ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

The Independence of Public Prosecutor's Organization follows provisions of the Constitution 2550 B.E.

นายวัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่ [1]

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสถานะขององค์กรอัยการให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอื่น โดยปรากฏตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่าต้องการให้หลักประกันในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับประกันตามรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้องค์กรอัยการและพนักงานอัยการยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารอยู่ องค์กรอัยการจึงมิได้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิงเหมือนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอิสระอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารเป็นไปโดยได้รับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเองในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ควรมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กรระหว่างองค์กรอัยการพนักงานอัยการกับฝ่ายบริหารให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: องค์กรตามรัฐธรรมนูญ / องค์กรอัยการ / พนักงานอัยการ

[1] - *รองอัยการจังหวัดเชียงราย*
- *นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*
- *นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*
- *เนติบัณฑิตไทย*

ABSTRACT

The Constitution of Thailand 2550 B.E. specifies the status of the public prosecutor's organization as a constitutional organization, other organization. According to the will of constitution, the independent of prosecutors is intended and ensured by the constitution, especially the independent from the executive branch. However the public prosecutor's organization still have the rights and duties which relate to the executive organization so the public prosecutor's organization is not absolutely free from the executive institution like other constitutional organization because the legal performance of the public prosecutor's organization and prosecutors closely relate to executive institution. In this way, the independence of the public prosecutor's organization should ensure by the executive institution by means clearly develop the law which relating rights and duties between the public prosecutor's organization and other executive organizations.

Keywords: *The Organization of the Constitution / Public Prosecutor / Office of the Attorney General*

บทนำ

องค์กรอัยการตามบทบัญญัติมาตรา 255 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หมายถึงองค์กรหรือของพนักงานอัยการ คือสำนักงานอัยการสูงสุดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เดิม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการหลักคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดและการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในคดีอาญา ฯลฯ

2. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของแผ่นดิน เช่น การตรวจร่างสัญญาให้กับหน่วยงานของรัฐ การตอบข้อหารือทางกฎหมายให้กับหน่วยงานของรัฐ การว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่งคดีอาญา คดีปกครองให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ การพัฒนากฎหมาย ฯลฯ

3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ฯลฯ

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดไว้อีกหลายประการเพิ่มขึ้น กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้กระทำการใดอันเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือให้ได้มาซึ่งการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด[2]

2. อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสั่งให้ทรัพย์สินที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีเพิ่มขึ้นโดยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน[3]

3. อำนาจหน้าที่ในการร้องขอให้ศาลสั่งให้ระงับหรือเพิกถอนการกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ[4]

เห็นได้ว่างานในหน้าที่ขององค์กรอัยการส่วนใหญ่ ล้วนเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นนั้น ย่อมมีผลต่อสถานะตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอัยการกับฝ่ายบริหารในทางการบังคับบัญชา การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอัยการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ผู้เขียนได้ศึกษาและนำเสนอถึงผลที่เกิดขึ้นต่อองค์กรอัยการ สถานะตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอัยการกับฝ่ายบริหารในทางการบังคับบัญชา การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอัยการที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว และได้นำเสนอการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรอัยการและฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักประกันความเป็นอิสระที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ต่อไป

ที่มา อำนาจ หน้าที่ ขององค์กรอัยการ

จากหลักการในการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนที่รวมเอาอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน การฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ในองค์กรตุลาการเพียงองค์กรเดียวจนขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น จึงมีแนวคิดในการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมนั้นรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ในส่วนการสอบสวนฟ้องร้องให้จัดตั้งองค์กรในการดำเนินคดีอาญาขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ คือองค์กร “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐ

---

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 68.
[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 282.
[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32.

ผู้ทำหน้าที่นี้ก็คือ "พนักงานอัยการ" โดยเรียกระบบการดำเนินคดีอาญาที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันนี้เรียกว่า "การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนโดยการกล่าวหาของรัฐ" องค์กรอัยการจึงมีความเป็นมาจากการตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีที่แยกออกมาจากหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ นักกฎหมายบางฝ่ายถึงกับเห็นว่าอำนาจอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการและในบางประเทศถือว่าข้าราชการอัยการจึงเป็นข้าราชการตุลาการด้วยประเภทหนึ่ง[5]

ในประเทศไทย องค์กรอัยการและพนักงานอัยการมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice process) พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้อำนวยความยุติธรรม (The administrator of justice) ในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา รวมตลอดจนถึงการดำเนินคดีในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาและในศาลต่าง ๆ เช่น ศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติและเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่กึ่งกลางระหว่างพนักงานสอบสวนและศาล โดยเหตุนี้ จึงมีผู้เปรียบเทียบว่าพนักงานอัยการเปรียบเสมือนผู้คุมจุดยุทธศาสตร์ (Hold a strategic position) ในทางคดีเพราะคดีทั้งหมดจะต้องผ่านมาจากพนักงานอัยการ พนักงานอัยการนอกจากจะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาแล้ว ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาและมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมายหลายประการตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าวซึ่งแต่เดิมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการไว้อย่างแจ้งชัด คงมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จนพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39 บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

จึงเห็นได้ว่าองค์กรอัยการในทุกประเทศล้วนเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนตามที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน การเป็นที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายบริหาร การเป็นทนายความให้แก่หน่วยงานของรัฐในทางคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง นอกจากนี้ในบางประเทศยังให้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแก่องค์กรอัยการในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริตหรือไม่

---

[5] *คณิต ณ นคร, "กรมอัยการ: การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน," วารสารอัยการ 5, 50 (พฤษภาคม 2525), 46-54.*

หลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

โดยสภาพอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการดังกล่าว จำเป็นที่พนักงานอัยการต้องได้รับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเป็นกลาง เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงดุลยพินิจหรือการดำเนินการจากฝ่ายใดหรืออิทธิพลใดไม่แตกต่างไปจากผู้พิพากษาในฝ่ายตุลาการ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกประเทศตลอดจนถึงข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติและสมาคมอัยการระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders) ณ กรุงฮาวาน่า ประเทศคิวบา วันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และต้องให้หลักประกันว่าจะไม่มีการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ เพื่อเป็นหลักประกันอย่างสูงสุดในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการดังกล่าว ในต่างประเทศพบว่า ได้มีการกำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการนี้ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้กำหนดสถานะให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหารทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญว่า องค์กรอัยการมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน นอกจากนี้ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายบริหารหลายประการ จึงเห็นควรให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอย่างอื่น ในขณะเดียวกันได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเดิมเป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 ให้ความเป็นอิสระนี้มั่งคงขึ้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการตามบทบัญญัติมาตรา 197 วรรคสอง

สถานะและความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาจากสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งพบว่าสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ล้วนแตกต่างกันออกไปตามระบบกฎหมาย แนวคิดทางการเมืองการปกครอง การจัดองค์กรและโครงสร้างการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยรูปแบบองค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้น มีอยู่ 3 รูปแบบกล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเอง ในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่นๆ โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้ได้รับการคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฮังการี รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไซปรัส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอัลบาเนีย เป็นต้น

2. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินิกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟิจิ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น

3. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับการประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐเม็กซิโก รัฐธรรมนูญแห่งเขตปกครองพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐคิวบา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเรนห์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลกาเรีย และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนเป็นต้น

เมื่อพิจารณากับองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แล้ว เห็นว่าองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ มิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบตามแบบอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มที่ 1 หรือ 3 ข้างต้น แต่มีลักษณะเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหาร (Independent regulatory agency) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องมาจากระบบบริหารราชการของฝ่ายบริหารเดิมเท่านั้น

องค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารโดยได้รับความเป็นอิสระบางประการทางการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจากฝ่ายบริหารเท่านั้น องค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงยังคงมีความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นทนายความแผ่นดินของฝ่ายบริหารในทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครองและอำนาจหน้าที่อื่นที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอัยการ

การเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารแต่ได้รับการคุ้มครองในความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญนับเป็นเรื่องใหม่ในความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรของรัฐ โดยเฉพาะการกำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชา กำกับ ดูแล ตรวจสอบและสั่งการระหว่างฝ่ายบริหารคือรัฐบาลต่อองค์กรอัยการและผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการคืออัยการสูงสุด ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเติมต่อองค์กรอัยการและอัยการสูงสุดได้อย่างไรโดยจะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอัยการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นการมีการแก้ไข ปรับปรุงและตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการเพื่อกำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชา กำกับ ดูแล ตรวจสอบและสั่งการระหว่างฝ่ายบริหารคือรัฐบาลต่อองค์กรอัยการและอัยการสูงสุดให้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ

1. ที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอัยการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้แตกต่างออกไปจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น โดยสามารถแยกพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลในองค์กรอัยการออกเป็น

1.1. การเข้าสู่และพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุด การแต่งตั้งอัยการสูงสุดมิได้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่การพิจารณาแต่งตั้งอัยการสูงสุดนี้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ[6] ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ได้กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปโดยมติของคณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา[7] จึงต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายอัยการเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

1.2. การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการอื่น เป็นไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับ บังคับบัญชามีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องการการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวอยู่หลายกรณี จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวด้วยการยกเลิกอำนาจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในการแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการอัยการไปเป็นของอัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรแทน

---

[6] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 27 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 7.

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสาม.

2. การงบประมาณและการบริหารงบประมาณขององค์กรอัยการ ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ งบประมาณขององค์กร เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 วรรคสอง จึงกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการงบประมาณ แต่การนำระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนั้นมาใช้กับองค์กรอัยการ โดยระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดของฝ่ายบริหารที่ใช้กับส่วนราชการดังกล่าวมีความสลับซับซ้อนซ้ำซ้อน มีขั้นตอนดำเนินการมากมายและบางกรณีอาจไม่เหมาะสมกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรอัยการ จึงอาจทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรอัยการลดน้อยลงไปได้นอกจากนี้ บรรดาระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นของฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดขึ้นได้โดยง่าย จึงอาจมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองให้มีการออกระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นมาแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรอัยการเพื่อให้เกิดผลตามความประสงค์ทางการเมืองของตนได้ ดังนั้น ควรมีกฎหมายหรือระเบียบขององค์กรอัยการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นของการงบประมาณขององค์กรอัยการให้ชัดแจ้งเช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นของการงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น ระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. การบริหารงานหน่วยธุรการหรือสำนักงานขององค์กรอัยการแม้ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 255 จะเป็นมาตราเดียวที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีสำนักงานองค์กรอัยการขึ้นโดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ แต่โดยหลักการของความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษามาแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรต้องมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการที่เป็นอิสระแยกออกมาจากการเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหาร ดังนั้นแม้องค์กรอัยการที่มีอยู่เดิมคือสำนักงานอัยการสูงสุดจะเปลี่ยนสถานะมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โดยผลแห่งรัฐธรรมนูญได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานเหมือนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ แต่การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมีผลให้ต้องมีการยกเลิกแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสำนักงานอัยการสูงสุดอยู่เดิมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อยกเลิกสภาพการเป็นส่วนราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องเปลี่ยนสภาพมาเป็นองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ภายใน และภายนอกองค์กรอันเป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนที่ต้องเป็นไปโดยกฎหมาย จึงมีความจำเป็นอยู่ในตัวที่ต้องมีกฎมายออกมารองรับการดำเนินการ

ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่อาจกำหนดให้มีบุคคลอื่นใดเป็นผู้แทนองค์กรในฐานะนิติบุคคลมหาชนและมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในองค์กรต่อข้าราชการอัยการและธุรการนอกเหนือจากอัยการสูงสุดได้

4. ข้อจำกัดขององค์กรอัยการในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรต่อรัฐสภา องค์กรอัยการอยู่ในฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่องค์กรอัยการที่มีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีข้อจำกัดสิทธิบางประการที่แตกต่างออกไปจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอิสระ คือสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 142 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติอื่นเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามนัยรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 139 (3) และ มาตรา 142 (3) และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเสนอกฎหมายตามมาตรา 163 ดังนั้นองค์กรอัยการจึงไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรขององค์กรอัยการเองต่อรัฐสภาได้โดยตรงแต่ต้องกระทำผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี

ผู้เขียนเห็นว่า การไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการต่อรัฐสภาแต่ต้องกระทำผ่านฝ่ายบริหาร น่าจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้นควรให้สิทธิแก่องค์กรอัยการในการเสนอกฎหมายขององค์กรตนเองด้วย โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบและตรวจทานขอบเขตของร่างกฎหมายดังกล่าวว่า จะไม่กระทบต่อการปฏิบัติราชการอื่นของฝ่ายบริหารและงบประมาณ

5. ข้อห้ามในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในกิจการอื่นของรัฐของพนักงานอัยการ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วรรคหก ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อห้ามในการเข้าไปมีส่วนได้เสียกับกิจการของรัฐของพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการหรือที่ปรึกษากฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดภาวะประโยชน์ที่ขัดกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนนั้น (Conflict of interest) เพราะการขัดกันแห่งประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 รับรองไว้ในมาตรา 255 วรรคสองเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

ผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวควรไว้ซึ่งหลักการที่ดีในการป้องกันมิให้พนักงานอัยการหรือองค์กรอัยการเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการใด ๆ ของรัฐที่อาจมีข้อขัดแย้งมาสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการในอนาคต ซึ่งจะทำให้สูญเสียความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อันกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ แต่ในขณะเดียวกันข้อห้ามดังกล่าวอาจกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย เพราะการแต่งตั้งให้อัยการไปเป็นกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและองค์การของรัฐต่าง ๆ นั้นเป็นไปเพื่อดูแลให้คำปรึกษา แนะนำ การปฏิบัติราชการของรัฐ องค์การของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ดังนั้น เพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในภารกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและด้านการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายต่าง ๆ นั้นเสื่อมประสิทธิภาพไป ในขณะเดียวกันหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญก็มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเองที่จะต้องไม่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องใด ๆ ที่อาจเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการในอนาคตข้างหน้า คณะกรรมการอัยการจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการวางกรอบกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้พนักงานอัยการเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้เหมาะสมไม่ให้การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการสั่งคดีของพนักงานอัยการต่อไป

6. การคุ้มกันพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วรรคสอง ได้รับรองให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การที่พนักงานอัยการจะสามารถมีความเป็นอิสระดังกล่าวได้นอกเหนือจากต้องได้รับหลักประกันในความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่มิให้มีการแทรกแซงใดจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายการเมือง แล้วพนักงานอัยการต้องได้รับความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย การคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นสากลในกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรอัยการที่พนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือการเสี่ยงต่อความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้เพราะหากพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ท่ามกลางความหวาดวิตกว่าอาจถูกฟ้องร้องในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจที่กระทบต่อความเที่ยงธรรมได้ ตามกฎหมายไทยได้ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานอัยการทั่วไปเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในทางแพ่งนั้นเป็นไปภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของ

พนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนความคุ้มกันจากความรับผิดทางอาญานั้นไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะ

ดังนั้น เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้อย่างเป็นอิสระและด้วยความเที่ยงธรรมไม่ตกในอิทธิพลแห่งความวิตกกังวลต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นจนกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจควรมีกฎหมายให้ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

▣ บทสรุปและข้อเสนอต่อสถานะขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

องค์กรอัยการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ มิได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติตามความหมายที่แท้จริงขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นองค์กรหรือสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหาร (Independent regulatory agency) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องมาจากระบบบริหารราชการของฝ่ายบริหารเดิมเท่านั้น

องค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงยังคงมีสถานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารหากแต่ได้รับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการดังกล่าวเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น ๆ อย่างเที่ยงธรรมให้มั่นคงขึ้นกว่าเดิมที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2487 เท่านั้น องค์กรอัยการยังคงมีความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นทนายความแผ่นดินของฝ่ายบริหารในทางอาญา ทางแพ่งทางปกครองและอำนาจหน้าที่อื่นที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นในหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้มีผลดีต่อการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม และสอดคล้องกับสถานะขององค์กรอัยการในต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศ แต่การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สถานะองค์กรอัยการไว้ในหมวดหมู่เดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทุกองค์กรล้วนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวพันกับฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดความสับสนในสถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการที่มีต่อฝ่ายบริหารว่าองค์กรอัยการและพนักงานอัยการจะยังคงปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ได้อยู่ต่อไปหรือไม่โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง คดีปกครอง การเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการได้รับประกันตามรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระบางประการจากฝ่ายบริหารแต่คงความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการต่อฝ่ายบริหารอยู่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ก็ควรกำหนดให้องค์กรอัยการอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรทางบริหารคือในหมวด 9 ที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 171-196) โดยให้หมวด 9 เป็นหมวดองค์กรของฝ่ายบริหารอันประกอบด้วยบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีและองค์กรอัยการเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักรโดมินิกา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟิจิ และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งจะสามารถแสดงสถานะที่แท้จริงขององค์กรอัยการไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ท้ายที่สุด ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในประเทศไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก องค์กรอัยการมิได้มีบทบาทหน้าที่ในฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านการตรวจสอบมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอันเป็นองค์กรตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับฝ่ายบริหารขององค์กรอัยการไทยจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระไม่เฉพาะจากฝ่ายบริหารแต่ยังเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ อย่างแท้จริง และโดยสภาพดั้งเดิมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการที่ต่างประเทศหลาย ๆประเทศล้วนยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ ดังนั้น องค์กรอัยการควรมีสถานะที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยควรกำหนดสถานะให้องค์กรอัยการไทยอยู่ในหมวดขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ โดยการกำหนดหมวดศาลเป็นหมวดองค์กรทางตุลาการและให้สถานะขององค์กรอัยการไว้ในหมวดองค์กรทางตุลาการ

เอกสารอ้างอิง

กุลพล พลวัน. (2522). "โครงสร้างของกรมอัยการ" วารสารอัยการ. 2, 14 (ก.พ.), 34-49.

. (2525). "ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ เกี่ยวกับกรมอัยการ" วารสารอัยการ. 5, 49 (ม.ค.), 20.

. (2529). "ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย" วารสารอัยการ. 10, 9 (พ.ค.), 34-49.

. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

. (2551). "การคุ้มครองความมีอิสระของอัยการตามรัฐธรรมนูญ" วารสารเนติบัณฑิตย์. 21, 221 (ม.ค.), 5- 8.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. (2537). กรอบของความคิดในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 14-35.

จิรวุฒิ เตชะพันธ์, ฐศักดิ์ เสนาบุญญฤทธิ์ และจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. (2547). "ระบบอัยการอังกฤษ" ใน รายงานการดูงานต่างประเทศ: หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 23 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2543). บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา: บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

. (2548). "องค์กรอิสระกับการปฏิรูปการเมือง." ใน รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 4 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 112-128.

ไพฑูรย์ ขำภรัตน์. (2534). การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษากรณีกรมอัยการ. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุข เปรุนาวิน. (2526). "ระบบอัยการในต่างประเทศ." ใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. 37.

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (2525). "กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ." ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

International Association of Prosecutors. (n.d.). Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors. Available from http:22 www.iap.nl.com2stand2.htm (16 October 2008)

Kunert, K.H. (1987). The Prosecution System in the Federal Republic of Germany Tokyu: FUCHU.

Langbein, J.H. (1977). Comparative criminal procedure: Germany. St. Paul, Minn.: West Pub. Co.

Miller, F.W. (1974). Prosecution: the decision to charge a suspect with a crime. U.S.A.: Brown&Co.