



บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ

เรื่อง

“รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ”

“**องค์กรอัยการ**” มิใช่คำใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเป็นคำที่เรียกขานองค์กรอัยการมานานแล้ว แต่ที่ปรากฏอย่างชัดเจนนั้น ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก แยกจากองค์กรอื่น ๆ โดยสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดกำหนดไว้ใน หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ มาตรา ๒๔๘ ดังนี้

๑. กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง)

๒. กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณา สัจคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อัยการเป็นคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง)

๓. การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการ

มาก่อน ๒ คน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๔๘ วรรคสาม) กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

๔. กฎหมายตามข้อ ๓ กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการนั้น ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสัจคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้ (มาตรา ๒๔๘ วรรคสี่)



* บัญสงศ์ ทองอินทร์ น.บ. (มร.) น.ม. (มสธ.) เนติบัณฑิตไทย ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

บทวิเคราะห์

เพื่อให้การวิเคราะห์มีความชัดเจนและสามารถวิเคราะห์ที่ครอบคลุมยิ่งขึ้น จึงขอเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนด “องค์กรอัยการ” ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ กับ ฉบับปี ๒๕๖๐ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐
<p>ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ๑. องค์กรอัยการ</p> <p>มาตรา ๒๕๕ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น</p> <p>พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม</p> <p>การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด</p> <p>องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ</p> <p>มาตรา ๒๔๘ องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย</p> <p>พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง</p> <p>การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสองหรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปมิได้</p>

จากการเปรียบเทียบดังกล่าวและจากการพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าว จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์สำคัญเกี่ยวกับ “องค์กรอัยการ” ดังนี้

๑. บทบัญญัติในมาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่งนั้น เป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรอัยการ ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามที่จะมีกฎหมายกำหนดขึ้น กฎหมายดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอัยการเป็นการเฉพาะ หรือกฎหมายอื่นใดที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรอัยการก็ได้ ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอัยการเป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนกฎหมายอื่นใดที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรอัยการนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดไว้

๒. ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๘ วรรคสอง ได้เพิ่มเติมหลักการจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนอกเหนือจากความเที่ยงธรรม อีก ๒ ประการ คือ ต้องรวดเร็ว และปราศจากอคติทั้งปวง เพราะความล่าช้า ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวเอง ในขณะที่ความ การที่พนักงานอัยการจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเที่ยงธรรมได้ จะต้องปราศจากอคติหรือความลำเอียงทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็น ฉันทาคติ (ลำเอียงเพราะความชอบ) โทษาคติ (ลำเอียงเพราะความโกรธ) ภัยาคติ (ลำเอียงเพราะความกลัว) หรือโมหาคติ (ลำเอียงเพราะความหลง) และเพื่อเป็นการคุ้มครองและรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจึงกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ใดนำดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อสงสัยได้ว่า หากพนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยมิชอบหรือมีการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและปราศจากอคติจะสามารถดำเนินการกับพนักงานอัยการดังกล่าวได้อย่างไร ในประเด็นนี้ คงจำกัดเฉพาะการฟ้องร้องกรณีการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น หากมีประเด็นเช่นว่านั้น ก็สามารถดำเนินการตามที่มีกฎหมายกำหนดได้

๓. บทบัญญัติในมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองให้การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ และเพื่อเป็น

หลักประกันว่าพนักงานอัยการจะได้รับค่าตอบแทนที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะทำนองเดียวกับตุลาการ จึงได้บัญญัติให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม สำหรับการบริหารงานบุคคล ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีผู้มีอำนาจใด ๆ มาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะกรรมการอัยการ จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถึงองค์ประกอบสำคัญของคณะกรรมการอัยการว่า ประธานกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่พนักงานอัยการเลือกมาจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่พนักงานอัยการ ส่วนกรรมการอื่นจะมีจำนวนเท่าไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างน้อยจะต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นผู้หรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนจำนวน ๒ คน กรรมการดังกล่าวพนักงานอัยการเป็นผู้เลือก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความในตอนที่ห้าจะบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น จะบัญญัติให้ผิดไปจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ เช่น จะบัญญัติมิให้พนักงานอัยการที่ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสไม่มีสิทธิเลือกหรือรับเลือกมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดว่า อัยการอาวุโสมิใช่พนักงานอัยการ ในกรณีเช่นนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสก็อาจไม่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสั่งหรือฟ้องคดีได้^๒ ในส่วนนี้มีข้อสังเกต ดังนี้

๓.๑ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการอัยการ กล่าวคือ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการอัยการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย

(๑) ประธาน ก.อ. ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนได้รับเลือก

(๒) อัยการสูงสุดเป็นรองประธาน ก.อ.

(๓) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนห้าคน เป็นกรรมการอัยการ

^๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. หน้า ๔๔๓



(๔) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๕ ขึ้นไป ซึ่งมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วจำนวนสี่คน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วจำนวนสองคน

(๕) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการอัยการมาก่อน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ

ให้อธิบดีอัยการ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ เป็นเลขานุการ ก.อ.” ทั้งนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ ในส่วนนี้ นั้น ก็เนื่องมาจากมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดหลักการในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการและการได้มาซึ่งกรรมการอัยการ จึงสมควรต้องปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๒ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๒๒ เพื่อประโยชน์ในการรับเลือกเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๘ (๓) (ก) อัยการอาวุโสผู้ใดเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการในชั้นใดก่อนปีงบประมาณที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ให้ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการในชั้นนั้น” ได้ถูกแก้ไขโดยเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นดังนี้ “มาตรา ๒๒ ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสไม่มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.อ.” ซึ่งกรณีจะเป็นการขัดแย้งกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้มีการอธิบายเจตนารมณ์ของการกำหนดมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม ในส่วนของการกำหนดองค์ประกอบของ “คณะกรรมการอัยการ” หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากมีการระบุอย่างชัดเจนว่า “แม้ว่าความในตอนที่ท้ายจะบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น จะบัญญัติให้ผิดไปจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ เช่น จะบัญญัติมิให้พนักงานอัยการที่ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสไม่มีสิทธิเลือกหรือรับเลือกมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดว่า อัยการอาวุโสมิใช่พนักงานอัยการ ในกรณีเช่นนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสก็อาจไม่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสั่งหรือฟ้องคดีได้”

๔. ส่วนความในมาตรา ๒๔๘ วรรคสี่ เป็นการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือทำให้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ มาตราการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจน และใช้เป็นการทั่วไป ความตอนที่ท้ายที่ว่า “โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปมิได้” มีความหมายว่า กฎหมายที่จะไปบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ต้องบัญญัติให้ชัดเจน จะบัญญัติในลักษณะที่จะทำให้มีการมอบอำนาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นกรณี ๆ ไปมิได้ ทั้งนี้ บทเฉพาะกาล ได้กำหนดข้อห้ามในมาตรา ๒๓๗ วรรคสาม กำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๘ วรรคสี่ ห้ามมิให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือ

กิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน หรือดำรงตำแหน่งใดใน
ห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือกิจการอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไร
หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ซึ่ง
บทบัญญัติของกฎหมายลูกบทที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีการกำหนด
รายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
พ.ศ. ๒๕๕๓ ลักษณะ ๔ วินัย การดำเนินการทางวินัย และ
การลงโทษ หมวด ๑ วินัย ในมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

“มาตรา ๖๗ ข้าราชการอัยการต้อง

๑) ๑) ๑)

(๕) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่น
ของรัฐในทำนองเดียวกัน

(๖) ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา กฎหมาย
หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือกิจการ
อื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มี
วัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็น
ที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งอื่นใด
ในลักษณะเดียวกัน”

ทั้งนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่เกี่ยวกับ
บทบัญญัติในส่วนนี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๘ วรรคสี่ ที่
กำหนดให้ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการ
หรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการ
ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจาก
อคติทั้งปวง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงต้อง
กำหนดห้ามพนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่ง
อื่นใดที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น

โดยมีนักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกต^๓ เกี่ยวกับ
การแก้ไขความใน (๕) ของมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่า การตัดข้อความ
เดิมใน (๕) ที่ว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ. ทั้งนี้ ตาม
หลักเกณฑ์ที่ ก.อ. กำหนด” ออกไป ก็เพื่อให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ วรรคสี่ ตอนท้าย ที่
กำหนดว่า “มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้
เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ

ไปไม่ได้” และสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๖) ของ
มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เป็นการขยายความในห้างหุ้นส่วน บริษัท
ให้รวมถึง “กิจการอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกับห้างหุ้นส่วน
บริษัทที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันด้วย”
และที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่ คือ “การห้ามเป็นที่ปรึกษาของ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งอื่นใดในลักษณะ
เดียวกัน”

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในการกำหนด
รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกคณะกรรมการอัยการนั้น
ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเฉพาะหลักการในเรื่อง “การห้าม
ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการหาเสียงเพื่อให้
ข้าราชการอัยการลงคะแนนหรือลงคะแนนในการเลือก
ประธาน ก.อ. และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ” ซึ่งปัจจุบัน
ได้มีระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
เลือกประธาน ก.อ. และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ และการ
ห้ามหาเสียงในการเลือกประธาน ก.อ. และกรรมการอัยการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ ดังนั้น
ควรหรือไม่ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการต่าง ๆ
จะนำหลักเกณฑ์และวิธีการห้ามหาเสียงในการเลือกกรรมการ
บริหารงานบุคคลมาใช้บังคับการเลือกกรรมการบริหารงาน
บุคคลของแต่ละแห่ง

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คงกำหนด
ให้มี “องค์กรอัยการ” แต่ได้ปรับปรุงบทบัญญัติบางประการ อาทิ
องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการและมาตรการป้องกัน
มิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจ
มีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่มีความล่าช้า ไม่เที่ยงธรรม
และปราศจากอคติทั้งปวง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่ง
ผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณา
สั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่ให้ถือว่าเป็น
คำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติ
หน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้
การตรวจสอบของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอัยการ
เป็นที่พึ่งของประชาชนและดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมตลอดไป ■

^๓ อนุชาติ คงมาลัย, ห้ามพนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๖๑, สืบค้นจาก http://www.ago.go.th/articles_61/article_211261.pdf. เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒.