที่เหมาะสมจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่จากหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ที่ตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรขององค์กรอัยการยังมีสภาพปัญหากฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายองค์การอัยการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีบทบัญญัติของกฎหมายแต่ยังไม่ชัดเจนในการคุ้มครองหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรขององค์การอัยการบางประการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด ปรัชญา ทฤษฎีกฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์การอัยการไทย อัยการต่างประเทศ บทบาทอัยการตามแนวทางองค์การสหประชาชาติ มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป และองค์กรศาลไทย
2. เพื่อศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์การอัยการไทย เปรียบเทียบกับอัยการต่างประเทศ และองค์กรศาลไทย
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์การอัยการ
4. เพื่อนำข้อค้นพบไปปรับปรุงเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอัยการต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาเอกสารเกี่ยวกับหลักธรรมเนียมปฏิบัติหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์การอัยการไทยขององค์การอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อังกฤษ และองค์กรศาลยุติธรรมและศาลปกครองของไทย รวมทั้งแนวทางว่าด้วยบทบาทของพนักงาน

อัยการของสหประชาชาติ มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป และศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การอัยการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ด้านประชากรและตัวอย่าง ผู้วิจัยกำหนดประชากรและตัวอย่างในการศึกษา ประกอบด้วย พนักงานอัยการและผู้ที่เคยเป็นพนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสำนักสำนักงานอัยการสูงสุด นิติกรชำนาญการพิเศษสำนักงานอัยการสูงสุด นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งสิ้นจำนวน 30 คน

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวความคิด ปรัชญา ทฤษฎีกฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์การอัยการไทย อัยการต่างประเทศ บทบาทอัยการตามแนวทางองค์การสหประชาชาติ มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป และองค์กรศาลไทย
2. ทำให้ทราบหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์การอัยการไทย เปรียบเทียบอัยการต่างประเทศ

และองค์กรศาลไทย

3. ทำให้ทราบสภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์กรอัยการ

4. ทำให้ได้ข้อค้นพบไปปรับปรุงเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อัยการ (procurators) เกิดขึ้นครั้งแรกของโลกในในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และถือเป็นต้นแบบของอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศอื่นๆ ได้แก่ อังกฤษ ญี่ปุ่น และไทยอีกด้วย อัยการของฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา คือ เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารซึ่งใช้อำนาจตุลาการและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และในการการดำเนินคดีอาญา อัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีโดยเป็นกระบวนการเดียวกันเช่นเดียวกับญี่ปุ่น ซึ่งจะไม่มีการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีเหมือนกับของไทย (Vorathanatchakul, 2021)

หากพิจารณาองค์กรอัยการในทุกประเทศล้วนเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นกำหนดไว้ หากแต่มีสถานะขององค์กรอัยการแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย แนวคิดทางการเมืองการปกครอง การจัดการองค์กรและโครงสร้างการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยรูปแบบองค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญต่างประเทศจะกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการไว้ 3 รูปแบบ คือ (1) ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(2) ในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร และ (3) ในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ (Wongyai, 2009) ดังนั้น องค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองและต้องด้วยหลักประกันความเป็นอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (Polwan, 2016)

