

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและบทบาทอำนาจหน้าที่ของอัยการทหาร¹

ร้อยเอก ภาณุพงศ์ วงษ์สุวรรณ²

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข³ และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้⁴ ซึ่งรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้รัฐ คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม⁵ อันเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยนั้น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง⁶ อีกทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญยังได้แบ่งเขตอำนาจและจำแนกศาลออกเป็นหลายประเภทได้แก่ ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น⁷ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง⁸ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี⁹

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและบทบาทอำนาจหน้าที่ของอัยการทหาร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตัณศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

²นักศึกษาระดับปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 2.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 5.

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3.

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 188.

⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 194.

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 197.

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 210.

เป็นต้น และ ศาลทหารซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้¹⁰

กิจการทหารเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กับการปกครองของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยด้วยในขณะนั้นทหารเป็นส่วนสำคัญที่มีหน้าที่รักษาความมั่นคงของบ้านเมือง จนในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็มีงานด้านอัยการทหารด้านศาลทหาร และด้านกฎหมายธรรมเนียมแบบทหาร เกิดขึ้นมาควบคู่กัน และส่วนงานเหล่านั้นยังสืบต่อมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาตามยุคสมัยและตามความเหมาะสมสำคัญของบ้านเมือง และหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับด้านอัยการทหารในปัจจุบัน คือ “สำนักงานอัยการทหาร” อันเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรมพระธรรมนูญ¹¹

กระบวนการดำเนินคดีอาญาในศาลทหารนั้นมีลักษณะที่ผสมผสานกับการดำเนินคดีวินัยทหารกับการดำเนินคดีอาญาทหาร จึงทำให้การเริ่มการดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดี เริ่มจากการรายงานผู้บังคับบัญชา ก่อนแล้วจึงมอบให้อัยการศาลทหารดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งแยกการดำเนินคดีอาญา ออกจากคดีวินัยอย่างเห็นได้ชัด และดำเนินการแบบแยกกระบวนการทั้งหมด แต่สำหรับการดำเนินคดีในศาลทหารกลับผสมผสานกัน ขณะเดียวกันการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารนั้นยังจำกัดอยู่เฉพาะคดีอาญาที่เกี่ยวข้องด้วยวินัยทหาร ตามกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยทหาร คดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับความลับทางราชการทหาร คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารที่เกิดขึ้นในที่ตั้งทหาร และคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายต่างเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วยกัน ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร¹²

สำหรับ โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของอัยการทหาร ซึ่งเรียกว่า “สำนักงานอัยการทหาร” โดยมีหัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้บังคับบัญชานั้น อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของกรมพระธรรมนูญ ซึ่งกรมพระธรรมนูญมีหน้าที่เกี่ยวกับศาลทหาร อัยการทหาร นายทหาร การคุ้มครองพยานในคดีอาญา ราชการในส่วนธุรการและวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมายและสังคมศาสตร์ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีเจ้ากรมพระธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ¹³ โดยกรมพระธรรมนูญนี้เป็นหน่วยงานภายใต้สายการบังคับบัญชาของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมีปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 199.

¹¹ร้อยโทหญิง ภัทรดาวิณี ทองสลวยกร, “การพัฒนาการสอบสวนคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทหาร (ศึกษาเฉพาะกรณีอัยการทหาร),” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 1.

¹²ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยระเบียบจัดการทางคดี พ.ศ. 2547.

¹³พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552.

ในส่วนการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับย้าย เลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการดำเนินการทางวินัยของผู้ดำรงตำแหน่ง “หัวหน้าอัยการทหาร” (อัตรา พล.ต.) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการทหาร กรมพระธรรมนูญ และการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหม ให้เป็นไปตามกฎหมายและที่กระทรวงกลาโหมกำหนด¹⁴

หากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่ง “หัวหน้าอัยการทหาร” ซึ่งเป็นนายทหารสัญญาบัตร อัตราชั้นนายพล ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 เช่นเดียวกับการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลโดยทั่วไปของกระทรวงกลาโหม

แต่สำหรับการพิจารณาให้นายทหารสัญญาบัตรดำรงตำแหน่งในเหล่าและสายวิทยาการทหาร พระธรรมนูญ อัตราต่ำกว่านายพล ตามอัตราการจัดของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย หรือกองทัพบก หรือการบริหารจัดการกำลังพลหรือการคัดสรรบุคลากรที่จะมาดำรงตำแหน่ง อัยการทหารหรืออัยการผู้ช่วยในศาลทหารต่าง ๆ เช่น การคัดสรรบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าอัยการทหาร อัยการศาลทหารกรุงเทพ และผู้อำนวยการกองอัยการศาลทหารกรุงเทพ อัยการผู้ช่วยศาลทหารกรุงเทพ กองอัยการศาลทหารกรุงเทพ สำนักงานอัยการทหารกรมพระธรรมนูญ ดังกล่าวมานี้ ซึ่งเป็นตำแหน่งของนายทหารสัญญาบัตรในเหล่าและสายวิทยาการทหาร-พระธรรมนูญ อัตราต่ำกว่านายพล ให้ดำเนินการตามโดยคณะกรรมการปรับย้ายนายทหารต่ำกว่าชั้นนายพล ของกรมพระธรรมนูญ¹⁵ ทั้งนี้ ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานอัยการทหาร รวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการทหาร และอัยการผู้ช่วยในศาลทหารกรุงเทพหรือศาลมณฑลทหารบกในพื้นที่ต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหาร ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ประกอบข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการศาลทหาร พ.ศ. 2499 ด้วย

ในส่วนอำนาจและหน้าที่ของอัยการทหารในการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารนั้น กระทรวงกลาโหมได้ออกข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของอัยการทหารให้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงในอำนาจของศาลทหารตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีลักษณะการสอบสวนทั้งในความผิดคดีอาญา รวมทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับวินัยทหาร ซึ่งทหารจะต้องรับโทษทางวินัยปะปนอยู่ด้วย เนื่องจากการปฏิบัติราชการของทหารมุ่งเน้นถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติ ระเบียบวินัยของทหารเป็นเรื่องที่จำต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด ความผิดของทหารจึงมีหลายสถานมากกว่าทางฝ่ายพลเรือน อีกทั้งการสอบสวนคดีของฝ่ายทหารจึงมิได้มุ่งเฉพาะแต่

¹⁴พระราชบัญญัติจัดระเบียบส่วนราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551.

¹⁵ระเบียบกรมพระธรรมนูญว่าด้วยการปรับย้ายนายทหารเหล่าทหารพระธรรมนูญต่ำกว่าชั้นนายพล พ.ศ. 2565.

ความคิดทางอาญาต่อตัวทหารผู้ซึ่งเป็นผู้ต้องหาเป็นสำคัญแต่ฝ่ายเดียว แต่ยังรวมถึงการบังคับบัญชาและการลงทัณฑ์ทางวินัยตามวินัยทหารด้วย¹⁶

นอกจากนี้ ยังมีตัวบทกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้อัยการทหาร มีอำนาจในการสอบสวน ไม่ว่าจะ เป็นข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499 ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยระเบียบ-จัดการทางคดี พ.ศ. 2547 และระเบียบข้อบังคับขององค์กรอื่นในการประสานงานหรือการทำงานร่วมกัน สอบสวนกับอัยการทหารอีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของสำนักงานอัยการทหารยังคงยึดติดกับหลักการในการ บังคับบัญชาทางทหารเป็นนัยยะสำคัญ ไม่ว่าจะ เป็นการจัดส่วนราชการของสำนักงานอัยการทหาร ซึ่งแม้ว่า จะมีหัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ แต่ก็ถือได้ว่า หัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้ได้บังคับบัญชา ของเจ้ากรมพระธรรมนูญอยู่ดี อีกทั้งกระบวนการสรรหาด้านบุคลากรของอัยการทหารและอัยการผู้ช่วยในศาล ทหารต่าง ๆ ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรใดที่สามารถยึดถือตามกฎหมายได้ว่า ให้มีคณะกรรมการใด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานอัยการทหาร รวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการ ทหารและอัยการผู้ช่วย ในศาลทหารอย่างเฉาะเจาะจง อีกทั้ง การกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของ อัยการทหาร ตลอดจนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาสิ่งคดีต่าง ๆ ตามข้อบังคับกระทรวง-กลาโหมว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499 มิได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน จึงทำ ให้อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมของศาลทหาร และอาจทำให้ความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนถูก ลดทอนลงไปได้ไม่มากนักน้อยจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนา โครงสร้างของสำนักงานอัยการทหาร คุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหารและการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของอัยการทหารในการ พิจารณาสิ่งคดีอย่างใด ๆ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการปกครองบ้านเมืองและองค์กรอัยการสากล

และเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอัยการของฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่สำคัญ เกี่ยวกับพนักงานอัยการในปัจจุบัน จะพบว่า ในส่วนของการบริหารงานด้านบุคลากร การงบประมาณ และ การดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับ พนักงานอัยการต้องดำเนินการ โดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิ บรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ¹⁷ สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของอัยการ

¹⁶ร้อยโทหญิง ภัทรดารัตน์ ทองสลวยกร, เรื่องเดิม, หน้า 4.

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 248 วรรคแรก.

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังกำหนดให้พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอีกด้วย¹⁸ นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังได้มีการตราบทบัญญัติซึ่งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กรอัยการและพนักงานอัยการอย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด หรืออำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตลอดจนการให้พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ ยกเว้นศาลทหาร เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อัยการทหาร และอัยการผู้ช่วยในศาลทหารนั้น มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับพนักงานอัยการหรืออัยการฝ่ายพลเรือนเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหารอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นถึงความแตกต่างระหว่างบทบาทของอัยการทหารกับพนักงานอัยการอย่างมีนัยยะสำคัญ เนื่องจากพระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้วางหลักการไว้ว่า การฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลทหารในเวลาปกติ กฎหมายได้กำหนดให้อัยการทหารหรือผู้เสียหาย ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ แต่ถ้าผู้เสียหายมิได้เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารต้องมอบคดีให้อัยการทหารเป็นโจทก์เท่านั้น¹⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แม้ว่าผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนคนทั่วไปจะตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารก็ตาม แต่ผู้เสียหายดังกล่าวนั้น ไม่มีสิทธิฟ้องคดีอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาต่อศาลทหารด้วยตนเองได้ การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวในฐานะโจทก์เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการทหาร

และหากกล่าวต่อไปอีกว่าเป็นกรณีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลทหารในเวลาไม่ปกติหรือศาลอาญาศึกหรือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลอาญาศึก กฎหมายกำหนดให้อัยการทหารเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดี แม้ว่าผู้เสียหายจะเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารหรือไม่ก็ตาม ต้องมอบคดีให้อัยการทหารเป็นโจทก์²⁰ ซึ่งแตกต่างกับการฟ้องคดีอาญาในศาลยุติธรรม ซึ่งผู้เสียหายโดยนิตินัย ย่อมมีสิทธิโดยชอบในการจะเข้าสู่ฐานะของการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองหรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ในหลายกรณี

จากความดังกล่าวข้างต้น เมื่อปรากฏว่าสำนักงานอัยการทหาร กรมพระธรรมนูญ ซึ่งมีหัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้ากรมพระธรรมนูญ อาจทำให้

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 248 วรรคสอง.

¹⁹ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2499, มาตรา 49 วรรคแรก.

²⁰ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2499, มาตรา 49 วรรคสอง.

กระบวนการยุติธรรมทางทหารในด้านอัยการทหารอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองได้ ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางทหาร และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการต่อสู้คดี

ขณะเดียวกัน เมื่อปรากฏว่ากระบวนการสรรหาด้านบุคลากรของอัยการทหารและอัยการผู้ช่วยในศาลทหารต่าง ๆ ไม่ได้มีองค์กรหรือคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานอัยการทหาร รวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการทหารและอัยการผู้ช่วยในศาลทหารอย่างเฉาะเจาะจง ก็อาจทำให้เกิดความความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมทางทหารได้เช่นกัน ซึ่งแม้ว่ากระทรวงกลาโหมจะได้มีการออกข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการศาลทหาร พ.ศ. 2499 และระเบียบราชการอัยการทหาร พ.ศ. 2501 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหาร รวมถึงการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของอัยการทหารไว้แล้ว แต่ผู้วิจัยเชื่อว่าข้อบังคับและระเบียบดังกล่าวนั้นสมควรจะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในหลายประการเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศชาติในปัจจุบัน

ผู้ค้นคว้าซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยศาลทหารกรุงเทพ กองอัยการศาลทหารกรุงเทพ สำนักงานอัยการทหาร กรมพระธรรมนูญ จึงเห็นความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งอัยการทหารหรืออัยการผู้ช่วยในศาลทหาร และเห็นถึงสภาพปัญหาของโครงสร้างของสำนักงานอัยการทหาร ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาและปฏิรูปองค์กรอย่างจริงจัง ทั้งนี้ รวมถึงการแก้ไขคุณสมบัติพื้นความรู้ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอัยการทหารและอัยการผู้ช่วยในศาลทหาร ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการทหารให้มีความชัดเจนและเหมาะสม ก็จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางทหารเป็นอย่างยิ่ง

จากประเด็นปัญหาตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมถือได้ว่า เป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากทำให้อัยการทหารขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดี หรืออาจถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางทหารได้ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในเรื่องของภาพลักษณ์ของอัยการทหาร และความคาดหวังของประชาชนในเรื่องอันเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการทหารและอัยการผู้ช่วยในศาลทหาร

ดังนั้นแล้วการค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้างของสำนักงานอัยการทหาร การบริหารงานด้านบุคลากรของอัยการทหาร ตลอดจนการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการทหาร และการกำหนดคุณสมบัติพื้นความรู้ และลักษณะต้องห้ามของอัยการทหาร เพื่อให้รู้แจ้งเชิงประจักษ์ จึงเป็นเรื่องสำคัญของกระบวนการยุติธรรมหนึ่งของประเทศไทย และเพื่อเป็นการค้นหาคำตอบความรู้ใหม่ รวมทั้งแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในการปฏิรูปการจัดโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของอัยการทหารให้สอดคล้องกับกาลเวลาและสภาพการณ์ของบ้านเมืองในปัจจุบัน

จากการที่ผู้ค้นคว้าได้อธิบายความเป็นมาของปัญหาข้างต้นแล้ว ผู้ค้นคว้าจึงขออธิบายความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและโครงสร้างองค์กรของอัยการทหาร ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “สำนักงาน

อัยการทหาร” โดยมีหัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานด้านบุคลากรของอัยการทหาร ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหาร และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการทหารในปัจจุบัน ซึ่งสามารถจำแนกเป็นหัวข้อย่อยได้ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและการกำหนดโครงสร้างองค์กรของอัยการทหาร ซึ่งเรียกว่า “สำนักงานอัยการทหาร” ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับอัยการทหาร สนับสนุน ควบคุม และฝึกอบรมทางวิชาการในหน้าที่อัยการทหาร ซึ่งสังกัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้งพนักงานอัยการและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอัยการทหารในเวลาไม่ปกติ โดยมีหัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบ อันเป็นหน่วยขึ้นตรงของกรมพระธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับศาลทหาร อัยการ ทนายทหาร นายทหาร พระธรรมนูญ การคุ้มครองพยานในคดีอาญา ราชการในส่วนธุรการและวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมายและสังคมศาสตร์ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงกลาโหม โดยมีเจ้ากรมพระธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบ สำหรับการจัดส่วนราชการและโครงสร้างขององค์กรอัยการทหาร หรือ ซึ่งเรียกว่า “สำนักงานอัยการทหาร” อันเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อกรมพระธรรมนูญ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ได้มีการตรากฎหมายรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ประกอบพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552 มาตรา 12 การแบ่งส่วนราชการและโครงสร้างองค์กรดังกล่าว ซึ่งอาจไม่สอดคล้องต่อการบริหารราชการแผ่นดินในสภาวะการณ์ปัจจุบันและอาจขัดแย้งต่อหลักความเป็นอิสระของอัยการ (Prosecutorial Independence) รวมถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เนื่องจากอาจถูกแทรกแซงหรือได้รับผลกระทบจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของกระทรวงกลาโหมในการปฏิบัติหน้าที่ทางคดีหรือการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางทหารได้

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานด้านบุคลากรของอัยการทหารซึ่งไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอกระเบียบและให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้งอัยการทหาร การให้อัยการทหารพ้นจากตำแหน่ง การงดบำเหน็จ และการให้อัยการทหารออกจากราชการ เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่อัยการทหาร โดยเฉพาะเจาะจงและอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นการทำให้การพิจารณาคัดสรรบุคลากรในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการพ้นตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการทหาร และอัยการผู้ช่วยในศาลทหารต่าง ๆ อาจได้บุคลากรที่ไม่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอัยการทหารและอัยการทหารผู้ช่วย อันส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการทหารไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเป็น เนื่องจากไม่มีระบบคัดกรองด้านบุคลากรของอัยการทหารที่เหมาะสม

และเมื่อโครงสร้างของสำนักงานอัยการทหาร ไม่มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการคุ้มครองหรือพิจารณาในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายหรือการดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่อัยการทหารนั้น อัยการทหารอาจถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาทางทหาร ซึ่งส่งผลให้การดำเนินคดีทางทหาร “ขาดความเป็นอิสระ” และถูกรวบงำด้วยอำนาจฝ่ายบริหารหรือการเมือง และเป็นการขัดกับหลักการของ UN Guideline on the Role of Prosecutors ที่ระบุว่า อัยการทหารต้องมีความมั่นคงในตำแหน่ง และต้องมีองค์กรคุ้มครองคุณประโยชน์ของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหารซึ่งได้ถูกกำหนดตามข้อ 4 ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการศาลทหาร พ.ศ. 2499 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 นั้น ผู้ค้นคว้ามีความเห็นว่า ข้อบังคับดังกล่าวถือเป็นข้อบังคับที่ใช้มานานแล้วและสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหารให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน และเนื่องจากข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าวนี้ไม่ได้กำหนดเนื้อหาทางกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของอัยการทหารไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียหลายประการและอาจขัดต่อหลักการสำคัญ กล่าวคือ การดังกล่าวอาจส่งผลทำให้อัยการทหารขาดมาตรฐานวิชาชีพและขาดความรู้ความสามารถ ตลอดจนคุณวุฒิที่เหมาะสม รวมถึงการเปิดช่องให้การบริหารด้านบุคลากรของอัยการทหารอาจเกิดความไม่โปร่งใส อันขัดต่อหลักความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม

4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอัยการทหารในการใช้คุณประโยชน์ทางคดีหรืออำนาจการสอบสวน ivo อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้อัยการทหารใช้คุณประโยชน์ในการสั่งคดีอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ ซึ่งเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติหรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และอาจส่งผลกระทบต่อบทบาทของอัยการทหารที่มีความคลุมเครือ ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางทหารของอัยการทหารอาจบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่อันทำให้ผู้เสียหายหรือรูปคดีเกิดความความเสียหายได้

สำหรับข้อเสนอแนะปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและบทบาทอำนาจหน้าที่ของอัยการทหาร ผู้ค้นคว้ามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและการกำหนดโครงสร้างองค์กรของอัยการทหาร ซึ่งเรียกว่า “สำนักงานอัยการทหาร” อันเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อกรมพระธรรมนูญ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

ผู้ค้นคว้ามีความเห็นว่า ควรจะให้สำนักงานอัยการทหาร จำเป็นต้องมีหัวหน้าอัยการทหารเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการทหาร และเพื่อความเป็นสากลและในหน้าที่ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลทหารของอัยการทหารต้องมีความเป็นอิสระ โดยปลอดจากการบังคับบัญชามากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยกำหนดให้องค์กรอัยการทหารเป็นส่วนราชการในการกำกับดูแลของกระทรวงกลาโหม โดยแยกออกจากกรมพระธรรมนูญ

ทั้งนี้ ให้มีหน่วยงานดำเนินงานด้านธุรการของอัยการทหาร ซึ่งในส่วนของงานด้านธุรการของอัยการทหาร ควรให้มีสำนักงานอัยการทหารขึ้นในกรมพระธรรมนูญ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการทั้งปวงของอัยการทหาร และสำหรับระเบียบราชการอัยการทหารควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าอัยการทหารในการออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับราชการอัยการทหาร โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของอัยการทหารด้วย

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานด้านบุคลากรของอัยการทหารซึ่งไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกระเบียบและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับ การบรรจุ การแต่งตั้งอัยการทหาร การให้อัยการทหารพ้นจากตำแหน่ง การงดบำเหน็จ และการให้อัยการทหารออกจากราชการ เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่อัยการทหารโดยเฉพาะเจาะจงและอย่างเป็นรูปธรรมนั้น

ผู้ค้นคว้ามีความเห็นว่า ควรจะให้มีการกำหนดจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการทหาร ซึ่งเรียกอย่อว่า (กอท.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานด้านบุคลากรของอัยการทหารขึ้น โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อความโปร่งใส และตรวจสอบได้จากสาธารณชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการอัยการทหารประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานกรรมการ เจ้ากรมพระธรรมนูญ รองเจ้ากรมพระธรรมนูญ หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารสูงสุด ผู้ช่วยเจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้อำนวยการสำนักงานพระธรรมนูญทหาร ผู้อำนวยการสำนักงานพระธรรมนูญทหารบก เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และหัวหน้าอัยการทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองอัยการศาลทหารกรุงเทพ และอัยการศาลทหารกรุงเทพ เป็น ผู้ช่วยเลขานุการ และกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นซึ่งประธาน กอท. แต่งตั้งจากนายทหารชั้นนายพลไม่เกิน 3 นาย และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากพลเรือนภายนอก คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิจากศาลยุติธรรม และผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการอัยการทหารได้

ทั้งนี้ หากมีคณะกรรมการอัยการทหารซึ่งมาจากพลเรือนก็จะสามารถนำความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของกรรมการอัยการทหารท่านนั้นมาใช้ประโยชน์และให้ความเห็นเกี่ยวกับกิจการของอัยการทหารในที่ประชุมของคณะกรรมการอัยการทหารได้ด้วย เพื่อพัฒนาบุคลากรของอัยการทหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป อีกทั้งคณะกรรมการอัยการทหารซึ่งเป็นพลเรือนก็จะได้มีความรู้และความเข้าใจในระบบของศาลทหารมากขึ้น

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหารซึ่งได้ถูกกำหนดตาม ข้อ 4 ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499

ผู้ค้นคว้ามีความเห็นว่า ควรจะให้มีการกำหนดถึงแนวทางการแก้ไขและพัฒนาบทกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหารเพิ่มเติม ทั้งนี้ นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติม

คุณสมบัติและพื้นความรู้ของอัยการทหารแล้ว ผู้ค้นคว้าเห็นว่า จะควรมีการกำหนดถึงลักษณะต้องห้ามของ ผู้จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอัยการทหาร และหมายความรวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดคุณวุฒิ ต่าง ๆ และการได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายของผู้ซึ่งจะบรรจุหรือ ได้รับการพิจารณาเข้าสู่การดำรง ตำแหน่งอัยการทหาร เช่น การกำหนดไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรอัยการทหาร สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หรือได้ประกอบวิชาชีพทาง กฎหมายเป็นข้าราชการตุลาการประจำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญ หรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย อย่างอื่นตามที่ กอท. กำหนด เป็นต้น ทั้งนี้ ความที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นควรกำหนดเป็นมาตราหนึ่ง ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอัยการทหารในการใช้ คุลยพินิจสั่งทางคดีหรืออำนาจการสอบสวนไว้อย่างชัดเจน

ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้นเกี่ยวกับการกำหนดให้อัยการทหารมีอำนาจและหน้าที่ ตามข้อบังคับ- ว่าด้วยอัยการทหาร พ.ศ. 2499 แล้วนั้น ผู้ค้นคว้ามีความเห็นว่า ควรจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ของอัยการทหาร ให้ชัดเจน เป็นบทบัญญัติมาตราในกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร และให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมาย- วิธีพิจารณาความทางอาญาตามพฤติการณ์สมัยใหม่

เอกสารอ้างอิง

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยระเบียบจัดการทางคดี พ.ศ. 2547.

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงาน

ปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบส่วนราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2499.

ภัทร์ดารัสมิ์ ทองสลวยกร. ร้อยโทหญิง. “การพัฒนาการสอบสวนคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทหาร (ศึกษาเฉพาะกรณีอัยการทหาร).” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.

ระเบียบกรมพระธรรมนูญว่าด้วยการปรับย้ายนายทหารเหล่าทหารพระธรรมนูญต่ำกว่าชั้นนายพล พ.ศ. 2565.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.