

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 61 "รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติ ตามกฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัย ในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข" และ มาตรา 64 "รัฐพึงจัดระบบงานกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและ เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนเท่าเทียมกันโดยทั่วถึง และให้เป็นไปด้วย ความสะดวกรวดเร็ว"¹

ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรักษา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และรัฐจะต้อง จัดระบบการบริหารกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การที่รัฐ จะดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การัยการ เป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญมากในกระบวนการยุติธรรม ที่จะปฏิบัติงาน ยุติธรรมให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในปัจจุบันองค์การัยการ ในประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามระบบสากลดัง เช่นอารยประเทศ ซึ่งงาน

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 7 ก วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538, หน้า 13.

ต่างประเทศ อัยการเป็นองค์กรหลักทางฝ่ายบริหารในการควบคุมดูแล และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานในหน้าที่ขององค์กรอัยการในการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างเช่นอารยประเทศ แม้จะมีการพัฒนาองค์กรอัยการเป็นอิสระแล้วก็ตาม การปฏิบัติงานของอัยการจะมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน สิ่งที่สำคัญมากอย่างหนึ่ง ก็คือ องค์กรการบริหารงานบุคคลของอัยการ เพราะเป็นองค์กรที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของอัยการให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ และสามารถประกันความมั่นคงของตำแหน่ง และความก้าวหน้าทางราชการของอัยการได้ ซึ่งองค์กรบริหารงานบุคคลของอัยการได้มีการพัฒนามาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พ.ศ.... เพื่อแก้ไขในโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลของอัยการ โดยให้เหตุผลว่า สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกอันสำคัญของอำนาจบริหารที่มีส่วนรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลให้เกิดความยุติธรรมเบื้องต้นแก่ประชาชน และสังคมจำเป็นที่อำนาจบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ซึ่งในขณะนี้เป็นผู้บังคับบัญชากำกับดูแลการบริหารราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมสอดส่องดูแลและทราบความเป็นไปในการบริหารราชการอย่างใกล้ชิด สามารถรับผิดชอบชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ต่อรัฐสภาได้ หากบดบังให้สำนักงานอัยการสูงสุดยังคงเป็นสถาบันอิสระ ทั้งสถานะหน่วยราชการ และโครงสร้างงานบริหารบุคคลโดยนายกรัฐมนตรีไม่มีโอกาสได้รับทราบการบริหารราชการอย่างแท้จริง เช่นทุกวันนี้ย่อมเป็นอันตรายต่อการบริหารราชการ และอาจเกิดปัญหาเมื่อมีการตรวจสอบจากรัฐสภาได้ อีกประการหนึ่ง หากโครงสร้าง

คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ยังคงมีจุดบกพร่องไม่สามารถตรวจสอบควบคุม การบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง การโยกย้าย การให้ความดีความชอบและ การให้คุณาที่โทษแก่ข้าราชการอัยการอาจอยู่ในอำนาจบริหารของอัยการสูงสุด กับพรรคพวกเพียงไม่กี่คน อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวกเป็นเหตุให้การควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีข้อบกพร่อง ไม่มีผลเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เกิดความท้อถอย ไม่มี ความมั่นคงในสถานะหน้าที่ราชการ ไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติราชการใน หน้าที่พนักงานอัยการและทำให้เกิดแตกแยกความสามัคคี ความเสื่อมในศรัทธาต่อ สถาบันอัยการ และส่งผลกระทบต่อความอนุเคราะห์ความยุติธรรมแก่ประชาชน และความมั่นคงของชาติด้วย² ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการ ที่จะเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ เช่นเดียวกับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2536

อนึ่ง องค์การบริหารงานบุคคลของอัยการได้มีการเปลี่ยนแปลง ครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยให้เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงองค์กร การบริหารงานบุคคลของอัยการ ให้สอดคล้องกับองค์กรอัยการ³ ซึ่งได้แยก มาเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และ เพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวท่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิด

²หนังสือสภาผู้แทนราษฎร ที่ 2347/2536 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2536 รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง อัยการ, หน้า 4.

³ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 37 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534, หน้า 55.

ความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น⁴ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรการบริหารงานบุคคลของอัยการที่เปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2534 กับที่กำลังอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาเวลานี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันมากก่อให้เกิดปัญหาว่า การจัดองค์กรการบริหารงานบุคคลของอัยการจะเป็นรูปใด ซึ่งจะเหมาะสมแก่ภารกิจของอัยการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้ประชาชนสามารถอยู่อย่างสงบสุข และมีความมั่นใจในสิทธิเสรีภาพว่าจะปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินอย่างปกติสุขโดยเสมอภาคกัน จึงจำเป็นต้องทราบความเป็นมาของการจัดองค์กร ภารกิจหน้าที่และองค์กรการบริหารงานบุคคลว่ามีปัญหา และวิวัฒนาการมาอย่างไร

1. องค์กรอัยการ

องค์กรอัยการ ได้มีการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในสมัยนั้นได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งยิ่งใหญ่ เนื่องจากต่างชาติมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย จนทำให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้ทัดเทียมกับประเทศเหล่านั้นประกอบกับวิธีพิจารณาคดีในสมัยไม่เป็นธรรม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงมอบหมายให้พระเจ้า้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเป็นผู้วางโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม เมื่อ

⁴ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 37 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534, หน้า 50.

ร.ศ. 109 ซึ่งโครงการร่างการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมของพระเจ้าอยู่หัวฯ เสด็จ
 พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ บราควินหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 มีข้อความตอน
 หนึ่งที่เกี่ยวกับกรมอัยการว่า "ข้อ 6 กรมอัยการเป็นเจ้าพนักงานสำหรับ
 เป็นโจทก์ เป็นทนายในคดีความแผ่นดิน คือ ความนครบาลซึ่งมีโทษในลักษณะ
 อาญาหลวง อันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษ และเป็นเจ้าพนักงานที่ปรึกษา
 กฎหมายของข้าราชการ มีตำแหน่งเจ้ากรม 1 เนติบัณฑิตย์ 4 เสมียน เอก
 รเท สามัญ" ซึ่งลักษณะของกรมอัยการที่ปรากฏดังกล่าว มีความคล้ายคลึง
 กับอัยการของอังกฤษ เรียกว่า "Director of Public Prosecution
 (D. P. P.)" ซึ่งจะดำเนินคดีที่สำคัญ ๆ (คดีมีโทษหลวงของไทย)
 เท่านั้น⁵ และเมื่อวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110 ได้มีการจัดตั้งกระทรวง
 ยุติธรรมขึ้น⁶ โดยนำศาลที่กระจัดกระจายในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
 มาไว้ที่เดียวกัน มีการจัดระบบงานศาลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การ
 สรรหาบุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ทางด้าน
 กฎหมาย ความชำนาญด้านการพิจารณาพิพากษาคดี และยังไม่มีการอัยการ
 แต่ได้จัดตั้งกรมรับฟ้อง เพื่อตรวจรับคำฟ้องของเอกชนตามวิธีการดั้งเดิม
 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ได้มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้น โดย
 ปรากฏในหนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม 2 ร.ศ. 112 ซึ่งประกาศข่าว

⁵สำนักงานอัยการสูงสุด, "วิวัฒนาการของระบอบอัยการในประเทศไทย," 100 ปีอัยการ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จลองรัตน์ จำกัด, 2526), หน้า 72.

⁶ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110, ข้อ 5.

การแต่งตั้งผู้พิพากษา ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 112 ฉบับที่ 31 หน้า 38 - 39 มีข้อความตอนหนึ่งว่า "โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมอัยการขึ้นกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรมฯ ให้หลวงรัตนาดำปติเป็นอธิบดีกรมอัยการ..."⁷ แม้จะมีกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็มิได้รวมกันอยู่ในกรมอัยการ แต่ยังคงสังกัดในกระทรวงยุติธรรม กระทรวงพระนครบาล กระทรวงมหาดไทย ทานองเดียวกับศาลก่อนมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม⁸ และต่อมา เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 จึงได้มีการรวมพนักงานอัยการทุกส่วนราชการมาไว้ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ปรากฏตามประกาศรวมพนักงานอัยการ มาตรา 2 ลงวันที่ 11 มีนาคม พระพุทธศักราช 2458 เป็นวันที่ 1948 ในรัชกาลปัตยุบันนี้⁹

ในปี พ.ศ. 2465 ได้มีการโอนกรมอัยการจากสังกัดกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ปรากฏตามประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า "กรมราชทัณฑ์เป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวพันอยู่กับศาลยุติธรรมเป็นปรกติ ในรัชกาลที่ล่วงมาได้อาศัยฝากไว้ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลควบคุมเป็นการชั่วคราวเท่านั้น บัดนี้ สมควรจะยกกลับคืนไปมอบให้กระทรวงยุติธรรมดูแลบังคับบัญชาตามหน้าที่ได้ กรม 1 กับกรมอัยการซึ่งแต่เดิมมาทางกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่ใน

⁷สำนักงานอัยการสูงสุด, "วิวัฒนาการของระบอบอัยการในประเทศไทย," หน้า 74.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2458, หน้า 501 - 504.

กระทรวงมหาดไทย และภายหลังได้ยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกันขึ้นอยู่ใน
กระทรวงยุติธรรมนับบัดนี้ สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อ
ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการณ์ดีขึ้น เพราะฉะนั้นให้โอนกรมราชทัณฑ์
จากกระทรวงนครบาลมาขึ้นกระทรวงยุติธรรม และโอนกรมอัยการจาก
กระทรวงยุติธรรมมาขึ้นกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป"¹⁰

ต่อมา เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 จึงได้มีการแยกกรมอัยการ
ออกจากกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นหน่วยงานอิสระและอยู่ภายใต้การกำกับ
ดูแลของนายกรัฐมนตรีและเปลี่ยนชื่อจากกรมอัยการเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด
ปรากฏตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 เรื่อง
การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน
พ.ศ. 2515 ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ให้เหตุผลว่า "โดย
ที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับงาน
ของอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่
ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวท่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทําให้
เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น"¹¹ และต่อมาเมื่อวันที่ 5
กันยายน 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ในบังคับ
บัญชาของนายกรัฐมนตรี มาจนถึงปัจจุบัน¹²

¹⁰ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 2 สิงหาคม
2465, หน้า 80.

¹¹ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 38 ลงวันที่
28 กุมภาพันธ์ 2534, หน้า 50 - 53.

¹²พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534
มาตรา 39 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4
กันยายน 2534, หน้า 42.

2. อำนาจหน้าที่ของอัยการ

"งานอัยการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ได้กำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด อัยการ (Le ministere public) ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศส หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาลเพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคม ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี และจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่อัยการก็มิได้มีอำนาจจำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น นอกศาลอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในทางอาญา ทางแพ่ง และพาณิชย์ ทางระเบียบวินัย และทางด้านการปกครองอีกมากมายหลายประการ"¹³

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง "งานอัยการ ก็คือ การดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษ การที่จะดำเนินการให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษนี้ อัยการมีงานที่จะต้องทำแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ ในตอนแรก เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิด ตอนที่สอง เป็นเรื่องที่ฟ้องผู้กระทำผิดให้ศาลพิจารณารโทษ ตอนที่สาม เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้วก็ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล... ซึ่งหน้าที่ของอัยการที่กล่าวนี้เป็นหน้าที่ของอัยการในระบบที่สมบูรณ์"¹⁴ "ระบบอัยการที่สมบูรณ์... ถือว่า

¹³ รุทเมน ภัทรภิรมย์, "อัยการฝรั่งเศส," ใน ระบบอัยการสากล จัดพิมพ์โดย กองพิมพ์สวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 60.

¹⁴ รุทเมน ภัทรภิรมย์, "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม," อัยการนิเทศ 31, 4 (2512) : 486.

การสอบสวนฟ้องร้อง เป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ"¹⁵

ในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มตั้งราชธานีใหม่ ๆ การดำเนินคดีเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหายจะเป็นผู้กล่าวโทษเอากับเอกชนผู้กระทำผิดต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง เนื่องจากสมัยนั้นอำนาจต่าง ๆ อยู่ที่พระมหากษัตริย์ ยังไม่มีการแบ่งแยกอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ดังเช่นปัจจุบัน ในสมัยกรุงสุโขทัยการปกครองบ้านเมืองเป็นระบบปิตาธิปไตยหรือพ่อปกครองลูก การพิจารณาคดีคงใช้วิธีไต่สวนเนื้อความ ดังปรากฏความในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ว่า "ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หันไปพร้าหน้าปากกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึงเจ้า ถึงขุนบ่ไว้ไปสิ้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม"¹⁶ การชำระคดีในสมัยกรุงสุโขทัยจึงไม่มีกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาคดีอย่างชัดเจนแน่นอนมีลักษณะ เป็นการตกลงไกล่เกลี่ยประนอมกันเป็นหลักใหญ่¹⁷ การพิจารณาคดีในสมัยสุโขทัย จึงเป็นแนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (popular prosecution)

¹⁵คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร; เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528) หน้า 7.

¹⁶สุรินทร์ ถั่วทอง, "จากกษัตริย์สู่อัยการ," วารสารอัยการ 5 (เมษายน 2525): 40.

¹⁷สำนักงานอัยการสูงสุด, "วิวัฒนาการของระบอบอัยการในประเทศไทย," หน้า 70.

ต่อมา ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้รับอิทธิพลทางการปกครอง กฎหมายจารีตประเพณี สังคม เศรษฐกิจ มาจากมอญและขอมโดยตรง ประกอบกับบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการปกครอง มีการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ประกอบกับ ประชาชนมีจำนวนมากกว่ากรุงสุโขทัย การปกครองแบบพ่อปกครองลูกเหมือน สมัยกรุงสุโขทัยไม่อาจกระทำได้อีก ดังนั้น รูปแบบของการปกครองจึง เปลี่ยนไป จากแบบพ่อปกครองลูกไปเป็น "ปกครองโดยอำนาจรัฐ" ซึ่งการดำเนินคดี อาญายังมีลักษณะ เป็นการให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา เป็นโจทก์ ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง¹⁸ เช่นเดียวกับในสมัยกรุงสุโขทัย แต่การปกครอง และกฎหมายเริ่มมีแบบพิธี และเข้มงวดกวดขันแข็งแรงขึ้น การดำเนินคดีใช้ ระบบพิจารณาไต่สวน (inquisitorial system) พระเจ้าแผ่นดินทรง เป็นทุกอย่างท่านเองเดียวกัน ข้าราชการในระดับรองลงมาที่เป็นแทบทุกอย่าง คล้ายพระเจ้าแผ่นดินเพียงแต่แตกต่างกันตามศักดิ์และฐานะเท่านั้น และได้มี กฎหมายลักษณะตราการและพระธรรมนูญกระทรวงศาลขึ้น เมื่อชำระความ เป็นประการใดแล้ว ถ้าคู่ความชั้นต้นไม่พอใจหรือเห็นว่ายังไม่ได้รับความ เป็นธรรมก็จะอุทธรณ์ ขุนนางผู้เป็นตราการนั้นตกเป็นจำเลยด้วย เมื่อมีการ อุทธรณ์สู่ระดับสูงขึ้นไป และคดีจะเด็ดขาดเมื่อคู่ความพอใจหรือคดีถึง พระเจ้าแผ่นดิน หรือเมื่อมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดิน การชำระความใน พระนครศรีอยุธยา มีพราหมณ์ปุโรหิตเป็นผู้ถือพระราชสาตราและพระธรรมนูญ ซึ่งต่อมา เรียกว่า "ลูกขุน" ลูกขุนเหล่านี้เป็นท่านองคมนตรีที่ปรึกษากฎหมาย ของพระเจ้าแผ่นดินทั้งด้านตุลาการ บริหาร และนิติบัญญัติ แต่ต่อมาลูกขุนคง เหลืออยู่แต่หน้าที่เฉพาะหน้าที่ชี้และปรับบทกฎหมาย และเป็นที่ปรึกษาใน ราชการที่พระเจ้าแผ่นดินจะชำระความฎีกาเท่านั้น ส่วนการชำระความใน หัวเมืองมี "กรมการ" เป็นตำแหน่งชำระความชั้นต้นมีอำนาจหน้าที่ชำระ

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

ความที่ตนเป็นมุลนาย ต่อเมื่อคู่ความไม่พอใจจึงอุทธรณ์กรมการต่อบัณฑิต
ยกกระบัตร หรือเจ้าเมืองตามลำดับจนหมดตราการในเมืองนั้นแล้ว จึง
อุทธรณ์เข้ามายัง เจ้ากระทรวงในพระนครศรีอยุธยา อำนาจหน้าที่ของ
ยกกระบัตรได้ระบุไว้ในกฎหมายตราสามดวงจำแนกได้ดังนี้ 1. อำนาจหน้าที่
สอดส่องดูแลผิดและชอบแห่งเจ้าเมืองและกรมการ 2. อำนาจหน้าที่สอดส่อง
อรรถคดีความในหัวเมือง 3. อำนาจหน้าที่ถวายรายงานความเป็นไปใน
กิจการบ้านเมืองในหัวเมืองนั้น ๆ 4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรณรงค์
สงครามให้ยกกระบัตรดูผิดและชอบและ 5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคง¹⁹
ในสมัยแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้มีพระราชไมตรีสัมพันธ์อันดีกับ
พระเจ้าหลุยส์แห่งประเทศฝรั่งเศส และมองสิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ ได้
กล่าวว่า "ยกกระบัตร" คือ อัยการ²⁰ และในสมัยสมเด็จพระนารายณ์

¹⁹ สุรินทร์ ถั่วทอง, "จากยกกระบัตรสู่อัยการ," หน้า 44 - 46.

²⁰ ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มองสิเออร์ เดอ ลาลูแบร์
ได้เป็นราชทูตของฝรั่งเศสเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีในแผ่นดินสยาม ได้บันทึก
ความเป็นไปของเหตุการณ์บ้านเมืองในสมัยนั้น ซึ่งต่อมาพระบรมวงศ์เธอ
กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ได้ทรงแปลและเรียบเรียงพิมพ์ในหนังสือ
จดหมายเหตุลาลูแบร์ (เล่ม 2 หน้า 49) ได้กล่าววิจารณ์ถึงตำแหน่ง
"ยกกระบัตร" สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย โดยมองจากสายตาชาว
ต่างประเทศว่า "ออกพระยกกระบัตร เป็นท่านองเจ้ากรมอัยการคนหนึ่ง
หน้าที่ยกกระบัตรนั้นเป็นตัวสอดแนมดีร้ายของผู้ว่าราชการเป็นที่ตั้ง ตำแหน่ง
ยกกระบัตรไม่ได้สืบทายาทถึงบุตรหลาน พระมหากษัตริย์ทรงเลือกข้าราชการ
บางคนที่เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย แต่ตามที่เป็นธรรมเนียมนั้นไม่มีทางกำกับได้
อย่างไรด้วยบรรดาเจ้าเมืองแลกรมการทั้งสิ้นไม่ว่าหน้าไหนยอมรู้เห็นเป็นใจ
ปรึกษาหารือกันเป็นการลับ ตั้งหน้าแต่จะปล้นขูดเนื้อราษฎรเข้าพกเข้าห่อตน
โดยโผลกเจตนาเป็นพื้น"

มหाराชนี่เอง เป็นช่วงที่ชาติยุโรปล่าอาณานิคมมาถึงประเทศไทย เห็นระบบกระบวนการยุติธรรมของไทยไม่ถูกใจพวกเขา โดยการพิจารณาคดีใช้กฎหมายเทียบรางวัล เช่น การตอกเล็บ บีบขมับ และการมัดแขนขาตากแดด เป็นต้น ฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่อ้างว่ากฎหมายของไทยล้าสมัย การพิจารณาคดีเป็นวิธีการทารุณโหดร้ายและเห็นว่าคนในบังคับของตน ซึ่งคนไทยในสมัยนั้น เรียกว่า "สับเจกต์" (subject) ไม่ได้ได้รับความยุติธรรมจากศาลยุติธรรมของไทย เพราะศาลเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นทั้งโจทก์ ทนายซักค้าน และพิจารณาคัดสินคดีเอง จึงเรียกร้องสิทธิที่จะตั้งศาลพิจารณาคคนในบังคับของตนเองที่เรียกว่า "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" และเป็นเหตุให้ชาติอื่น ๆ เอาอย่างตามมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในปี ร.ศ. 111 ได้มีการแต่งตั้งพนักงานอัยการก่อนตั้งกรมอัยการ โดยออกกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วย บังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111 ข้อ 1 มีความว่า "ถ้าราษฎรมีอรรถคดีคนใดจะฟ้องความด้วยข้อความเป็นนครบาลก็ดีและเป็นอาญาก็ดี เป็นความอุกฉกรรจ์มีโทษหลวงก็ดี มายังผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯ หรือมายังศาลากลางในหัวเมืองจะขอฟ้องร้องด้วยความเหล่านี้ ให้ผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯ และจำศาลในหัวเมืองบังคับให้ผู้นั้นปฏิญาณสาบานตนว่า จะให้การฟ้องร้องแต่อันที่จริง"²¹ ซึ่งพนักงานอัยการใน ร.ศ. 111 ยังสังกัดอยู่ในกองกลางกระทรวงยุติธรรม²² ต่อมาในวันที่ 30

²¹หลวงรัตนานุบติ (เปล่ง), หนังสือกฎหมายไทย เล่ม 4 (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์วิชาการ บ้านหม้อ ร.ศ. 113), หน้า 1321.

²²หนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม 2 วันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 112 ฉบับที่ 31 , หน้า 38 - 39.

เมษายน ร.ศ. 112 ได้มีการตั้งกรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม และให้หลวงรัตนานุบดี เป็นอธิบดีกรมอัยการคนแรก²³ เหตุที่ต้องมีอัยการในการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาชญาในนามแผ่นดิน และจัดตั้งกรมอัยการ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ให้เหตุผลไว้ในเรื่อง "บุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย" ตอนหนึ่งมีความว่า "มีสาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่กระทำให้ความรู้ของไทยในเรื่องบุคคลโดยนิติสมมติสว่างขึ้นดังนี้ คือ เมื่อก่อน ร.ศ.112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ.112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมาก ฝรั่งเศสมีสับเยกในเมืองไทยมาก สับเยกมากนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใด ราชการก็รู้สึกติดขัดเป็นกับว่าใครทำร้ายสับเยกถึงตาย ฝรั่งเศสก็ตั้งข้อวิวาทกับราชการไทย จับจำเลยได้ก็จับมาชำระทำโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสสั่งในวิธีชำระประการใดแล้วก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เป็นเรื่องวิวาทในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่ง ให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสับเยกเป็นจำเลย ศาลกงสุลข้าราชการรัฐบาลไทยต้องแต่งคนลงไปเป็นโจทก์ฟ้องต่อมตัว เป็นราษฎร ไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้ แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้ 1 ให้ศาลไทยและศาลกงสุลเป็นกลางชำระ" ²⁴ อานาจหน้าที่ของอัยการในสมัย ร.ศ.112 อัยการเป็น

²³ไชยศ วิฑูรานุพงษ์, "อัยการของเรา," วารสารอัยการ 5, (เมษายน 2525) : 17.

²⁴กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, "บุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย," ในกฎและคำสั่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการกับคำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน รวบรวมพิมพ์โดยคำสั่งกระทรวงเกษตรธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2464) หน้า 126.

"ที่ปรึกษาหารือของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ เป็นทนายความในนามของ ราชาชิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมาย นานาประเทศเป็นภาษาไทย เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่ง และคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวน และสอบสวนหาพยานหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวง เป็น เจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมคนร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการให้เป็นไปตาม คำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทาสถิตคดีอาญา"²⁵ อำนาจหน้าที่ของอัยการ ในสมัย ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) จึงเป็นไปตามระบบอัยการสากล คือ พนักงานอัยการทำหน้าที่ในคดีอาญา แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การสอบสวนหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ขั้นตอนที่ 2 การฟ้องร้องคดี และขั้นตอนที่ 3 การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2477 ได้มีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา²⁶ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประกาศ ใช้ดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญาดังกล่าวแต่เพียงส่วน ที่สอง คือ การฟ้องร้องคดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น และเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2478 ได้มีการกำหนดให้มีพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกศาล และให้ รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่ง เฉพาะ เรื่องหรือจะวางระเบียบให้อัยการในจังหวัด ปฏิบัติได้ เมื่อเห็นว่าไม่ขัดต่องานในหน้าที่หรือไม่ทำหงานในหน้าที่เสื่อมทราม ก็ได้ และให้อัยการในจังหวัดฟังบังคับบัญชาข้าหลวงประจำจังหวัด หรือ

²⁵ รุกเมน ภัทรภิรมย์, "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม," :486.

²⁶ พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 มาตรา 3 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 วันที่ 10 มิถุนายน 2478, หน้า 52.

ผู้ทำการแทน แต่ทั้งนี้ไม่ลบล้างอำนาจอธิบดีกรมอัยการ หรือผู้ทำการแทน²⁷ ให้อัยการจังหวัดผู้ช่วย และอัยการประจำศาลแขวงพึงบังคับบัญชาอัยการจังหวัด²⁸ ต่อมาวันที่ 30 สิงหาคม 2498 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้โดยให้อำนาจรัฐมนตรี ทาคำสั่ง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใดนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นได้ รัตนคำสั่งนั้น ๆ จะทำเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางเป็นระเบียบไว้ก็ได้ เว้นแต่จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่ของอัยการเสื่อมทรามได้ การปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ให้อัยการที่อยู่ในส่วนภูมิภาคพึงบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการพิเศษประจำเขต แต่ทั้งนี้ ไม่ลบล้างอำนาจของอัยการสูงสุด นอกจากนี้ อัยการสูงสุดมีอำนาจทาคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบให้ อัยการปฏิบัติในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้²⁹ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2534 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้อัยการจังหวัดพ้นจากการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด³⁰

²⁷พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 5, 14, 15.

²⁸พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 16.

²⁹พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 15, 16, 17.

³⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57.

3. การบริหารงานบุคคลของอัยการ

องค์กรอัยการได้จัดตั้งขึ้นหลังจากมีอัยการ ดังได้กล่าวมาแล้ว
 ใน 1. และ 2. การบริหารงานบุคคลของอัยการ แต่เดิมเป็นอำนาจของ
 พระมหากษัตริย์³¹ เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม อัยการในส่วนกลาง
 เป็นข้าราชการตุลาการ อำนาจในการแต่งตั้งอัยการเป็นอำนาจของเสนาบดี
 กระทรวงยุติธรรม ส่วนอัยการในส่วนภูมิภาคยังคงเป็นข้าราชการพลเรือน
 เสนาบดีเจ้ากระทรวงที่รักษาราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง ต่อมาในปี
 พ.ศ. 2458 ได้รวมพนักงานอัยการไว้ในกรมอัยการทั้งหมด การแต่งตั้ง
 ข้าราชการอัยการชั้นผู้ใหญ่เป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม³² ส่วน
 ข้าราชการอัยการนอกนั้นอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้แต่งตั้ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2465
 จึงได้โอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้อัยการพ้นจากการ
 เป็นข้าราชการตุลาการมาเป็นข้าราชการพลเรือน การแต่งตั้งอัยการจึงเป็น
 ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย³³ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2503 จึงได้มีการ
 จัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลอัยการขึ้น³⁴ และใช้มาจนกระทั่งปัจจุบันโดยมี
 การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขององค์กรเพื่อให้เหมาะสมมาโดยตลอด

³¹ดูในอ้าง 20.