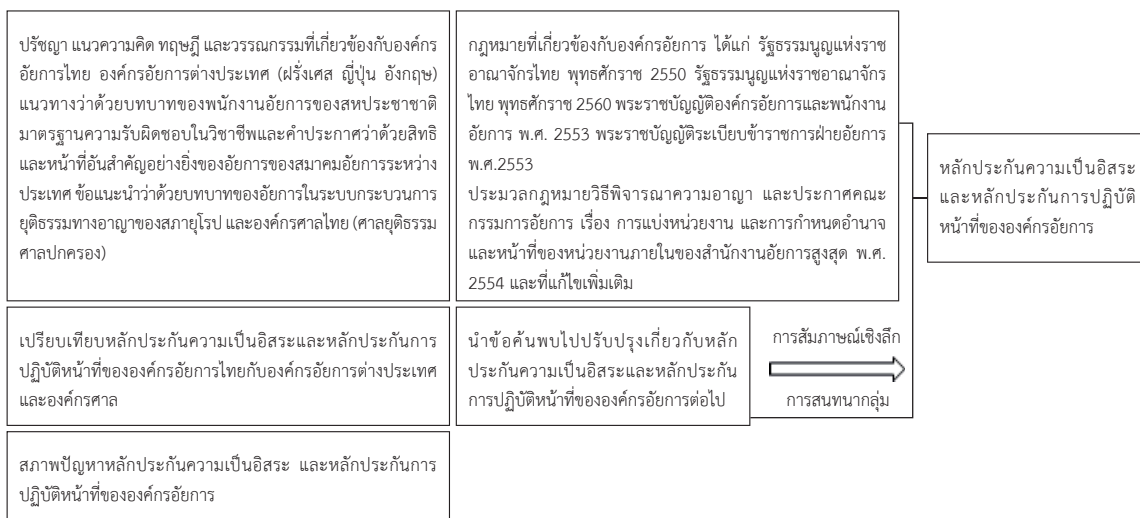
การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ องค์กรระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการของสหประชาชาติ (United Nations Human Rights, 2021) มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ (The International Association of Prosecutors, 2021) และข้อเสนอว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป (Council of Europe, 2021) ของพนักงานอัยการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นกลาง และมีความอิสระในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิด การแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งจะต้องปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียง หรืออคติ กล่าวคือ ให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (Office of the Civil Service Commission Online, 2021) คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรมนั่นเอง นอกจากนี้ องค์กรอัยการจะต้องมีการจัดการให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม (Chotchaisathit, 2010)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง Khemthongkham (2017) ที่ได้ศึกษาเรื่อง Developing the Criminal Investigation System in Thailand พบว่า ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้า

ร่วมทำการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาได้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นมีความบกพร่องหรือได้ข้อเท็จจริงไม่

ตรงต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นเหตุให้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมากและผลของการพิจารณาคดีมีการยกฟ้องเป็นจำนวนมากเช่นกัน

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย



สมมุติฐานของการวิจัย

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายองค์การอัยการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการบัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอัยการไว้แต่ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายดังกล่าว หรือมีบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แต่ยังไม่ชัดเจนในการคุ้มครองเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอัยการได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์การอัยการ เพื่อนำข้อค้นพบไปปรับปรุงเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอัยการให้เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมไทยต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวม ดังนี้

การวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ วารสาร คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสาร งานวิจัย รวมทั้งบันทึก เอกสารวิจัย และรายงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

การวิจัยภาคสนาม โดยการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถาม ระดมความคิดเห็น และเสนอแนะความคิดเห็นของปัญหา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีในการวิจัยภาคสนามไว้ 2 วิธี คือ (1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่จะให้ข้อมูลสำคัญจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง จำนวน 20 คน และ (2) การสนทนากลุ่ม เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 10 คน มีส่วนร่วมในการตรวจ

สอบข้อค้นพบเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1 และข้อ 2 พบว่าจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทอัยการตามแนวทางว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการขององค์การสหประชาชาติ มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสภายุโรป พบว่า ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นอัยการจะต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ มีความสามารถ มีคุณสมบัติ และผ่านการฝึกอบรมที่เหมาะสม รวมทั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นกลาง มีความอิสระในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิด การแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมหรือเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่งทางอาญาหรืออื่นๆ โดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียง หรืออคติอีกด้วย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายในฐานะทนายแผ่นดินและมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผู้พิพากษา จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระให้กับพนักงานอัยการและหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อธำรงรักษาให้อัยการเป็นองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คุ่มครองสิทธิมนุษยชน และรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้หลักนิติรัฐ และจากการศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์กร

อัยการไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้ผลการวิจัย ดังนี้

1. องค์กรอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารซึ่งใช้อำนาจตุลาการและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจะต่างจากของไทยและอังกฤษที่มีสถานะอิสระ โครงสร้างขององค์กรอัยการฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล เพราะถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล การที่การทำงานของพนักงานอัยการอยู่ภายใต้หลักการบังคับบัญชาตามลำดับขั้นนั้น ถือเป็นหลักสากลในการทำงานของพนักงานอัยการซึ่งยังเป็นองค์กรทางฝ่ายบริหารอยู่ตามหลักที่มีแต่เดิมว่าองค์กรอัยการหรือการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นมีลักษณะกึ่งฝ่ายบริหารและกึ่งฝ่ายตุลาการ

2. สำนักงานอัยการของญี่ปุ่น มีการจัดองค์กรเป็นระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานสูงสุด สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานอิสระ สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบังคับบัญชาสั่งการพนักงานอัยการทั่วประเทศ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย และเรื่องที่เกี่ยวกับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ อัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางคดีอาญา คดีแพ่งและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ส่วนการบริหารงานบุคคลของอัยการญี่ปุ่น มีคณะกรรมการชื่อว่า “คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของอัยการ” เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติและถอดถอนอัยการทุกระดับชั้นออกจากตำแหน่งได้

3. องค์กรอัยการอังกฤษ มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจจัดการที่เป็นอิสระและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอัยการสูงสุดซึ่งมีสถานะเป็นรัฐมนตรี มีอำนาจในการควบคุมการดำเนินคดีอาญา และมีหัวหน้าฝ่ายบริหารจะรับผิดชอบในการบริหาร

จัดการองค์กรในกิจการซึ่งไม่เกี่ยวกับกฎหมายและงานคดี ขึ้นตรงต่ออธิบดีอัยการซึ่งถือเป็นการแบ่งแยกอำนาจการบริหารองค์กรอัยการอังกฤษ

4. องค์กรอัยการของไทย มีการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการบริหารองค์กรเพียงคณะกรรมการหนึ่งเดียว ได้แก่ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการมาจากข้าราชการอัยการ อดีตข้าราชการอัยการ และบุคคลภายนอกองค์กร โดยไม่มีข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งปฏิบัติงานในส่วนธุรการของสำนักงานอัยการสูงสุดเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุด มีสถานะอิสระ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้แทนนิติบุคคล และมีนิติกรในการเป็นผู้ช่วยเหลือดำเนินคดี ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดมีหลายฐานะทั้งอำนาจหน้าที่ในฝ่ายบริหารสำนักงานอัยการสูงสุดในการบริหารงานการดำเนินคดี การบริหารงานธุรการ และอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ สำหรับการพิจารณาสั่งคดี และยังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ ในการให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ฯลฯ ซึ่งอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการเหล่านี้จะมีการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และกฎหมายองค์กรอัยการที่อนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต่างจากของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และอังกฤษที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบองค์กรศาลไทย ผลการวิจัย

พบว่า “ศาลยุติธรรม” ได้แยกเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรม และมีการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมมีพัฒนาการที่ต่อเนื่องในการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลยุติธรรมมีหลักประกันความเป็นอิสระและมีหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการโดยมีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการ เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา และโดยมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงานศาลยุติธรรม อีกทั้งยังมีนิติกรและเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ช่วยเหลือดำเนินคดี ส่วนหลักประกันความเป็นอิสระของ “ศาลปกครอง” คือ การที่ศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี และมีหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่โดยองค์กรบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ตป.) ส่วนสำนักงานศาลปกครองมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) และมีพนักงานคดีปกครองในการช่วยเหลืองานของตุลาการและที่ได้รับการมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นของสำนักงานศาลปกครอง แต่จะไม่มีนิติกรในการช่วยเหลือเหมือนกับศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด

ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อ 3 และข้อ 4 พบว่า หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการจัดรูปแบบขององค์กรอัยการมีสภาพปัญหาและข้อค้นพบ ดังนี้

1. ตัวแทนของข้าราชการอัยการยังไม่สมดุลไม่มีสัดส่วนตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียของข้าราชการอัยการแต่ละชั้นที่ปฏิบัติราชการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ให้ความคุ้มครองอัยการสูงสุดในฐานะเป็นพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกในฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการพิจารณาสั่งคดี แต่เมื่ออัยการสูงสุดเป็นผู้แทนในฐานะฝ่ายบริหารของสำนักงานอัยการสูงสุดส่งผลให้ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญเพราะไม่ได้เป็นการพิจารณาสั่งคดี และมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวงเนื่องจากปริมาณคดีที่อัยการสูงสุดต้องดำเนินการตามกฎหมายมีมากที่ต้องให้เป็นไปโดยรวดเร็ว และมีผลต่อธรรมาภิบาลในการบริหารความโปร่งใสตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนการมีหลายฐานะไม่สอดคล้องกับการแบ่งแยกอำนาจ

3. การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 17 ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการอื่นที่ร่วมสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน พบว่า พนักงานอัยการไม่สามารถมีอิสระในการร่วมสอบสวนได้อย่างแท้จริง หรืออาจตกเป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการสอบสวน หรืออาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญาได้

4. การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 กำหนดให้การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายองค์กรอัยการยังไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ พบว่า หากพนักงานอัยการมีคำสั่งอันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำผลของการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่องค์กรอัยการยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

5. การที่ระยะเวลาฝากขังในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนรวมระยะเวลาการพิจารณาสั่งคดี

ของพนักงานอัยการ โดยไม่มีการแบ่งแยกระยะเวลาการดำเนินคดีในชั้นกระบวนการก่อนฟ้องให้ชัดเจน พบว่า ในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการถูกกดดันจากระยะเวลาในการฝากขังในชั้นสอบสวน และในการปฏิบัติหน้าที่โดยรวดเร็ว เทียบธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา หรือผู้เสียหายในคดีอาญา

6. หลักประกันอย่างอื่นในเรื่องการโยกย้ายของพนักงานอัยการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 38 ไม่มีการกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการอัยการ หรือกรณีที่ย้ายการสูงสุดมีคำสั่งให้ข้าราชการอัยการไปช่วยราชการไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีความเห็นชอบ พบว่า การโยกย้ายของพนักงานอัยการอื่นไม่มีการกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการอัยการ หรือกรณีที่ย้ายการสูงสุดมีคำสั่งให้ข้าราชการอัยการไปช่วยราชการไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีความเห็นชอบ อาจเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้

7. การที่พนักงานอัยการอื่นมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด พบว่า การที่พนักงานอัยการอื่นปฏิบัติหน้าที่ในส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยธุรการ ส่งผลให้พนักงานอัยการอื่นไม่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ และมีผลเกี่ยวเนื่องถึงอัตรากำลังของพนักงานอัยการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในส่วนของสำนักงานอัยการจังหวัดในส่วนภูมิภาคขาดแคลนไม่เพียงพอต่อการดำเนินคดีอาญา

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ไม่มีบทบัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ พบว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ ซึ่งมีนัยว่าเป็นอิสระของสำนักงานอัยการสูงสุด แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 กลับไม่ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่ทราบว่างค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ

9. การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับตัวแทนของข้าราชการธุรการหรือไม่มีคณะกรรมการของข้าราชการธุรการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการให้มีความเป็นอิสระ พบว่า สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยธุรการโดยมีข้าราชการธุรการปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการและสนับสนุนการอำนวยความสะดวกแต่มีเพียงคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งเป็นตัวแทนของพนักงานอัยการและบุคคลภายนอกในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการและข้าราชการธุรการทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าไปบริหารและตรวจสอบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการ

10. การดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่มีผู้ช่วยเหลือตามกฎหมาย พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 101 กำหนดให้มีเจ้าพนักงานคดีในการช่วยเหลือพนักงานอัยการในการดำเนินคดี แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานคดีในสำนักงานอัยการสูงสุด จึงศึกษาและพัฒนาวิธีการให้เป็นผู้มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพสูงในการช่วยเหลือสนับสนุนพนักงานอัยการให้เป็นไป โดยรวดเร็ว เทียบธรรม และการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และเพื่อมิให้เกิดการแทรกแซงการปฏิบัติงานจากฝ่ายบริหารงานธุรการ

การอภิปรายผล

จากการศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ ผลการวิจัยพบว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ให้ความคุ้มครองอัยการสูงสุดในฐานะเป็นพนักงานอัยการในการอำนวยความสะดวกในฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการพิจารณาสั่งคดี แต่เมื่ออัยการสูงสุดเป็นผู้แทนในฐานะฝ่ายบริหารของสำนักงานอัยการสูงสุด ส่งผลให้ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้เป็นการพิจารณาสั่งคดีและมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติ ทั้งปวง เนื่องจากปริมาณคดีที่อัยการสูงสุดต้องดำเนินการตามกฎหมายมีมากที่ต้องให้เป็นไปโดยรวดเร็ว และมีผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในการบริหารความโปร่งใสตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนการมีหลายฐานะไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานอัยการอื่นที่ร่วมสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ซึ่งทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถมีอิสระในการร่วมสอบสวนได้อย่างแท้จริง หรืออาจตกเป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการสอบสวน หรืออาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญาได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Khemthongkham (2017) ที่ได้ศึกษาเรื่อง Developing the Criminal Investigation System in Thailand ที่ผลการวิจัยพบว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาได้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงสอดคล้องกับสมมุติฐานของการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายองค์กรอัยการ และ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการบัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการไว้ แต่ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายดังกล่าว หรือมีบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แต่ยังไม่ชัดเจนในการคุ้มครองเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการพัฒนาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการที่ยังบกพร่องอยู่ให้ดีขึ้น โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. ควรกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยควรให้ยกเลิกและเพิ่มความต่อไปนี้ เป็นวรรคสามของมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยให้มีหัวหน้าคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดย

คณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. ควรให้ยกเลิกความใน มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุดและเป็นผู้แทนนิติบุคคล

3. ควรให้ยกเลิกความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ให้เลขาธิการสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศ และมติของ ก.อ. และในกิจการของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกให้เลขาธิการสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้แทนของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด

(2) ควบคุมดูแล และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ปฏิบัติราชการ และบริหารงานบุคคล ข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการ

(3) บริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามวรรคหนึ่ง เลขานุการสำนักงานอัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้รองเลขานุการผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ให้เลขานุการสำนักงานอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) และ (2) ให้เลขานุการสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับระเบียบ หรือประกาศที่ ก.อ. กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

4. ในการคุ้มครองหลักประกันของพนักงานอัยการที่ร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ควรให้ยกเลิกความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่ถูกหมายกำหนดให้มียานพาหนะและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวนให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาชญากรร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

5. ในการคุ้มครองหลักประกันการพิจารณาสั่งคดี ควรให้ยกเลิกความใน มาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน พนักงานอัยการมี

อิสระในการพิจารณาสั่งคดีซึ่งการพิจารณาสั่งคดีไม่ให้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

6. หลักประกันในสัดส่วนของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ควรแก้ไขให้มีกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากความเป็นตัวแทนของข้าราชการอัยการชั้น 4 และชั้น 5 โดยควรให้ยกเลิกความในมาตรา 18 (3) (ข) และให้เพิ่มเติม (3) (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน (3) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก (ข) ข้าราชการอัยการชั้น 5 และชั้น 4 จำนวนชั้นละหนึ่งคน รวมเป็นสองคน

7. ในการโยกย้ายข้าราชการอัยการต้องได้รับความยินยอมและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน โดยควรให้เพิ่มเติม มาตรา 38/1 และ มาตรา 38/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

มาตรา 38/1 ให้มีการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการอัยการจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากข้าราชการอัยการผู้นั้น เว้นแต่เป็นการโยกย้ายแต่งตั้งตามวาระการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่ผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาสั่งคดี หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้

มาตรา 38/2 ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการอัยการไปช่วยทำงานชั่วคราวในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการในตำแหน่งข้าราชการอัยการที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ผู้นั้นดำรงอยู่ได้โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินหกเดือน หากกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเกินกว่าหกเดือน อัยการสูงสุดต้องขอความเห็นชอบจาก ก.อ. ก่อน การสั่งให้ข้าราชการอัยการไปช่วยทำงาน

ชั่วคราว ต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการอัยการผู้นั้นด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่หากให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานนั้นต่อไปจะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาสิ่งคดีนั้น หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด และเมื่อมีการสั่งในกรณีเช่นนี้แล้ว ให้อัยการสูงสุดนำเรื่องเข้าขอความเห็นชอบจาก ก.อ. ในการประชุมนัดแรกนับแต่วันมีคำสั่ง

8. ควรเปลี่ยนการเรียกชื่อข้าราชการธุรการ โดยมีชื่อเรียกว่า ข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด โดยควรให้ยกเลิกความในมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน มาตรา 6 (2) ข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด ได้แก่ ข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด นอกจาก (1)

9. ควรให้มีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ก.ขส.) และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด โดยควรให้เพิ่มเติม มาตรา 101/2 และมาตรา 101/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

มาตรา 101/2 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า ก.ขส. โดยมีอำนาจ และหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งประกอบด้วย

- (1) อัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุดที่อัยการสูงสุดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) เลขาธิการสำนักงานอัยการสูงสุดและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการ
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการอัยการชั้น 4 ขึ้นไปและมีได้เป็นกรรมการข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดโดยตำแหน่ง ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการ

อัยการชั้น 2 ขึ้นไปจำนวน 3 คน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโสขึ้นไป ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป ประเภทอำนวยการ หรือประเภทบริหาร ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดที่ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับชำนาญงานขึ้นไป ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการขึ้นไป ประเภทอำนวยการ ระดับต้นขึ้นไป และประเภทบริหาร ระดับต้นขึ้นไปจำนวนห้าคน

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาองค์กรหรือด้านการบริหารจัดการ ที่ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นข้าราชการอัยการและข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวนหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการตาม (2) (3) และ (4)

ให้ ก.ขส. แต่งตั้งข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 101/3 ให้ ก.ขส. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดและการอื่นของสำนักงานอัยการสูงสุด ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การพัฒนา การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด
- (2) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด
- (3) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด
- (4) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้

เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย

(5) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามแต่จะมอบหมาย

(6) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด

(7) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุด

(8) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งการกำหนดรูปแบบ การแต่งกาย และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างของสำนักงานสำนักงานอัยการสูงสุด

(9) การกำหนดกิจการอื่นอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการข้าราชการสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

10. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดความชัดเจนในลักษณะงานกฎหมาย หรืองานนิติกร หรืองานดำเนินคดี โดยควรให้เพิ่มเติม มาตรา 101/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

มาตรา 101/1 ให้มีนิติกรทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการดำเนินคดีตามที่พนักงานอัยการ

มอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่เลขาธิการมอบหมาย

11. ควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการแยกการปฏิบัติงานนิติกรออกจากฝ่ายบริหารงานธุรการเป็นฝ่ายงานนิติกรในแต่ละสำนักงานคดี

12. ควรกำหนดหรือแยกระยะเวลาการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับระยะเวลาการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการให้ชัดเจน โดยควรให้เพิ่มเติม มาตรา 87/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 87/2 ภายใต้มาตรา 87 ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำลงเมื่ออัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ ไม่เกินสามวัน ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการไม่เกินสามสิบหกวัน ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไปจะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการไม่เกินหกสิบวัน

References

- Chotchaisathit, R. (2010). Concepts, Theories, and Principles of general administration.” *In the documentation of the academic series of advanced comparative justice administration*, page 1-23. Sukhothai Thammathirat Open University. [In Thai]
- Council of Europe. (2021). *The role of public prosecution in the criminal justice system*. Retrieve from <https://rm.coe.int/16804be55a>
- Khemthongkham, S. (2017). *Developing the criminal investigation system in Thailand*. Doctor of Laws, Ramkhamhaeng University. [In Thai]
- Office of the Civil Service Commission Online. (2021). *How is good governance important to the bureaucracy?*. Retrieve from <https://gorporonline.com/articles/how-important-is-good-governance-to-the-bureaucracy/> [In Thai]
- Polwan, K. (2016). *Protection of the independence of prosecutors according to the constitution*. Retrieve from <http://www.stat.go.th/บทความลงเว็บ/บทที่%205.htm> [In Thai]
- Polwan, K. (2021). *Desirable roles of the prosecutor organization under the constitution 2017 (Part 1)*. Retrieve from https://www.matichon.co.th/article/news_2409382 [In Thai]
- The International Association of Prosecutors. (2021). *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors*. Retrieve from https://www.iap-association.org/getattachment/5f278b49-dd58-49ee-97d0-3d2d51a1af37/IAP_Standards.aspx
- United Nations Human Rights. (2021). *Guidelines on the Role of Prosecutors*. Retrieve from <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/roleofprosecutors.aspx>
- Vinijaiyapak, T. (2021). *The rule of law and the performance of the prosecutors*. Retrieve from https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1410 [In Thai]
- Vorathanatchakul, T. (2021). *The role of the French prosecutor, the master of the world prosecutor*. Retrieve from https://www.matichon.co.th/article/news_2496349 [In Thai]
- Wongyai, W. (2009). Independence of the prosecutor organization under Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. *Journal of Thai Justice System*, 2(2), 5-17. [In Thai]