

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 กับองค์กรอัยการ
Relations between the Constitution of the Kingdom of
Thailand B.E. 2560 with the public prosecution
organization

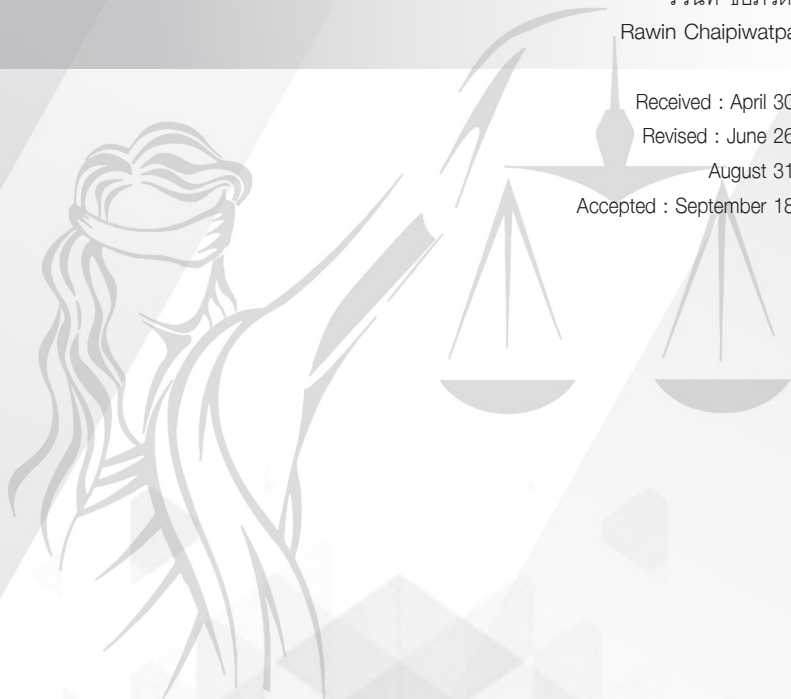
รวินท์ ชัยภักดิ์รักดี¹
Rawin Chaipiwatpakdee¹

Received : April 30, 2020

Revised : June 26, 2020

August 31, 2020

Accepted : September 18, 2020



¹ ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด, อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด กรุงเทพฯ 10210

¹ Assistant Secretary to the Deputy Attorney General, Public Prosecutor attached to the Office of the Attorney General, 10210, Thailand.



บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แบ่งออกเป็น 16 หมวด กับอีก 1 บทเฉพาะกาล ซึ่งบทบัญญัติขององค์กรอัยการถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 13 มาตรา 248 โดยบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรอัยการ อิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ กับทั้งการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ รวมทั้งมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำความหรือดำรงตำแหน่งอันอาจมีผลในการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์

คำสำคัญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 องค์กรอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 is divided into 16 Chapter and 1 Transitory provisions, which the provisions of the public prosecution organization are set out in Chapter 13, Section 248, which provides duties and powers of the public prosecution organization, independent in trial order and the performance of duties of the public prosecutor, with both human resource management, budgeting, and other operations of the public prosecution organization, including measures to prevent the public prosecutor from acting or holding a position that may result in the case or performance of duty or may cause conflicts of interest.

Keyword : The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 Section 248, The public prosecution organization, The office of the Attorney General



บทนำ

องค์กรอัยการถูกสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2436 ซึ่งปัจจุบันนี้มีอายุถึง 127 ปีแล้ว อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรอัยการเพิ่งจะถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550² [1] ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีการบัญญัติถึงองค์กรอัยการอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้แบ่งออกเป็น 16 หมวด กับอีก 1 บทเฉพาะกาล ซึ่งบทบัญญัติเรื่ององค์กรอัยการถูกกำหนดไว้ในหมวด 13 ซึ่งมีเพียงมาตราเดียว คือมาตรา 248 โดยบัญญัติไว้ความว่า

“องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อะไรเป็นคำสั่งทางปกครอง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในทางหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 202 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดูรายละเอียดของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ได้ที่ อำนาจ เนตยสุภา วรินทร์ ชัยภักดิ์รักภักดี และธีรชัย ลิ้มปายาระ, (2559). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, (พิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น.23-40. ซึ่งหลักกฎหมายบางประการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำสาระบางประการจากหนังสือดังกล่าวข้างต้นที่ผู้เขียนร่วมแต่งมาไว้ในบทความนี้ด้วย

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กร
อัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะ
ตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการ
โดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้อง
ไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ
ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการ
มาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการ
หรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสังกัดหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรค
สอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนด
ให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 248 แล้วสามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อ
ด้วยกัน ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอัยการ

องค์ประกอบขององค์กรอัยการรัฐ [2] ได้แก่ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)
อัยการสูงสุด พนักงานอัยการอื่น และสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติ
องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า “องค์กรอัยการ
ประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่นโดยมีสำนักงานอัยการสูงสุด
เป็นหน่วยธุรการ”

ดังนั้น อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอัยการ จึงหมายถึงอำนาจและหน้าที่ของ
องค์ประกอบดังกล่าว โดยอำนาจและหน้าที่นี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
และกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1.1 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอัยการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เช่น อำนาจและหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งการ
ให้บุคคลเลิกใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 49 ซึ่งบัญญัติว่า



“บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้”

ผู้ใดทราบว่ามีกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง”

1.2 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรอัยการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เช่น

1.2.1 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 [3] อาทิ

ก. พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้ทั้งในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง โดยพนักงานอัยการยังคงมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (3)

ข. พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างกัน ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการ เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ได้ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (4)



ค. พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ว่าต่างหรือแตกต่าง ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน มาตรา 14 (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เป็นคู่กรณีและมี채กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแตกต่างให้ได้ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (5)

ง. เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องเอง ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยมีกฎหมายห้าม เช่น คดีอุทลุมหรือคดีที่ผู้สืบสันดานฟ้องบุพการีของตน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562³ เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (6)

จ. พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (7)

ฉ. กรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือสัญญาประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (8)

1.2.2 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เช่น อำนาจสอบสวนคดีนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษากรณตามมาตรา 20 การเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 28 (1) ฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามมาตรา 40 พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายตามมาตรา 43 พนักงานอัยการมีอำนาจ

³ มาตรา 1562 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ แต่เมื่อผู้นั้นหรือญาติสืบของผู้นั้นร้องขอ อัยการจะยกคดีขึ้นว่ากล่าวก็ได้”



ยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหาตามมาตรา 87 วรรคสาม เป็นผู้ร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายตามมาตรา 90 เข้าร่วมการสอบปากคำเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีที่เป็นผู้เสียหายหรือพยานตามมาตรา 133 ทวิ การดำเนินการของพนักงานอัยการกรณีหาตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ตามมาตรา 141 การดำเนินการของพนักงานอัยการกรณีมีตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 142 การสั่งคดีของพนักงานอัยการและการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรมตามมาตรา 143 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีที่อาจเปรียบเทียบได้ตามมาตรา 144 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุดตามมาตรา 145 ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบตามมาตรา 146 เป็นผู้ร้องขอให้ศาลไต่สวนการชันสูตรพลิกศพตามมาตรา 150 วรรคสาม พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนการสอบสวนกรณีความตายเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานตามมาตรา 155/1 พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพในกรณีที่มีความตายมิได้เป็นผลแห่งการกระทำอาญาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 156 มีอำนาจอุทธรณ์คดีอาญาต่อศาลอุทธรณ์ตามมาตรา 193 มีอำนาจฎีกาคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ตามมาตรา 216 มีอำนาจยื่นคำร้องขอสืบก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 237 ทวิ เป็นต้น

1.2.3 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา

เช่น มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 13 ถึงมาตรา 17 มีอำนาจแถลงต่อศาลเพื่อให้ศาลเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุกตามมาตรา 27 มีอำนาจฟ้องขอให้กักกันตามมาตรา 4 มีอำนาจเสนอให้ศาลสั่งให้ทำทัณฑ์บนและสั่งให้มีประกันจากผู้จะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นหรือจะทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 46 เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสำนักงานอัยการสูงสุดควรส่งเสริมบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเกาหลีใต้ หรือประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะเรื่อง



การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่จะนำมาเสนอในชั้นศาล ซึ่งแม้ปัจจุบันนี้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาหรือเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนในคดีบางประเภท เช่น คดีนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20⁴ หรือคดีพิเศษโดยสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 32⁵ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวควรจะเพิ่มมากขึ้นไปในคดีอาญาที่สำคัญหรือคดีที่ประชาชนให้ความสนใจแม้ว่าเป็นคดีซึ่งเกิดเหตุในราชอาณาจักรก็ตาม ทว่าปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายรับรองหรือให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแก่พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุดอันเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานอัยการจึงควรเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่นี้ รวมทั้งเผยแพร่ให้ความรู้กับประชาชนถึงประโยชน์ที่จะได้รับหากให้พนักงานอัยการได้มีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มมากขึ้น

⁴ มาตรา 20 บัญญัติว่า “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทนเป็นผู้รับคดีขอหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่ยอัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน บรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน แล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษากฎหมายแทน”

⁵ มาตรา 32 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมิพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณี ก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมิพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณีทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด”



2. หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง”

เนื่องจาก ความสำคัญของบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมทางอาญา รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสำหรับพิจารณาสั่งคดีการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงโดยไม่ลำเอียงและเข้าข้างฝ่ายใด

นอกจากนั้น การสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากการกระทำของพนักงานอัยการเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย พยาน เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน หากการดำเนินการของพนักงานอัยการมีความล่าช้าแล้วย่อมเกิดผลกระทบต่อบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมได้

อนึ่ง ความอิสระในที่นี้ หมายถึง ความเป็นอิสระที่จะสั่งคดี เช่น สั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดี สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม สั่งให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาเพิ่มเติม สั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม สั่งให้งดการสอบสวน สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว สั่งคดีเปรียบเทียบ และปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นอิสระจากการตรวจสอบอันจะทำให้พนักงานอัยการขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหากปรากฏหลักฐานว่าพนักงานอัยการคนใดสั่งคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทุจริตต่อหน้าที่ย่อมได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

ส่วนที่มาตรา 248 วรรคสอง กำหนดว่า การสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลให้การดำเนินการดังกล่าวของพนักงานอัยการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของศาลปกครองนั้น เห็นว่าการดำเนินการที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองนี้เฉพาะการดำเนินการ

ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น เช่น การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา การรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีแพ่งของหน่วยงานราชการ การใช้ดุลพินิจให้ปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหา เป็นต้น แต่หากเป็นการกระทำของพนักงานอัยการที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยตรงแล้วย่อมอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองได้ เช่น การที่อัยการสูงสุดลงนามในสัญญาทางปกครองว่าจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสองเช่นกัน ความว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

3. การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสาม บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบริวารที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กล่าวคือ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประสงค์ให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง เพื่อให้องค์กรอัยการและพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 บัญญัติไว้สอดคล้องกัน [4]
ความว่า

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติถ้าพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมาย
ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของ
รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้
ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีเห็นว่างบประมาณที่ได้รับ
จัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กร
อัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้”

ส่วนที่บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการ
โดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้อง
ไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ
ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการ
มาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 18⁶ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความว่า

“ให้มีคณะกรรมการอัยการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย

(1) ประธาน ก.อ. ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย
เป็นผู้เลือกจากผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการ
เป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค
หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า
ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนได้รับเลือก

(2) อัยการสูงสุดเป็นรองประธาน ก.อ.

(3) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนห้าคนเป็นกรรมการอัยการ

⁶ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มาตรา 3



(4) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น 5 ขึ้นไป ซึ่งมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วจำนวนสี่คน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วจำนวนสองคน

(5) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการอัยการมาก่อน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ

ให้อธิบดีอัยการ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ เป็นเลขานุการ ก.อ.”

อย่างไรก็ตาม กรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ต้องไม่เป็นพนักงานอัยการนั้น ด้วยความเคารพต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแห่งความเป็นจริง และก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการ ทั้งนี้เนื่องจากประธาน ก.อ. ควรเป็นบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาขององค์กรอัยการมากที่สุด จึงจะสามารถเป็นผู้นำและแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน เช่น ศาลยุติธรรมซึ่งกฎหมายกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) โดยตำแหน่ง⁷ หรือศาลปกครองซึ่งกฎหมายกำหนดให้

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2553 มาตรา 36 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.ต.” ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ซึ่งข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในชั้นศาลของตนเอง ดังนี้

(ก) ศาลฎีกา ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนหกคน

(ข) ศาลอุทธรณ์ ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค จำนวนสี่คน

ประธานศาลปกครองสูงสุดประธานคณะกรรมการศาลปกครอง (ก.ศป.) โดยตำแหน่ง⁸ เพราะฉะนั้น ในส่วนขององค์กรอัยการก็ควรจะบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับศาลยุติธรรมและศาลปกครองโดยกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่งเช่นกัน

4. ข้อห้ามของพนักงานอัยการในบทบาทอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสี่ บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการ กระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสังคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าว ต้องกำหนดให้ชัดแจ้งและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปไม่ได้”

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 67(5) และ (6)⁹ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ความว่า

(ค) ศาลชั้นต้น ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลชั้นต้นในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่า ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จำนวนสองคน

(3) กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งข้าราชการตุลาการทุกชั้นศาล เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39

ในการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (2) สำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการในศาลอื่นตามมาตรา 21 ให้มีสิทธิเลือกและได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในชั้นศาลซึ่งข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีเงินเดือนอยู่ในชั้นศาลนั้นในขณะที่จะจัดให้มีการเลือก ส่วนผู้พิพากษาอาวุโสให้มีสิทธิเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในชั้นศาลที่ตนปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ห้ามมิให้กรรมการบริหารศาลยุติธรรมเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในคราวเดียวกัน

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นเลขานุการ และให้ ก.ต. แต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 198 บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁹ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 มาตรา 10



“ข้าราชการอัยการต้อง

(1) ไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

(2) ไม่เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(3) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด

(4) ไม่เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(5) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน

(6) ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือกิจการอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน”

ดังนั้น ตำแหน่งต่าง ๆ ที่ห้ามพนักงานอัยการเป็นตามอนุมาตรา (5) และ (6) นี้ จึงได้แก่

1). ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เช่น ไม่เป็นกรรมการในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นมาใหม่ที่ห้ามพนักงานอัยการเป็นกรรมการ ดังกล่าวโดยเด็ดขาด เพราะก่อนหน้านี้พนักงานอัยการสามารถเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐได้ ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในปัจจุบันนี้ย่อมใช้กฎหมายในการขับเคลื่อนหน่วยงาน หากทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็อาจถูกบุคคลอื่นฟ้องคดีได้ ทั้งคดีแพ่ง คดีปกครอง และ



คดีอาญา ด้วยความเคารพต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับกรณีข้อห้ามนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐและประชาชน เพราะจะทำให้หน่วยงานนั้นๆ จำต้องจ้างเอกชนในการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย อันเป็นการสิ้นเปลืองภาษีของประชาชนและงบประมาณของรัฐ อีกทั้งพนักงานอัยการนั้นเป็นข้าราชการคนหนึ่งเฉกเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ เมื่อข้าราชการสังกัดหน่วยงานอื่นยังสามารถเป็นกรรมการดังกล่าวได้ ก็ไม่ควรห้ามพนักงานอัยการเช่นกัน โดยเฉพาะพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประชาชนอยู่แล้ว ส่วนที่มีผู้เกรงว่าเมื่อพนักงานอัยการเป็นกรรมการนี้แล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาสั่งคดี ผู้เขียนเห็นว่าพนักงานอัยการแต่ละคนย่อมมีอิสระในทางสั่งคดีตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กับทั้งต้องรับผิดชอบต่อความเห็นทางคดีของตน หากกระทำโดยทุจริตก็ย่อมได้รับการลงโทษเฉกเช่นเดียวกับข้าราชการหรือบุคคลอื่น ๆ ประกอบกับความเห็นทางคดีของพนักงานอัยการย่อมต้องเปิดเผยภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นข้ออ้างดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจหักล้างผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนลงได้

2). ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือกิจการอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน เช่น ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษากฎหมายในบริษัทเอกชนหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน หรือไม่เป็นผู้เริ่มก่อการในบริษัทจำกัด เป็นต้น

อนึ่ง มีปัญหาว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัดหรือบริษัทเอกชนจำกัดได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าพนักงานอัยการสามารถถือหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัทเอกชนจำกัดได้ เนื่องจากการถือหุ้นดังกล่าว พนักงานอัยการไม่ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทโดยตรง เพราะโดยสาระแล้วผู้ถือหุ้นมีสถานะแตกต่างจากกรรมการ ผู้จัดการ และที่ปรึกษากฎหมาย ที่มีอำนาจบริหารจัดการหรือให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหาของกิจการธุรกิจโดยตรง

3). ไม่เป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เช่น ไม่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น



ทั้งนี้ บทบัญญัติเช่นนี้ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดที่อาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของพนักงานอัยการ และไม่เป็นไปตามมาตรา 248 วรรคสอง กล่าวคือ ไม่เป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

บทสรุป

จากคำอธิบายข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่หลักประกันความเป็นอิสระ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ รวมทั้งข้อห้ามของพนักงานอัยการในบทบาทอื่น ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้บางมาตราก็ได้มีอยู่เดิมแล้ว บางมาตราก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายดังกล่าวถูกบัญญัติขึ้นมาก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้องค์กรอัยการและพนักงานอัยการสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมกับเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีพลวัตเช่นเดียวกับสังคม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปกฎหมายก็ย่อมเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมได้เช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- [1] รวินท์ ชัยภักดิ์ภักดี. (2555). หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีต่อ องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 30(2), 85-112.
- [2] อำนาจ เนตยสุภา, รวินท์ ชัยภักดิ์ภักดี, และธีรัช ลิ้มปยารยะ. (2559). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ*, (พิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- [3] โชคชัย สิทธิพลกุล, และฤทธิกร ศิริประเสริฐ โชค. (2559). ระบบงานอัยการกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อ รองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC). *วารสารชุมชนวิจัย* 10(2), 17-30.
- [4] สนธยา เครือเวทย์. (2560). การบริหารสำนักงานอัยการสูงสุดไทยกับความรับผิดชอบต่อและตรวจสอบได้. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 6(2-04), 773-782.