³²ประกาศรวมพนักงานอัยการ มาตรา 2, 4 ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม 32 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2485 หน้า 502 - 503.

³³ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่าง
 กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39
 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2465 หน้า 80.

³⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503
 มาตรา 15.

จนเมื่อปี พ.ศ. 2535 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการใหม่ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งมาจากข้าราชการอัยการ บานาญ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร 1 คน ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งให้คงเหลือแต่อัยการสูงสุด (อธิบดีกรมอัยการ) และรองอัยการสูงสุด (รองอธิบดีกรมอัยการ) 3 คน รวมเป็น 4 คน และให้มีกรรมการซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 6 คน ได้แก่ อัยการชั้น 6 จำนวน 3 คน โดยให้อัยการชั้น 5 และชั้น 6 เป็นผู้เลือก และอัยการชั้น 5 จำนวน 3 คน โดยให้อัยการชั้น 2 ถึงชั้น 4 เป็นผู้เลือก และให้คณะกรรมการอัยการเลือกกรรมการอัยการคนหนึ่งซึ่งไม่ใช่กรรมการแต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการอัยการ และให้อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และการลงโทษทางวินัย หากข้าราชการที่ถูกลงโทษเห็นว่าไม่เป็นธรรม ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี ภายในกำหนด 15 วัน ซึ่งแต่เดิมไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการอัยการ³⁵

จากวิวัฒนาการดังกล่าว ทั้งด้านองค์กร อำนาจหน้าที่และองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงองค์กร และการบริหารงานบุคคลมักจะได้รับผลกระทบให้สอดคล้องกันเสมอ แต่อำนาจหน้าที่บางส่วนที่เกี่ยวกับงานคดีอาญา ยังไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับภารกิจของ

³⁵หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/7117 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2536 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

องค์กรอัยการแต่ประการใด และองค์การการดำเนินงานบุคคลของอัยการก็เพียงจะมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงเพียง 1 ปีเศษเท่านั้น ก็มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงองค์การการดำเนินงานบุคคลของอัยการ ให้อยู่ในความควบคุมขององค์กรทางการเมือง เช่นเดิมอีก จึงเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ว่า องค์การบริหารงานอัยการนั้นควรจะเป็นรูปใด จึงจะสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของอัยการที่จะก่อประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรมที่สามารถเห็นได้

วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะของภารกิจของอัยการว่า มีลักษณะอิสระเพียงใด
2. เพื่อชี้ให้เห็น ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดองค์การการดำเนินงานบุคคลของอัยการกับภารกิจของอัยการ
3. เพื่อศึกษาถึง การจัดองค์การการดำเนินงานบุคคลของอัยการในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าองค์การการดำเนินงานบุคคลของอัยการในประเทศไทยควรเป็นอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทย เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีอิสระ และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึง รูปองค์การการดำเนินงานบุคคลของอัยการตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายใหม่ และรัฐบาลได้รับหลักการแล้ว ซึ่งจะนำเข้าพิจารณาในสภาต่อไปนั้นว่าจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของอัยการ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนจริงหรือไม่ หรือควรจะมีรูปแบบเป็นอย่างไรจึงจะเหมาะสม และองค์การการดำเนินงานบุคคลในปัจจุบันมีข้อบกพร่องอย่างไร

5. เพื่อศึกษาถึง องค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ เปรียบเทียบกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรอื่นในประเทศไทย เพื่อให้เห็นความชัดเจนในการจัดองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการนั้น จะต้องสอดคล้องกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการ

สมมติฐานและแนวความคิด

1. สมมติฐานของวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ คือ

การจัดองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการในรูปแบบใด จึงจะสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการในกระบวนการยุติธรรมที่สุด

2. แนวความคิดเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

องค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ ได้มีการวิวัฒนาการจากเดิมเป็นองค์กรเดียวกับตุลาการ และเปลี่ยนแปลงไปเป็นการบริหารงานแบบข้าราชการพลเรือน ต่อมามีการปรับปรุงให้มืองค์กรการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเช่นเดียวกับตุลาการ และมีการปรับปรุงเรื่อยมาโดยในระยะแรกให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ก.อ. และมีอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เป็นรองประธาน ก.อ. มีรองอธิบดีกรมอัยการ อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการ และข้าราชการอัยการบ้านานาซึ่งเป็นผู้คุณวุฒิได้รับการแต่งตั้งจำนวนสามคน เป็นกรรมการ และให้มีข้าราชการฝ่ายอัยการคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ ก.อ. โดยมีวัตถุประสงค์จะให้หลักประกันในการทำงานโดยอิสระ และมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต่อมามีการปรับปรุงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากการแต่งตั้งให้เป็นการเลือกตั้งเข้ามา โดยข้าราชการอัยการเป็นผู้เลือกข้าราชการบ้านานา และข้าราชการอัยการชั้น 4 อย่างละสามคน ซึ่งถือว่าเป็นการบริหารงานบุคคลที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ และมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่อัยการยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารงานบุคคล

ของอัยการดังกล่าวก็ยิ่งเห็นว่าอาจสามารถถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ จึง
ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นอิสระยิ่งขึ้นโดยเปลี่ยนประธาน ก.อ. จาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นการเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย
โดยคณะกรรมการคัดเลือกชื่อจำนวนห้าคน ให้อัยการเป็นผู้เลือกตั้งประธาน
ก.อ.กันเอง

การเปลี่ยนแปลงองค์กรดังกล่าวเพียง 1 ปีเศษ ก็มีแนว
ความคิดว่าองค์กรดังกล่าว มีลักษณะเป็นอิสระมากเกินไปจนปราศจากการ
ตรวจสอบจากฝ่ายใด และเห็นว่าอัยการควรจะถูกตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร
ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึง
เห็นควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และให้นายกรัฐมนตรีเลือก
ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน และกรรมการเลือกตั้งคงเหลือแต่ข้าราชการ
อัยการในปัจจุบันเท่านั้น แต่ก็ยังมีผู้เห็นว่าโครงสร้างใหม่นี้จะทำให้อัยการ
ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลมากกว่าในอดีตเสียอีก จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์
ว่า รูปแบบองค์กรบริหารงานบุคคลของอัยการที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรอัยการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การอำนวย
ความยุติธรรมให้แก่ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิ
เสรีภาพของประชาชนโดยสามารถคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของอัยการไว้ด้วย
ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น การจัดองค์กรการบริหารงานบุคคลของอัยการจะเป็น
รูปใดนั้นก็จริงแล้วจะต้องพิจารณาถึงภารกิจของอัยการก่อนว่ามีอยู่อย่างไร
และระบบการบังคับบัญชาเป็นอย่างไร ซึ่งการบังคับบัญชาในเรื่องงานบริหาร
ทั่วไป อัยการสูงสุดก็มีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีของกรมอื่น ๆ แต่การบังคับ
บัญชาเกี่ยวกับการสั่งสำนวนคดีอาญา อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้
พนักงานอัยการ ซึ่งอยู่ในได้บังคับบัญชาให้พิจารณาสั่งสำนวนตามความเห็น
ของอัยการสูงสุดได้ หากอัยการสูงสุดต้องการให้การสั่งสำนวนเป็นไปตาม
ความเห็นของตน อัยการสูงสุดก็ต้องนำสำนวนนั้นมาพิจารณาสั่งเอง ด้วย

เหตุนี้จึงจะต้องมีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทนอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระสามารถให้หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ราชการ กับให้ความมั่นใจแก่ข้าราชการอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพบุคลากรในองค์กรอัยการให้ก้าวหน้า และสอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ย่อมจะทำให้การอำนวยความสะดวกทางอาญา การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

วิธีการศึกษาค้นคว้า

เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประสบผลตามที่ตั้งใจ ผู้เขียนจึงใช้วิธีการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

การวิจัยแบบเอกสาร โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47, 48 และ 49 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่างกฎหมายแก้ไของค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ รวมทั้งบทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง วิวัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการ

ในอดีตจนถึงปัจจุบันอันเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่ง สำหรับการเปรียบเทียบทางวิชาการ

2. ทำให้ทราบถึง ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การอื่นต่างในประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลขององค์การอื่นว่า มีผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนประการใด

4. ทำให้ทราบถึง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การอื่นในประเทศไทยในปัจจุบัน ว่ามีความเหมาะสมหรือมีปัญหาอุปสรรคประการใด

5. ทำให้ทราบถึง แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การโดยผสมผสานแนวความคิด และผลดีผลเสียที่ได้จากการศึกษา วิจัยมาประกอบเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน