

แนวทางในการปฏิรูปกรมอัยการ

๑. แนวทางในการปฏิรูปกรมอัยการ

กรมอัยการมีแนวทางในการปฏิรูปองค์กร เพื่อให้การบริหารงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยกรมอัยการยึดรูปแบบการพัฒนาองค์กรที่เป็นสากลอย่าง เช่นนานาประเทศโดยพิจารณา ดังนี้

๑.๑ รูปแบบการจัดองค์กรอัยการทั่วไปที่พึงประสงค์

การจัดองค์กรอัยการนั้นคือหลักการจัดองค์กรของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นสากลโดยยึดถือแนวความคิดและทฤษฎีในการปฏิรูปองค์กรกระบวนการยุติธรรมคือ

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ เป็นหลักปรับปรุงโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรคือ โครงสร้างในการบริหารมุ่ง เน้นแยกงานการพิจารณาสั่งคดีตามอำนาจหน้าที่กฎหมายบัญญัติไว้ออกจากงานธุรการ ทั้งนี้โดยแยกงานความรับผิดชอบคือ

ก. การปฏิบัติงานพิจารณาสั่งคดีกระทำโดยพนักงานอัยการ ซึ่งมีพระราชบัญญัติกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในความเป็นอิสระในการสั่งคดีโดยให้ปราศจากการแทรกแซงทางการ เมือง หรือ เศรษฐกิจและอื่น ๆ

ข. การปฏิบัติงานการบริหารซึ่งเป็นงานธุรการ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบกำกับ ควบคุม โดยฝ่ายบริหารซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะต่างหาก<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> อมร จันทรสุมบูรณ์ "รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี ๒๕๒๘ - ๒๕๓๐" สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒๕๓๑) หน้า ๓

หลักการจ้องครในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว เป็นการจ้องครในลักษณะพิเศษ  
ที่แตกต่างจากการจ้องครของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อย่างอื่นคือ

๑. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในงานด้านปฏิบัติ
๒. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บริหารงานทั่วไป
๓. เป็นหน่วยงานที่แตกต่างไปจากการจ้องครของกิจการในทางธุรกิจเอกชน

การปฏิบัติงานของกระบวนการยุติธรรมทั้ง ๒ ประการดังกล่าวนั้นแล้วรัฐได้เชื่อมงาน  
ทั้งสองไว้โดยเครื่องมือในการเชื่อมคือ การตรากฎหมายบัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่  
ต้องปฏิบัติตามคำสั่งการและตามหมายของศาล ตลอดจนมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามที่ได้มีคำวินิจฉัย  
หรือคำพิพากษาโดยผู้พิพากษาไม่ว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา

ดังนั้นจึงพอจะกล่าวได้ว่าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารการปฏิบัติตามหมายของศาล  
กิติ และการบังคับคดีตามคำพิพากษากิติ มิได้เกิดจากอำนาจของสายบังคับบัญชาทางฝ่ายบริหาร  
ภายใต้อำนาจของผู้พิพากษาในฐานะที่ผู้พิพากษาเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น แต่เนื่องจาก  
เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติกำหนดให้การปฏิบัติการดังกล่าวนี้เป็น "หน้าที่" ของเจ้าหน้าที่  
ฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายจะได้อำนาจกระบุเจาะจงไว้ โดยมีได้คำนึงถึงว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็น  
เจ้าหน้าที่ในสายการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น และไม่คำนึงว่าจะอยู่ภายใต้  
อำนาจของการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี หากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติ  
งาน หรือปฏิบัติงานโดยไม่มีประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต้อง  
รับผิดชอบตามกฎหมาย และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ ก็รับผิดชอบในระดับการเมือง  
ต่อรัฐสภา โดยผู้พิพากษาไม่มีส่วนรับผิดชอบด้วย

แต่ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการจัดองค์กรในรูปแบบซึ่งมีผลให้ผู้ที่ศึกษามีอำนาจ  
ทางการบริหาร และมีอำนาจบังคับคดีให้ เป็นไปตามคำพิพากษาของตนเอง ก็จะทำให้บุคคลซึ่ง  
กฎหมายบัญญัติรับรองฐานะความเป็นอิสระเข้ามาเป็นผู้บริหาร โดยผู้บริหารนั้นเองจะขาดตอน  
จากระบบความรับผิดชอบทางการบริหารและขาดตอนจากความรับผิดชอบทางการเมือง และไม่มีการ  
ดวงคุณการใช้อำนาจของผู้พิพากษา

การปฏิรูปองค์กรอัยการจำเป็นจะต้องยึดหลักและแนวความคิดพิเศษผู้ตั้งกล่าวในการ  
จัดรูปองค์กร เพื่อให้การบริหารงานของกรมอัยการ เป็นไปในแนวทาง เช่นเดียวกับนานาประเทศ  
ที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจนสำเร็จและมีประสิทธิภาพสูง

### ๑.๒ ความจำเป็นในการปฏิรูปองค์กรให้เป็นองค์กรอิสระ

องค์กรในกระบวนการยุติธรรมจุดประสงค์และความมุ่งหมายก็คือ มีเจตจำนงจะให้  
เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดก็ตาม เพื่อให้สังคม  
เกิดความสงบเรียบร้อย องค์กรกระบวนการยุติธรรมจึงจำเป็นต้องมีมาตรการปราบปรามหรือ  
ป้องกัน นอกจากนี้ยังจะต้องมีกระบวนการหลังจากการกระทำผิด เช่นการคุมประพฤติ การบำบัด  
ผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี เป็นต้น องค์กรกระบวนการยุติธรรมเป็นองค์กรพิเศษที่จะต้องให้  
ความเป็นธรรมแก่ประชาชน จึงต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งองค์กรอัยการที่มี  
หลักประกันความเป็นอิสระ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้คือ

#### ๑.๒.๑ ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

จากหลักและทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจประเทศไทยมีการปกครองในระบอบรัฐสภา ใต้แบ่ง  
อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจก็คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ

ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๒</sup>

กรมอัยการปัจจุบัน เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งกักกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ กรมอัยการจึงต้องถือเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารในตำแหน่งการยุติธรรม แต่การปฏิบัติงานในหน้าที่ของอัยการนั้น เป็นลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารอื่น กรมอัยการมีงานให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเป็นงานเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยตรง ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านอรรถคดีและนอกจากนี้กรมอัยการยังมีส่วนเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป เช่น เกี่ยวกับหน่วยงานอื่นของฝ่ายบริหาร

ดังนั้นกรมอัยการจึง เป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในด้านการดำเนินอรรถคดี จึงต้องมีความเป็นอิสระขององค์กรและอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

### ก. ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

การที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยจึงมีการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้พนักงานอัยการสังกัดโดยความเที่ยงธรรมตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของอัยการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีสิทธิจะขอทราบเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินงานของอัยการได้ตามสมควรหรือขอทราบผลการดำเนินงานที่กว้าง ๆ เท่าที่ไม่เป็นการเสียหายแก่การดำเนินคดี ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีจะได้นำไปแถลงต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา ซึ่งรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบในนโยบายในการปกครองในระบบอบัฐสภา

<sup>๒</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓

อธิบดีกรมอัยการในฐานะผู้รับผิดชอบการดำเนินงานคดีของรัฐ กฎหมายให้อำนาจในการ  
ดำเนินคดีแพ่งและอาญา อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องขอ  
อนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน เป็นต้น

ในต่างประเทศมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งอธิบดี  
กรมอัยการได้เพียงใด โดยการตั้งคณะกรรมการพิจารณาค้างนี้

"รัฐมนตรียุติธรรมอ้างว่าตนได้รับแต่งตั้งจากสมาชิกพรรคการเมือง และเป็นผู้เสนอ  
แต่งตั้งอธิบดีอัยการต่อคณะรัฐมนตรี ตนควบคุมทั้งอัยการและศาลและต้องรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี  
และสภา อธิบดีกรมอัยการต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรียุติธรรม จะกระทำการสิ่งใดลง  
ไปโดยไม่เสนอรัฐมนตรียุติธรรมก่อนไม่ได้ ขณะเดียวกันอธิบดีอัยการก็อ้างว่ามีความเป็นอิสระ  
ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เกี่ยวกับศาลไม่จำต้อง เสนอรัฐมนตรียุติธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ  
คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าอธิบดีอัยการมีอำนาจอิสระเต็มที่ในการใช้ดุลยพินิจชี้ขาดตามที่กฎหมาย  
ให้ไว้ แต่ต้องรายงานให้รัฐมนตรียุติธรรมทราบถึงนโยบายทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับ  
รัฐธรรมนูญ ภาชีอากร และความมั่นคงของประเทศเพื่อรัฐมนตรียุติธรรมสามารถชี้แจงการปฏิบัติ  
งานของอธิบดีอัยการต่อคณะรัฐมนตรี และสภาได้ นอกจากนี้บางกรณีอธิบดีอัยการจำเป็นต้องปฏิบัติ  
ตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีได้แก่นโยบายทั่วไปเกี่ยวกับคดีอาญา เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิด  
บางประเภทหรือการให้ลงโทษหนักแก่ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับภาชีอากร เป็นต้น คณะกรรมการยัง  
มีความเห็นอีกว่าผู้บัญญัติกฎหมายเจตนาให้การวินิจฉัยฟ้องหรือไม่ฟ้อง และการวินิจฉัยยุติการ  
ดำเนินคดี เป็นการวินิจฉัยทางตุลาการไม่ใช่กระทำให้โดยเหตุผลหรือมีอิทธิพลทางการเมืองเข้า  
แทรกแซง"<sup>๓</sup>

<sup>๓</sup> กุลหล พลวัน, โครงสร้างของกรมอัยการ วารสารอัยการ ๔, (สิงหาคม ๒๕๒๔)

ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการนั้น รัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง มีอำนาจในการคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นในนอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นใดคำสั่งนั้น ๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งและเรื่องนั้น ๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้<sup>๔</sup>

แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้พยายามให้หลักประกันแก่พนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ถูกแทรกแซงโดยข้าราชการการเมือง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจคำสั่งหรือวางระเบียบให้กรมอัยการทำหน้าที่ได้เฉพาะงานเรื่องการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น เช่น ในกรณีกระทรวงมหาดไทยวางระเบียบกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งอัยการจังหวัดรักษาการแทน เป็นต้น แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่ง<sup>๕</sup> ซึ่งอาจแทรกแซงได้เนื่องจากคณะกรรมการอัยการมีอำนาจพิจารณาความดีความชอบการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานอัยการได้

## ๒. หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่

ด้วยเหตุที่พนักงานอัยการ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคมเป็นส่วนรวม ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่จึงมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยไม่ถูกบีบบังคับหรือแทรกแซงโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดคำสั่งนั้น จึงต้องมีหลักประกันในเรื่องหน้าที่การงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้าย การ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๑๖

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕

พิจารณาความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัยจะต้องแตกต่างกันไปจากข้าราชการอื่น ๆ ความ  
 หนักในตำแหน่งหน้าที่แยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประการคือ<sup>๖</sup>

### ๒.๑ การให้หลักประกันในตำแหน่งหน้าที่

หลักประกันในตำแหน่งจะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นทาง  
 การเมือง ซึ่งหลาย ๆ ประเทศได้ให้หลักประกันในเรื่องนี้โดยการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้าย  
 การพิจารณาความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัยได้กระทำในรูปของคณะกรรมการอัยการ  
 ประเทศปอร์ตุเกส<sup>๗</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้นได้ยึดรูปแบบมาจากต่างประเทศและคล้ายคลึงกับการบริหารงาน  
 บุคคลของศาลยุติธรรม โดยมีกฎหมายให้ความคุ้มครองโดยการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย ความดี  
 ความชอบ และการลงโทษทางวินัยต้องผ่านคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ให้ความเห็นชอบ

### ๒.๒ ความเป็นกลางทางการเมือง

<sup>๖</sup> สุจินต์ ทิมสุวรรณ, "กรมอัยการกับการดำเนินคดีโพแกร์รัฐ", เอกสารวิจัยส่วนบุคคล  
ในลักษณะวิชาสังคม จิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๒๔ (จัดพิมพ์โดย  
 ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ, ๒๕๒๕) หน้า ๒๘ - ๓๒

<sup>๗</sup> โกวณ ภัทรภริมย์ "อัยการประเทศปอร์ตุเกส" ระบบอัยการสากล, (จัดพิมพ์โดย  
 กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ, กรมอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๖) หน้า ๑๘ - ๑๙

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพื่อให้ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึง  
 ได้มีกฎหมายบัญญัติห้ามข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นกรรมการการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง  
 หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภา หรือผู้แทนทางการเมืองอื่นใด อัยการ  
 จะเข้ากระทำการ ร่วมกระทำการ หรือสนับสนุนในการโฆษณา หรือชักชวนใด ๆ ไม่ได้<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ข้าราชการอัยการจะไปดำรงหน้าที่ทางการเมือง หรือข้าราชการอื่นใน  
 กระทรวงมหาดไทยรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)  
 และในการปฏิบัติหน้าที่อื่นนั้น อัยการจะดำเนินคดีในหน้าที่ของอัยการไม่ได้เช่นกัน

การที่กฎหมายบัญญัติให้กรมอัยการมีความเป็นกลางทางการเมือง เนื่องจากประเทศไทย  
 มีการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยระบบพรรคการเมืองซึ่งมีพรรค  
 ที่มีเสียงข้างมาก เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลและดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เข้าบริหารในฐานะข้าราชการ  
 การเมือง<sup>๒</sup> ซึ่งนโยบายอาจเปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมือง กรมอัยการ เป็นองค์กรกระบวนการ  
 ยุติธรรมจึงต้องมีกฎหมายรองรับความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่เสียความยุติธรรม

#### ๑.๒.๒ ความเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม

กรมอัยการ เป็นกระบวนการยุติธรรมทางฝ่ายบริหารที่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมโดย  
 เด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากหลักการ ๒ ประการคือ

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๔๒

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๒๔

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๑๕๕



๒.๑ ศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้อัยการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี

๒.๒ ศาลไม่มีอำนาจคัดค้านเมื่ออัยการกระทำการตามหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด  
ที่กฎหมายบัญญัติไว้

จากหลักการทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าประเทศไทยค่อนข้างจะแบ่งโดย  
เด็ดขาดว่าอัยการนั้น เป็นฝ่ายบริหารแต่ เป็นฝ่ายบริหารลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานราชการ  
ในราชการส่วนพลเรือนทั่วไป ทั้งนี้โดยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติ  
หน้าที่ให้เกิดความเป็นธรรมซึ่งคือหน่วยงานยุติธรรมสูงสุดของฝ่ายบริหาร

กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยอำนาจหน้าที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ.๒๔๗๔ และมีพระราชบัญญัติ  
ที่กำหนดอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะคือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่  
ทำให้กรมอัยการแยกตัวจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด<sup>๑๐</sup> ทั้งด้านอำนาจหน้าที่และบริหารงานบุคคล

<sup>๑๐</sup> กรมอัยการระยะเริ่มแรกสังกัดกระทรวงยุติธรรมคือ เป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการมี  
การสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างอัยการกับผู้พิพากษาอัยการในสมัยรวมอยู่ในคณะผู้พิพากษา  
กับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ.๑๑๒ ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษาปรึกษา  
ข้อปัญหาซึ่งมีความว่า "ในศาลยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาซึ่งในกฎหมายมักเกิดขึ้น เสมอมิได้  
ขาดเป็นเหตุให้ห้องประชุมอัยการผู้พิพากษาและอัยการปรึกษาซึ่งแจ้งความเห็นอยู่เนื่อง ๆ  
ยอมทำให้เกิดอุปสรรคแก่การพิพากษารวดคดีเป็นอเนกประการให้ไต่ถามบรรทัดอันเที่ยงตรง  
คงแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยอาศัยความเห็นชอบที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกัน  
และในการที่อัยการผู้พิพากษาจะประชุมกันใหม่ปลัดกรมอัยการหรือราชบัณฑิตหรือเนติบัณฑิตกรมอัยการ  
รายหนึ่งเป็นเครื่องสำหรับคัดลอกคำในการที่ประชุมกันด้วยนาฬิกา"

อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมในตำแหน่งอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางบรรทัดกล่าวคือ คำพิพากษาของศาลไม่ผูกพันพนักงานอัยการ จะต้องปฏิบัติตามแนวศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องไปแล้วในคดีหนึ่ง หากมีคดี เช่น เดียวกัน เกิดขึ้นอีก พนักงานอัยการก็สามารถมีความเห็นในสำนวนการสอบสวนและสั่งฟ้องคดีในลักษณะอย่างเดียวกันได้อีก หรือในกรณีศาลได้มีคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นการพิพากษาลงโทษหรือพิพากษายกฟ้องก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาสั่งอุทธรณ์หรือฎีกาได้แล้วแต่กรณี ซึ่งกรมอัยการได้มีหนังสือ เวียนให้พนักงานอัยการปฏิบัติหลายกรณีด้วยกัน เช่น

กรณีศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากฟ้องโจทก์ไม่สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๘ (๕) นั้น ให้พนักงานอัยการอุทธรณ์คดีนั้น เสียไม่อุทธรณ์ ฎีกาต่อไป และยื่นฟ้อง เป็นคดีใหม่ในวันนั้น หรือโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ และยื่นคำแถลงให้รวมสำนวนคดีก่อนไว้ในคดีหลังด้วย หากศาลชั้นต้นไม่ประทับฟ้องให้อุทธรณ์ ฎีกา ต่อไปจนถึงที่สุด<sup>๑๑</sup>

กรณีผู้ยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินของกลางที่ศาลพิพากษาให้รับ ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้น ให้ยื่นคำร้องคัดค้าน ยื่นบัญชีพยาน โดยระบุพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และสำนวนคดีอาญาของศาลที่พิพากษาให้รับของกลางไว้ เป็นพยานให้ตามด้านพยานของผู้ร้องทุกปาก และนำสืบหักล้างคำร้องและขอให้นำสืบของผู้ร้อง ในกรณีที่ศาลสั่งให้คืนทรัพย์สินของกลางของผู้ร้อง และถ้าเห็นว่า เป็นการสมควรจะคำ เน้นคดีให้ถึงที่สุดตามหลักฐานคดีก็ให้คำ เน้นคดีให้ถึงที่สุดด้วย<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๑</sup> กรมอัยการ, "หนังสือที่ มท.๑๒๐๓/ว.๘๘" ๔ กันยายน ๒๕๒๘

<sup>๑๒</sup> กรมอัยการ, "หนังสือที่ มท.๑๒๐๓/ ๑" ๒ มกราคม ๒๕๓๐

กรณีผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำในเขตอำนาจของศาลอื่น และเรือนจำไม่สามารถส่งตัวไปห้องขังศาลห้องที่มีความผิดเกิดขึ้นในเขตใด โทษพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่มีความผิดเกิดขึ้นในเขตส่งสำนวนการสอบสวนไปโทษพนักงานอัยการแห่งท้องที่ซึ่งผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่เพื่อทำการฟ้องความผิดแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒ (๑) โดยก่อนฟ้องให้ขอสำเนาทะเบียนบ้านผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังของเรือนจำจากเรือนจำแม่ไปพร้อมฟ้อง และในคำฟ้องให้ระบุที่อยู่ของจำเลยให้ตรงสำเนาทะเบียนบ้านของเรือนจำด้วย และหากศาลชั้นต้นไม่รับประทับฟ้อง ก็ให้อุทธรณ์ฎีกาต่อไปให้ถึงที่สุด<sup>๑๓</sup>

จากทฤษฎีและหลักการดังกล่าว เป็นระบบโครงสร้างโดยทั่วไปของกรมอัยการไม่ว่าในต่างประเทศหรือประเทศไทย โครงสร้างบริหารกรมอัยการ เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่สังคมซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นพื้นฐานในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปองค์กรของอัยการจะต้องให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีโครงสร้างดังกล่าว เพื่อให้กรมอัยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด ดังได้กล่าวแล้วว่าปัจจุบันมีสถานการณ์อาชญากรรมไคร้รุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการขยายตัวทางเศรษฐกิจประกอบกับประชากรได้เพิ่มมากขึ้น ปัญหาการประกอบอาชญากรรมก็มีมากขึ้นและรุนแรง อาชญากรรมพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยอาศัยความรู้ซึ่งนับวันอาชญากรก็ยิ่งได้รับการศึกษาสูงพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกระทำความผิดก็ยิ่งสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องปฏิรูปองค์กรให้ทัดเทียมและก้าวหน้า และการปฏิบัติงานได้รวดเร็วทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องปฏิรูปองค์กรอัยการใหม่มีประสิทธิภาพด้วย

<sup>๑๓</sup> กรมอัยการ, "หนังสือที่ มท.๑๒๐๓/ว.๒๔" ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓

## ๒. วิธีดำเนินการเพื่อปฏิรูปองค์กรมอัยการ

จากอดีตที่ส่วนมากรมอัยการได้ปฏิบัติงานในอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติตั้งแต่มการก่อตั้งกรมอัยการ ซึ่งเดิมกรมอัยการ เป็นข้าราชการพลเรือน ต่อมากรมอัยการได้ปฏิรูปจากข้าราชการพลเรือนเปลี่ยนแปลงมาเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมใ้ค้อออกพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นครั้งแรก โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ให้กรมอัยการ เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปคือ<sup>๑๔</sup>

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พนักงานอัยการมีตำแหน่งหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินและกฎหมายบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนไว้มากหลาย ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ และความสามารถอย่างเดียวกับข้าราชการตุลาการ และโดยที่การปฏิบัติงานของข้าราชการอัยการ เป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทำนองเดียวกับงานของตุลาการ จึงสมควรกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่เป็นพนักงานอัยการไว้ใช้บังคับแก่พนักงานอัยการทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ เพื่อส่งเสริมระบบการยุติธรรมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น”

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ได้ออนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ แล้ว กรมอัยการได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายยุติธรรมของฝ่ายบริหาร ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ต่อมากรมอัยการได้ตั้งคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาางานอัยการขึ้น<sup>๑๕</sup> ทั้งนี้โดยกรมอัยการมีวัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาางานอัยการคือ

<sup>๑๔</sup> หมายเหตุ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า ๓๔ เล่ม ๗๖ ตอน ๑๐๖ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๐๓

<sup>๑๕</sup> กรมอัยการ, "คำสั่งที่ ๒๒๑/๒๕๐๓" ๑๖ กันยายน ๒๕๐๓

"ให้การศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนางานอัยการให้สอดคล้องเหมาะสมกับการขยายตัวและความเจริญก้าวหน้าของสังคม และ เพื่อให้การบริหารงานของกรมอัยการ เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ"

การตั้งคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการ เป็นการสนองรับนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๓๐) ที่รัฐมีความมุ่งหมายจะพัฒนากรมอัยการไปสู่ระบบอัยการสากลอย่าง เช่นนานาประเทศ กรมอัยการจึงได้ดำเนินการ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาโครงสร้างกรมอัยการ เพื่อ เสนอต่อรัฐบาลในการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงานดังกล่าว

กรมอัยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการดังนี้

๑. ศึกษาและวิจัยเพื่อวางแผนระยะยาวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. ศึกษา วิเคราะห์ และ เสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการขยายตัวและความก้าวหน้าของสังคม
๓. ศึกษาและวิเคราะห์ การบริหารงานบุคคลของกรมอัยการ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมสมรรถภาพของพนักงานอัยการ
๔. เสนอแนะนโยบายการจัดทำหนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการ
๕. เสนอแนะโครงการเพื่อส่งเสริมสวัสดิการของข้าราชการกรมอัยการ เช่น โครงการจัดสรรที่ดินและบ้านพัก การสหกรณ์ และยานพาหนะรับส่ง เป็นต้น

๖. เสนอแนะแนวทางแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน เพื่อก่อสร้างที่ทำการอัยการ และบ้านพักของทางราชการ

๗. ศึกษาและทำความเข้าใจในค้ำานต่าง ๆ ตามที่กรมอัยการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการในการค้ำเนินงานให้รายงานผลการปฏิบัติงานต่ออธิบดีกรมอัยการโดยตรง

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการได้พิจารณาแนวความคิดในการพัฒนาองค์กรกรมอัยการไว้ ๕ แนวทางคือ

๑. ยกฐานะกรมอัยการ เป็นทรวงอัยการสังกัดในกระทรวงมหาดไทย

๒. ยกฐานะกรมอัยการขึ้น เป็นทรวงอัยการ

๓. โอนกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม

๔. ยกฐานะกรมอัยการขึ้น เป็นทรวงอัยการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๕. จัดตั้งกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ

๒.๑ การยกฐานะกรมอัยการ เป็นทรวงอัยการสังกัดในกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีทรวงงานระดับกรมสังกัดเป็นส่วนราชการทั้งหมด ๑๔ ทรวงงาน คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานโยธาและแผนมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาคูมนชน กรมตำรวจ กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ กรมโยธาธิการ กรมราชทัณฑ์ กรมแรงงาน กรมอัยการ สำนักสงเมือง สำนักงานเร้งรักพัฒนาชนบท

จากส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยจะ เห็นได้ว่าส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยส่วนมากจะ เป็นส่วนราชการที่มีวัตถุประสงค์มุ่ง เน้นในการปกครองและพัฒนาสังคมให้ ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี โดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ในชนบทซึ่ง เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

สำหรับส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย นั้นจะ เห็นได้ว่ามีเพียง ๓ หน่วยงานจากทั้งหมด ๑๘ หน่วยงานคือ กรมอัยการ กรมตำรวจ และ กรมราชทัณฑ์ เท่านั้น

ดังที่กล่าวแล้วว่ากระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบของสังคม สังคม จะสงบ เรียบร้อยและประชาชนจะอยู่ เป็นสุขได้ถ้าการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมต้องสอดคล้องและ เป็นระบบไปอย่างเดียวกัน รวมทั้งการกำหนดนโยบายในการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในระบบสากลนั้นจะรวมไว้ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะ เช่นของประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี เป็นต้น

สำหรับกรมอัยการ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารที่แตกต่างไปจาก หน่วยงานฝ่ายบริหารอื่น ๆ แม้กระทั่งหน่วยงานยุติธรรมในฝ่ายบริหาร เช่น กรมตำรวจ และ กรมราชทัณฑ์

๒.๑.๑ ความแตกต่างระหว่างข้าราชการกรมอัยการและข้าราชการหน่วย งานอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทย

กรมอัยการแม้จะสังกัดกระทรวงมหาดไทยแต่มีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ดังนี้คือ

## ๑. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรมอัยการ<sup>๑๖</sup>

๑.๑ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรมอัยการ เป็นการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการซึ่งบริหารงานในคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)<sup>๑๗</sup> ส่วนการบริหารงานของหน่วยงานราชการอื่นในกระทรวงมหาดไทยเป็นการบริหารงานในระบบข้าราชการพลเรือนทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน

๑.๒ การบังคับบัญชาของข้าราชการกรมอัยการ การบรรจุ แต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การโยกย้าย การลงโทษทางวินัยกับผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจกระทำโดยลำพัง อธิบดีกรมอัยการ (รองประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง) มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณาเท่านั้น ผลของการพิจารณาเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

ส่วนผู้บังคับบัญชาส่วนราชการอื่นของกระทรวงมหาดไทย สามารถบรรจุแต่งตั้งพิจารณาความดีความชอบ และลงโทษทางวินัยได้ตามที่เห็นสมควร เป็นต้น

๒. ระบบการบริหารงานกรมอัยการนอกจากระบบบริหารงานทั่วไป เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนอื่นในกระทรวงมหาดไทยแล้ว ข้าราชการกรมอัยการมีลักษณะเป็นข้าราชการยุติธรรมส่วนบริหารพิเศษ<sup>๑๘</sup> มีอำนาจในทางอรรถคดีต่างหาก เป็นการเฉพาะตัวอีกส่วนหนึ่งนอกจากงานบริหารงานทั่วไป

<sup>๑๖</sup> กรมอัยการ, หนังสือที่ มท.๑๒๐๑/พิ.พิเศษ "เรื่องความเห็นแย้งมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๒

<sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๓๔

<sup>๑๘</sup> โทณแก้ว ภักดิ์วิมล "นโยบายอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ" วารสารทนายความ.๓



๓. ความรับผิดชอบของอธิบดีกรมอัยการแตกต่างจากความรับผิดชอบของอธิบดีกรมอื่น กล่าวคือ อธิบดีกรมอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารโดยกฎหมายให้อำนาจการสั่งคดีของอธิบดีกรมอัยการ เป็นที่สุด

สำหรับในต่างประเทศอธิบดีกรมอัยการถือเป็นประมุขของกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ

"ตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการนั้น เป็นตำแหน่งใน "กระบวนการยุติธรรม" เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการในต่างประเทศผู้ที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบงานของอธิบดีกรมอัยการจะดำรงฐานะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม เพราะ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดของฝ่ายบริหารในงานสอบสวน และการสั่งคดีของรัฐ มิใช่รับผิดชอบในงานบริหารในฐานะของผู้บังคับบัญชาเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ฐานะของอธิบดีกรมอัยการจึงรับผิดชอบงาน เช่น เดียวกัน จึงควรอยู่อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการ"<sup>๑๘</sup>

๔. ความสัมพันธ์ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของข้าราชการประจำกระทรวงมหาดไทยในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยกับข้าราชการกรมอัยการนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจเข้ามาสั่งการพนักงานอัยการได้ เพียงแต่ เรื่องบริหารทั่วไป เล็กน้อยเท่านั้นในรูปของการขอความร่วมมือซึ่งแตกต่างจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กฎหมายให้อำนาจเพียงกำหนดระเบียบเท่าที่ไม่ขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้<sup>๑๙</sup> ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการส่วนอื่นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงมหาดไทย<sup>๒๐</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑๘</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ น.ร.๐๖๐๑/๖๔๕ "เรื่องการขอพระราชทาน เครื่องราชอิสริยาภรณ์ใหญ่แก่ผู้สมรสของบุคคลบางตำแหน่ง" ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๖

<sup>๒๑</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ชอ ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นกรมอัยการจะสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่การจัด  
องค์การ เชื่อมโยงกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงแล้วความสัมพันธ์ทางการบังคับบัญชาโดย  
ตรงจึงน้อยมาก เพียงแต่พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง เท่านั้น ดังนั้นกรมอัยการจึงมีลักษณะที่  
แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่นที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยแม้แต่หน่วยงานกระบวนการยุติธรรม  
ด้วยกัน เช่น กรมตำรวจ หรือกรมราชทัณฑ์ การจัดองค์กรไม่เหมือนกรมอัยการ ทั้งนี้เนื่องจาก  
กรมอัยการมีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ต่างหาก และหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เนื่องจาก  
กรมอัยการ เป็นข้าราชการผู้รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมซึ่งทำหน้าที่คล้ายตุลาการนั่นเอง

### ๒.๑.๒ ปัญหาและอุปสรรคกรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะ เป็นหน่วยงานระดับกรม

๑. ปัญหาการกำหนดนโยบายในกระบวนการยุติธรรมด้วยกรมอัยการ เป็นส่วนราชการ  
หนึ่งในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีภาระหน้าที่เน้นหนักในทางการปกครอง และ  
ด้านการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับพื้นฐานทางชนบท กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการกำหนด  
หน้าที่แผนและโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนแม่บทซึ่งเดิมมีแผน  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้กำหนดภาระหน้าที่กรมอัยการให้เด่นชัด<sup>๒๒</sup> ดังนั้นนโยบายของ  
กระทรวงมหาดไทยในการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมโดยเฉพาะกรมอัยการจึงเป็นนโยบายระดับรอง  
ของกระทรวงมหาดไทย

<sup>๒๒</sup> แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๑ และที่ ๒ บทบาทของกรมอัยการไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับ  
งานอัยการไว้ให้เด่นชัดนัก ต่อมาแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๘) ได้กำหนด  
ภารกิจของกรมอัยการไว้ในแผนสาขาความมั่นคงภายในและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดย  
เน้นงานปรับปรุงการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมเพื่อลดจำนวนและความรุนแรงของอาชญากรรม และ  
ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาและอื่น ๆ ตลอดจนพัฒนาระบบอัยการให้เป็นระบบอัยการ  
สากลสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๘)

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรบุคลากรให้เหมาะสมกับนโยบายของงานในหน้าที่ของ พนักงานอัยการ เพื่อบริการประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันสภาวะของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดจนการวิวัฒนาการทางสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามาก ตลอดจนพลเมืองของประเทศมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ปัญหาอาชญากรจึงเพิ่มขึ้นมากไปตามการขยายตัวของสังคม ปริมาณงานมีจำนวนมาก บุคลากรไม่สามารถขยายตัวตามได้ เนื่องจากถูกจำกัดโดยระเบียบทางราชการ เกี่ยวกับการ เพิ่มบุคลากรซึ่งแต่กรมอัยการ เพิ่มได้ปริมาณเท่ากับร้อยละ ๒ ซึ่งในกระทรวงมหาดไทยจึงถูกจำกัดกรอบของอัตรากำลังงานบริหารงานบุคคลในหน่วยงานระดับกรม

๓. ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณของกรมอัยการ กรมอัยการได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่เหมาะสมกับงานกระบวนการยุติธรรมทั้งนี้เกิดจากความไม่เข้าใจในงานของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งงานของกระบวนการยุติธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรม การบริหารงานให้มีประสิทธิภาพจึงต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพทางวิชาการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่นในกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้งบประมาณการค้า เนินการ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะเป็นงานในรูปธรรม การบริหารงานระดับนโยบายด้านงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยยังไม่เข้าใจการจัดสรรงบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรม

๔. ปัญหาการประสานงานในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมนั้นความรวดเร็ว คือ เป็นการป้องกันและการละเมิดสิทธิของประชาชน การประสานงาน การดำเนินคดีในส่วนราชการกระทรวงมหาดไทยใช้ เป็นระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย<sup>๒๓</sup> ซึ่งการร่างระเบียบการประสานงานในคณะกรรมการจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นเข้าร่วมในการร่างระเบียบซึ่งไม่เข้าใจในระบบกระบวนการยุติธรรมจึงทำให้ไม่สามารถออกระเบียบข้อบังคับได้ โดยรวดเร็ว ทำให้การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมล่าช้าตามไปด้วย

<sup>๒๓</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.

๕. ปัตติหาระกระทรวงมหาดไทยให้กรมอัยการรับผิดชอบคำ เนินงาน เกี่ยวกับนโยบายของ  
รัฐบาลและโครงการของกระทรวงมหาดไทย เช่น โครงการคุ้มครองสิทธิและการประνομข้อพิพาท  
การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในพื้นที่ยากจน<sup>๒๕</sup> ตลอดจนขยายโครงการ เกี่ยวกับการบังคับ  
ใช้วิธีการ เพื่อความปลอดภัยซึ่ง เป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทย<sup>๒๕</sup>

การ ยกฐานะกรมอัยการ เป็นทบวงในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

กรมอัยการ จะยกฐานะ เป็นทบวงสังกัดกระทรวงมหาดไทย การยกฐานะ เป็นทบวงก็มิ  
ความมุ่งหมาย เพื่อขยายขอบ เขตการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมให้ทันกับสภาพการ เปลี่ยนแปลง  
ของสังคมที่ขยายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐบาลได้กำหนดทิศทาง เกี่ยวกับกรมอัยการโดยกำหนด  
เป็นแผนของชาติ<sup>๒๖</sup> เป็นนโยบายหลักคือ

"ปรับปรุงระบบบริหาร งานพัฒนาให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพรวมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่  
ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศไทยส่วนรวม"

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ เกี่ยวกับกรมอัยการโดยเน้นบทบาทการอำนวยความสะดวกคือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๒๕</sup> คู่มือประνομข้อพิพาท "นโยบายของกระทรวงมหาดไทย" สำนักงานคุ้มครองสิทธิ  
และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) กรมอัยการ ทนา ๑๔

<sup>๒๕</sup> แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)

<sup>๒๖</sup> แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) วันที่

"ส่งเสริมบทบาทการอำนวยความสะดวกของผู้ถือหุ้นของฝ่ายบริหารให้กว้างขวางขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำผิดในคดีไม่ร้ายแรงหรือกระทำผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ต้องถูกดำเนินคดีในศาล และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม โดยจะดำเนินการขยายอำนาจเปรียบเทียบปรับในชั้นการสอบสวน การชลอการฟ้อง และแก้ไขปรับปรุงความประพฤติผู้กระทำผิดโดยพนักงานอัยการ รวมตลอดถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้ใช้มาตรการวิธีการ เพื่อความปลอดภัย ซึ่งจะเป็นการปกป้องคุ้มครองสังคมให้พ้นจากอาชญากรรมและช่วยเหลือผู้กระทำผิดบางประเภทให้มีโอกาสกลับตัว เป็นพลเมืองดีโดยไม่ถูกจำคุก<sup>๒๑)</sup>

ด้วยภาระหน้าที่ของกรมอัยการได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและโครงการของกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรของกรมอัยการในฐานะส่วนราชการระดับไม่อาจปรับตัวให้ทันกับสภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะในขณะอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการตามกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้ มีอยู่จำนวนน้อยแต่การขยายองค์กรไม่พัฒนาให้สอดคล้องกับปริมาณของงานที่เพิ่มขึ้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว กรมอัยการ เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเป็นระยะทุก ๕ ปี เพื่อปฏิรูปองค์กรอัยการดังกล่าว แนวความคิดหนึ่งที่จะพัฒนาก็คือยกฐานะกรมอัยการขึ้นเป็นทบวงสังกัดกระทรวงมหาดไทย

#### ผลที่กรมอัยการยกฐานะ เป็นทบวงสังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑. เมื่อยกฐานะเป็นทบวงสังกัดในกระทรวงมหาดไทยแล้ว เป็นการปฏิรูปองค์กรเพื่อรองรับงานโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล และได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยที่สามารถดำเนินการไปโดยมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

<sup>๒๑)</sup> นโยบายกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแถลงในการประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดหัวราษอาณาจักร เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๑

๒. เป็นการรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมาย ซึ่ง เดิมพนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องร้อง ซึ่งกรมอัยการได้ดำเนินการแก้ไขอำนาจหน้าที่ให้เข้าสู่ระบบอัยการสากล กล่าวคือ คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ร่างให้พนักงานอัยการ เข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่ เบื้องต้น<sup>๒๘</sup> แต่อย่างไรก็ตามอัยการก็อาศัยคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยได้เข้าไปให้คำปรึกษาแก่พนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ความผิดเกี่ยวกับแร่ ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น

๓. จัดองค์กรให้เหมาะสมกับปริมาณของงาน เมื่อยกฐานะเป็นทบวง แต่สังกัดกระทรวงมหาดไทย การปฏิรูปร่างองค์กรเกี่ยวกับการยกระดับหน่วยงานในกรมอัยการขึ้น เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม หรือเทียบเท่ากรม

๔. การจัดสรรงบประมาณในด้านการอำนวยความสะดวกประชาชนได้รับการจัดสรรในระดับกระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบ ถ้ามีฐานะเป็นกรมอย่างเช่นปัจจุบันงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเป็นภาพรวมและโครงการด้านการปกครองและพัฒนามีมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงจัดสรรงบประมาณให้การปกครองและการพัฒนาทำให้งบประมาณด้านความยุติธรรมเป็นงานรองในระดับกระทรวง

๕. การเป็นทบวงสังกัดในกระทรวงมหาดไทย การประสานงานในหน่วยงานราชการในกระทรวงมหาดไทย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ยังคงมีผลใช้บังคับและประสานงานตลอดจนความร่วมมือสามารถทำได้โดยง่าย ซึ่งสามารถให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>๒๘</sup> ร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผลเสียจากการยกฐานะกรมอัยการ เป็นทบวงสังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑. การยกฐานะ เป็นทบวงจะต้องมีการปรับโครงสร้างซึ่งจะกระทบต่อระบบโครงสร้างของพนักงานอัยการ เดิมที่มีอยู่จะต้องมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใหม่เกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งจะต้องมีการ เสนอการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. การยกฐานะ เป็นทบวงจึงต้องมีการ เพิ่มหน่วยงานโดย เฉพาะอย่างยิ่งงานด้านบริหารทั่วไป คือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง และกรมอัยการก็ เปลี่ยนสถานภาพ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ สังกัดในทบวงอัยการจะต้องมีการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖

แนวความคิดของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการมีแนวความคิดในการให้ กรมอัยการ เป็นทบวงอัยการ และการปฏิบัติงานของกรมอัยการในทบวงอัยการให้ เปลี่ยนสถานภาพ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ<sup>๒๔</sup> โดยมีประธานอัยการแห่งชาติ เป็นผู้ค้ำ เน้นคดีให้ เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย

แนวความคิดดังกล่าวอาจมีผู้อุปสรรคที่เป็นไปได้ยากด้วยเหตุผลหลายประการคือ

๑. ทำให้จำนวนคณะรัฐมนตรีเพิ่มมากขึ้นซึ่งจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น เรื่องยากสำหรับการปกครองในระบอบรัฐสภา

<sup>๒๔</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่

<sup>๒๕</sup> กันยายน ๒๕๑๕ ของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการ

๒. หน่วยงานในกระทรวงมหาดไทย กรณีกรมแรงงานได้มีการ เสนอร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้ง เป็นทบวงอยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้ เป็นอุปสรรคที่ เสนอร่างแก้ไขกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยอีก

๓. โอกาสจะจัดตั้งกรมอัยการขึ้น เป็นทบวงในสังกัดกระทรวงมหาดไทยคง เป็นไปไม่ได้ยาก เพราะตั้งแล้วอำนาจหน้าที่คงเดิม<sup>๓๐</sup>

### ๒.๒ แนวความคิดยกฐานะกรมอัยการ เป็นทบวงอิสระ<sup>๓๑</sup>

แนวความคิดในการยกฐานะของกรมอัยการ เป็นทบวงอิสระ คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา งานอัยการได้กำหนดรูปแบบของทบวงอิสระไว้ และได้ให้แนวความคิดและ เหตุผลไว้ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมอัยการ เกี่ยวกับพนักงานอัยการยังคง เดิม เพราะเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ การยกฐานะ เป็นทบวงอิสระทำให้ สามารถกำหนดนโยบายด้านการอำนวยความยุติธรรม เพราะมีรัฐมนตรีรับผิดชอบในการแถลงต่อ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา และเป็น การรับผิดชอบงานด้านการอำนวยความยุติธรรมเพียงด้านเดียว จึงทำให้สามารถดำเนินคานกระบวน การยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๓๒</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๐</sup> โทเม ภักดิ์ภิมย์ รายงานประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๒๖ วาระประชุมปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม เฉพาะกรมอัยการ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๖

<sup>๓๑</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๒ ใหม่ กระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง (๑๔) ทบวงอัยการ

<sup>๓๒</sup> ประเทือง กীরติบุตร "โครงการและการพัฒนา" ในหนังสืองานพระถวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ของอัยการ ประจำปี ๒๕๑๑ หน้า ๑-๓



๒. การจัดการกระบวนอัยการ เมื่อยกฐานะ เป็นทวงแล้วให้มีสำนักงานอัยการแห่งชาติ เป็นองค์ปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามกฎหมายโดยมีประธานอัยการแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชา

๓. การจัดสรรงบประมาณ เมื่อ เป็นทวงอัยการโดยไม่โต้แย้งกระทรวงใด การพิจารณางบประมาณย่อมมีฐานะ เป็นกระทรวงหนึ่งและมีสิทธิในการออกเสียงในคณะรัฐมนตรี การกำหนดงบประมาณจึง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการได้ เสนอแนวความคิดไว้ ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักการและ เหตุที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ให้กรมอัยการยกฐานะ เป็นทวงอัยการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของทวงอัยการไว้คือ

"ทวงอัยการมีอำนาจหน้าที่ เป็นนายแทนดินและคำ เนินอรรถคดีให้ เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน"<sup>๓๓</sup>

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับให้ เป็นของประธานอัยการแห่งชาติ

การกำหนดองค์กรในทวงอัยการ ได้มีแนวความคิดให้แบ่งส่วนราชการดังนี้คือ

๑. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

๒. สำนักงานปลัดทวง

<sup>๓๓</sup> (ร่าง) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๒๔ จตุ

### ๓. สำนักงานอัยการแห่งชาติ

จากแนวความคิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับงานอัยการโดยเฉพาะงานด้านพิจารณาทางอาชญากรรมก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมไม่ใคร่รวมหน่วยงานสอบสวนซึ่งเป็นการดำเนินคดีเบื้องต้นเข้าไปด้วย

#### หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งกรมอัยการ เป็นทบวง

๑. เนื่องจากองค์กรของอัยการในอาระยะประเทศมีรูปแบบเป็นกระทรวง หรือทบวง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) กำหนดให้ดำเนินการปรับปรุงระบบงานอัยการให้ไปสู่มาตรฐานอัยการสากล

๒. เนื่องจากงานของอัยการ เป็นหน่วยงานบริหารยุติธรรมก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล จึงสมควรยกฐานะของกรมอัยการขึ้นเป็นทบวง เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดีมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และทั้ช้เชื่อมกับการบริหารงานของศาลยุติธรรม<sup>๓๔</sup>

การยกฐานะกรมอัยการ เป็นทบวงมีลักษณะคล้ายคลึงกับต่างประเทศ เช่น กระทรวงยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๔</sup> บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕

แต่กระทรวงยุติธรรมของต่างประเทศได้รวมเอาอำนาจการสอบสวนเข้ามาอยู่ใน กระทรวงยุติธรรมโดยที่อธิบดีอัยการ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมด้วย ซึ่งเป็นข้อแตกต่างใน การจัดระบบกระบวนการยุติธรรม โดยแยกรัฐมนตรี ทบวง กับประธานอัยการแห่งชาติออกจากกัน ยี่สิบสี่ เนื่องจากต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อธิบดีอัยการ และพนักงานอัยการมา จากการ เลือกลง จึงสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ สำหรับอธิบดีอัยการของประเทศไทยมาจาก ข้าราชการประจำ ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างจึงแตกต่างกันออกไปแล้วแต่ละประเทศ

### ๒.๓ แนวความคิดโอนกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม

การโอนกรมอัยการไปอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการวิจัยและพัฒนางาน อัยการ ได้ให้หลักการและเหตุผลไว้ คือ<sup>๓๕</sup>

๑. เนื่องจากกรมอัยการ เป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งในการบริหารงานยุติธรรม จึง สมควรจะอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรอัยการในอาระ ประเทศ

๒. เนื่องจากอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจสูงสุดอย่างหนึ่งในอำนาจอภิปไตย ทบวงงาน ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานศาลยุติธรรมและงานส่งเสริมตุลาการ จึงควรที่จะแยกจาก กระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นกระทรวงที่จัดตั้งโดยอำนาจฝ่ายบริหาร ไปเป็นหน่วยงานอิสระยิ่งขึ้น ตรงต่อองค์กรศาลโดยตรง

<sup>๓๕</sup> บันทึกหลักการและ เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕

จากหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการนี้ เป็นแนวความคิดที่จะปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เหมือนกับนานาประเทศ กล่าวคือกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น กระบวนการยุติธรรมก็ประกอบไปด้วยกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารโดยมีหน่วยงานอัยการ ตำรวจ และราชทัณฑ์ อยู่ด้วยกัน และกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศมีหน่วยงานอัยการ เป็นหลักที่สามารถกำหนดนโยบายตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทำให้การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยสามารถป้องกันและปราบปรามตลอดจนแก้ไขปัญหอาชญากรรมได้ เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนได้ ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศจึง เป็นกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหาร โดยกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวอธิบดีอัยการ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมโดยตำแหน่งด้วย

การที่กระทรวงยุติธรรมต่างประเทศโดยเฉพาะของประเทศญี่ปุ่น<sup>๓๖</sup> รัฐธรรมนูญได้ กำหนดโครงสร้างและระบบสถาบันทางการปกครองจากพื้นฐานปรัชญาและแนวความคิดทางประชาธิปไตย โดยยึดหลักการไว้ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนได้บัญญัติรับรองอำนาจอธิบดีไทยเป็นของประชาชนและมาจากปวงชน และกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิบดีไทย ๓ ประการแยกจากกันคือ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม โดยองค์กรทั้งสามมีประชาชนเป็นฐานและเป็นที่มาของฐานอำนาจซึ่งได้แก่สมาชิกรัฐสภาได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และตุลาการ ศาลสูงสุด ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้นระบอบการใช้อำนาจอธิบดีไทย

<sup>๓๖</sup> ทวีศักดิ์ ๗ ตะกั่วทุ่ง, "งานอัยการของประเทศไทย" (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้ว การพิมพ์, ๒๕๑๖) หน้า ๑๐๒ - ๑๑๒

จึงได้แยกกันโดยเด็ดขาด จึงทำให้ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้รับการปฏิรูปโดยแยก  
องค์กรของศาลออกเป็นเอกเทศไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร องค์กรของอัยการได้มีสภาพเป็นหน่วยงานหลัก  
ของกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และการจัดองค์กรได้แบ่งลำดับชั้น เช่นเดียวกับลำดับชั้น  
ของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

๒.๓.๑ กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวง  
ยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑<sup>๓๖)</sup> ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจอัยไทยมา  
จากปวงชนชาวไทย และแบ่งอำนาจอัยไทยเป็น ๓ องค์กร คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร  
อำนาจตุลาการ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทรวงยุติธรรมของไทยมิได้มีการปฏิรูปองค์กร  
ให้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แยกอำนาจตุลาการออกเป็นอำนาจหนึ่งต่างหาก กระทรวง  
ยุติธรรมของไทยกับมีรัฐมนตรีที่เป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรทางฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามแม้กระทรวงยุติธรรมของไทยจะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่การ  
คำ เนินงานของกระทรวงยุติธรรมไทยกับคำ เนินงานกิจการศาลเพียงอย่างเดียวซึ่งในความเป็น  
จริงแล้วควร เรียกว่า "กระทรวงศาลยุติธรรม"<sup>๓๗)</sup> ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงยุติธรรมของประเทศ  
ไทยได้แบ่งแยกงานออกเป็น ๒ ประเภทคือ

<sup>๓๖)</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓

<sup>๓๗)</sup> กลุ่พล หลวนัน บันทึกความเห็นของผู้แทนกรมอัยการ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลจรรยา

๑. การดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคือ "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"<sup>๓๔</sup>

๒. การดำเนินงานบริหารกิจการศาลยุติธรรมซึ่งงานดังกล่าวเป็นงานตามบริหารธุรการเพื่อให้งานการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลเป็นไปโดยสะดวก เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ เช่นการจัดตั้งศาล การก่อสร้างที่ทำการของศาล การเงิน การคลัง การพัสดุครุภัณฑ์ การบริหารงานบุคคล การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่ง การคุมประพฤติผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล การส่งเสริมทางด้านวิชาการต่าง ๆ ให้แก่ตุลาการ เป็นต้น<sup>๔๐</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรมของไทยทั้งสองประการแล้วจึงมิใช่กระทรวงยุติธรรมตามความหมายของนานาประเทศอย่างกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ศาลยุติธรรมได้แยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและศาลยุติธรรมได้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และงานตามบริหารธุรการของตนเองโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรมแต่อย่างใด กระทรวงยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมของ "ฝ่ายบริหาร" โดยเฉพาะนโยบายการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม นโยบายวิธีพิจารณาความ งานตำรวจ (ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่สำนักงานสอบสวนกลาง) งานอัยการ งานราชทัณฑ์ งานอภัยโทษ งานตรวจคนเข้าเมือง งานคุมประพฤติ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๖๔

<sup>๔๐</sup> กุลหล พลวัน "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มิใช่อาญาในประเทศไทย เป็นเอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติที่มิใช่ทางอาญา" จัดโดย สถาบันนโยบายศึกษาศาสตร์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์ผู้แทนราษฎร. (อัครสำเนา)

๒.๓.๒ แนวความคิดกรมอัยการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

แนวความคิดโอนกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีหลักการพื้นฐานที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

๑. พิจารณาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในอดีต เมื่อมีการก่อตั้งกระทรวงยุติธรรมใหม่ๆ เพื่อให้ต่างประเทศยอมรับในสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กรมอัยการได้ก่อตั้งขึ้นมาในกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้กระบวนการยุติธรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยเปลี่ยนแปลงวิธิการณาความจากระบบไตส่วนมาเป็นระบบกล่าวหา ดังนั้นการที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมกรมอัยการทำหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรมซึ่งไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีให้กับกระทรวงยุติธรรม และตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการนั้นสามารถสับเปลี่ยนตำแหน่งกับทางผู้พิพากษาได้ และในการดำเนินงานกระทรวงยุติธรรมอธิบดีกรมอัยการจึงทำหน้าที่บริหารงานทางธุรการด้วย

ต่อมาหลังจาก พ.ศ. ๒๔๖๕ กรมอัยการได้โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้กระทรวงยุติธรรมขาดนักกฎหมายฝ่ายบริหาร ซึ่งกรมอัยการได้ทำอยู่ก่อนนั้นจึงทำให้กระทรวงยุติธรรมไม่สามารถไปหาคอบรมข้าราชการฝ่ายธุรการขึ้นมาทำหน้าที่แทนอัยการได้ กระทรวงยุติธรรมจึงให้ข้าราชการตุลาการโอนหรือช่วยราชการในตำแหน่งธุรการ เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม รองปลัดกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งผู้อำนวยการกอง สำนักส่งเสริมงานตุลาการ กรมบังคับคดี เป็นต้น

การที่กระทรวงยุติธรรมได้ปฏิรูประบบวิธีการบริหารงานกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวทำให้กระทรวงยุติธรรมเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรในลักษณะ เช่น เกี่ยวกับการบริหารงานของศาลยุติธรรมต่างประเทศโดย เฉพาะประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้แยกงานยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด ซึ่งแท้จริงแล้วการบริหารงานกระทรวงยุติธรรมของไทยในปัจจุบันก็คือการบริหารงานของกิจการของศาล เพียงอย่าง เดียว เท่านั้น จึงมิใช่กระทรวงยุติธรรมตามความหมายของนานาประเทศ

๒. สถานะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยในฐานะเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแล เป็นเพียงนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจในการเข้าไปดูแลควบคุมการดำเนินงานคดี เป็นเพียงมีหน้าที่ในการวางระเบียบในทางธุรการ<sup>๔๑</sup> เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของศาล เช่น การงบประมาณ การพัสดุ การบังคับคดีตามคำพิพากษา การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ เด็ก และเยาวชน แต่โดยพฤตินัยแล้วกระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยได้มีวิธีการดำเนินงานด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองโดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากกระทรวงยุติธรรมในต่างประเทศ

๓. กระทรวงยุติธรรมได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งเดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ<sup>๔๒</sup> ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารมาเป็นประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการแสดงให้เห็นว่าตุลาการมีความประสงค์โดยเจตนาจะบริหารงานคนบุคคลด้วยตนเอง

๔. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการตุลาการ<sup>๔๓</sup> ได้บัญญัติให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นงานทางด้านบริหารให้ตำแหน่งดังกล่าวแต่งตั้งมาจากข้าราชการตุลาการเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการต้องการให้ข้าราชการตุลาการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานทั่วไปทั้งหมดโดยให้บุคลากรที่มาจากองค์กรเดียวกันคือข้าราชการตุลาการ ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงแล้วการบริหารงานทั่วไปเป็นหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนซึ่งสังกัดในกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมจึงควบคุมทั้งงานบริหารทั่วไป และงานการพิจารณาพิพากษาโดยองค์กรตุลาการทั้งหมด

<sup>๔๑</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๑

<sup>๔๒</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๗ ข้อ ๒๔

<sup>๔๓</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔๖

"ให้แต่งตั้งปลัดกระทรวงยุติธรรมมาจากข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ"



จากการที่กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยได้ดำเนินกิจการศาลเพียงอย่างเดียวนี้เองทำให้แนวความคิดที่จะทำองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้ามารวมในกระทรวงยุติธรรมไม่อาจกระทำได้อีก ทั้งนี้ เพราะกระทรวงยุติธรรมโดยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานตุลาการแยกเป็นอิสระต่างหากจากองค์กรอื่นแล้ว ดังนั้นจึงไม่ควรนำหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวไปรวมไว้ในกระทรวงยุติธรรมของไทย ควรให้กระทรวงยุติธรรมพัฒนาโครงสร้างตามรูปแบบเดิมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากแนวความคิดของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา งานอัยการดังกล่าว เป็นแนวความคิดแยกศาลออก เป็นองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจอธิปไตย จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้นการปฏิรูปองค์กรของกระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยเป็นการปฏิรูปองค์กรที่บริหารงานโดยข้าราชการตุลาการอยู่แล้ว เพราะขณะนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นเพียงตัวแทนขององค์กรศาลยุติธรรมที่เข้าไปอยู่ในคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นงานของฝ่ายบริหาร จึงสมควรทำการปรับปรุงโดยเกณฑ์บัญญัติของกฎหมายไม่ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกระทรวงยุติธรรมของไทยในปัจจุบันโดยให้ประธานศาลฎีกา ดำเนินการบริหารงานขององค์กรตุลาการด้วยตนเอง

สำหรับกรมอัยการด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว กรมอัยการจึงไม่สามารถโอนไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมได้ จึงต้องพิจารณาให้กรมอัยการจัดองค์กรในรูปแบบลักษณะอื่นแทน

ดังนั้นระบบการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของไทยจึงได้แตกต่างไปจากต่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง เข้ามามีแทรกแซงและทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยพยายามจะรักษาสถานะภาพและเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้งานของตนเองโดยไม่ได้คำนึงถึงหน่วยงานอื่นที่จะต้องทำงานประสานร่วมกัน จึงทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องถึงผลกระทบดังกล่าว จึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย

ตามแนวความคิดของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการพิจารณาจากหลักการและ  
เหตุผลแล้ว เห็นว่าควรดำเนินการตั้งกระทรวงยุติธรรมโดยให้กระทรวงยุติธรรมเป็นของหน่วยงาน  
โดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้ โดยให้ตั้งองค์กรกระบวนการ  
ยุติธรรมของฝ่ายบริหารทั้งหมดโดยให้มีกรมอัยการ กรมตำรวจ และกรมราชทัณฑ์ เป็นหลักใน  
กระทรวงยุติธรรมซึ่งการจัดองค์กรดังกล่าวนี้ประเทศต่าง ๆ ได้ยึดหลักการนี้ในการปฏิรูประบบ  
ยุติธรรมโดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น และของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรับผิดชอบงาน  
ของอัยการนั้นมีได้เกี่ยวข้องกับงานศาลยุติธรรมเลย โดยศาลได้แยกเป็นองค์กรอิสระ การให้  
กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานอัยการจึงไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการให้ความเป็นอิสระแก่  
อัยการออกจากฝ่ายตุลาการดังกล่าวข้างต้น สำหรับในประเทศไทยเฉพาะระบบการยุติธรรมแบบ  
ไทย ๆ จึงไม่อาจกำหนดให้งานอัยการอยู่ในกระทรวงยุติธรรมโดยมีรัฐมนตรีเพียงคนเดียวรับผิดชอบ  
ชอบทั้งงานฟ้องร้อง และงานพิพากษาชี้ขาดคดีในขณะเดียวกันได้<sup>๔๔</sup>

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวกรมอัยการจึงไม่สามารถโอนไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม  
ของไทยได้รัฐจึงต้องหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารอำนาจตามความยุติธรรม  
ของฝ่ายบริหารโดยยกฐานะเป็นกระทรวงยุติธรรมแยกองค์กรศาลออกไป เป็นอิสระ

### ๒.๓.๓ สาระสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมแบบใหม่

การปรับปรุงกระทรวงยุติธรรมของฝ่ายบริหารโดยยึดแนวทางของนานาประเทศแยก  
สาระสำคัญดังนี้คือ<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๔</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ "งานอัยการไทย" เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน วิทยาลัยการปกครอง  
โรงเรียนนักปกครองระดับสูง กรมการปกครองพ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๔

<sup>๔๕</sup> อนุช้อย วัฒนโกเมธ "การปรับโครงสร้างกรมตำรวจกับการอำนวยความยุติธรรม"  
ในการสัมมนาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจกับการอำนวยความยุติธรรม หน้า ๑๒

๑. ปรับปรุงกระทรวงยุติธรรมแบบใหม่ โดยแยกระบบบริหารและองค์กรศาลยุติธรรม ออกจากกระทรวงยุติธรรมให้ไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การฝ่ายตุลาการคู่ๆ ด้ยกับการแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา เป็นองค์กรอิสระจากมีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง กรม ในฝ่ายบริหาร

๒. กระทรวงยุติธรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารควรประกอบด้วยกรมอัยการ กรมตำรวจ และกรมราชทัณฑ์ โดยแยกตัวออกจากกระทรวงมหาดไทยมาจัดตั้งเป็นกระทรวงอิสระ

๓. กระทรวงยุติธรรมใหม่ควรคงระบบคณะกรรมการ (Commission) คำนอานาจของ ตำรวจและอัยการไว้แต่ผสมผสาน (Merge) เป็นคณะกรรมการส่งเสริมอำนวยการยุติธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงคานตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ เพื่อช่วยเหลือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ใหม่) ในการบริหารราชการ เพราะงานทั้งสามมีลักษณะ เป็นวิชาชีพ เฉพาะแต่ต้องประสานสัมพันธ์ เป็น ระบบคอกัน

๔. ควรแยกงานสอบสวนคดีอาญาจากกรมตำรวจมาจัดตั้ง เป็นกรมการสอบสวนเพื่อให้เกิดอานาจความดวงรังอานาจในการจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง (กรมตำรวจ - กรมการสอบสวน - กรมอัยการ) ทั้งนี้ เพื่อยุติการแย่งชิงอานาจสอบสวนระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจ การแบ่งแยกนี้ จะไม่ว่าให้ตำรวจเกิดความรู้สึกสูญเสียแต่อย่างใด

๕. มีความจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาบทบาทภารกิจของกรมตำรวจ (เดิม) ว่ามีอะไรบางที่ไม่ใช่งานของตำรวจ (Non - Police Functions) เพื่อพิจารณามอบงาน ดังกล่าวให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบแทน เช่นงานค้นเบาะแสการลักขโมยให้การปกครองท้องถิ่น หรือไม หรืองานจราจร ตำรวจควรรับผิดชอบเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ หรืองานสวัสดิภาพ เด็กและเยาวชน ควรเป็นภารกิจของตำรวจหรือไม่ เพราะตำรวจขาดบุคลากรที่มีทักษะทางด้านจิตวิทยาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน หรืองานตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งเป็นกองกำลังกึ่งทหาร ควรมีความเหมาะสมอยู่กับหน่วยงานใด เป็นต้น แล้วปรับปรุงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยตรง

๖. ควรแยกงานราชทัณฑ์เป็น ๒ ลักษณะคือ งานแก้ไขผู้กระทำผิด (Correction) และการฟื้นฟู (Rehabilitation) ผู้ได้รับการคุมประพฤติในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล (Probation) และผู้ได้รับการพักการลงโทษ (Parole) เพื่อขยายงานด้านการฟื้นฟูผู้ถูกคุมประพฤติให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๗. ในส่วนของกรมอัยการ ลักษณะงานที่พัฒนาไปมากตามสภาวะของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันกรมอัยการนอกจากจะมีหน้าที่เป็นนายแผนกดินของรัฐบาลยังมีบทบาทส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการป้องกันอาชญากรรมตามวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญ้อีกด้วย ซึ่งกระทบต่อการจัดส่วนราชการของกรมอัยการ ทำให้จัดตั้งซ้อนกอง กล่าวคือกรมอัยการจัดส่วนราชการออกเป็นกองขนาดใหญ่ มี "อัยการพิเศษฝ่าย" เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา โดยกองขนาดใหญ่จัดแบ่งเป็นกองตามปกติตามปริมาณและลักษณะงานกองตามปกติที่ "หัวหน้าพนักงานอัยการ" เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา กองขนาดใหญ่บางกอง เช่น กองคดีอาญา แบ่งเป็นกองตามปกติ ๑๓ กอง และกองแพ่ง ตามปกติ ๘ กอง ดังนั้นในสภาพปัจจุบันของกรมอัยการอาจแบ่งเป็นไต่อย่างน้อย ๓ กรม คือ กรมอาญากรมคดีแพ่งและเศรษฐกิจ กรมปรึกษา สำหรับงานคุ้มครองสิทธิ ก็อาจแยกเป็นกรมได้เหมือนกัน แต่จะต้องพิจารณารวมงานคุ้มครองผู้บริโภค งานช่วยเหลือชาวไร่ ชาวนา ทางกฎหมาย และงานเรื่องราวร้องทุกข์ที่อยู่ในรูปคณะกรรมการและอยู่ในส่วนราชการอื่นมาผนวกด้วย

๘. นอกจากนี้ควรพิจารณาระดมความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ เพื่อแสวงหาแหล่งจัดตั้งสถาบันทางวิชาการ หรือสถาบันวิจัยเป็นหน่วยงานช่วยเสริมการปฏิบัติการของกรมต่าง ๆ เช่น สถาบันวิทยาการตำรวจ สถาบันอาชญา ทัณฑ์วิทยา เป็นต้น

การจัดโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่ (แยกศาลยุติธรรมเป็นองค์กรอิสระ)

ตั้งขึ้นคือ

รูปแบบการจัดองค์กรกระทรวงยุติธรรมใหม่ควรมีโครงสร้างประกอบด้วยหน่วยงาน

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวง
๓. กรมอัยการ
๔. กรมการสอบสวน
๕. กรมตำรวจ
๖. กรมการรักษาความสงบภายใน (กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน)
๗. กรมราชทัณฑ์
๘. สถาบันพัฒนาข้าราชการอ่านวยความยุติธรรม
  - ๘.๑. วิทยาลัยอัยการ
  - ๘.๒. วิทยาลัยตำรวจ
  - ๘.๓. วิทยาลัยราชทัณฑ์

ศูนย์วิทยุโทรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดโครงสร้างดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานในกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถประสานงานตามการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมระหว่างหน่วยงานจึงต้องมีคณะกรรมการส่งเสริมอำนวยความสะดวก เป็นผู้ช่วยเหลือในกิจการอำนวยความสะดวก (ทั้งด้านตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์) แก่รัฐมนตรีในกระทรวงยุติธรรม

ดังนั้น จึงขอจะกล่าวไว้ว่าแนวความคิดที่จะโอนกรมอัยการไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมของไทยในปัจจุบันนั้นไม่ตรงตามหลักของระบบการบริหารงานยุติธรรมของฝ่ายบริหาร เพราะสภาพความเป็นจริงกระทรวงยุติธรรมมุ่งพัฒนากิจการของศาลเพียงอย่างเดียว กรมอัยการเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารจึงเป็นการยากที่จะปฏิรูปทั้งทางด้านนโยบายและการจัดองค์กรที่มุ่งประสงค์ในแนวทางเดียวกันได้ นอกจากนี้จะปฏิรูปในรูปแบบอื่นโดยจัดหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไว้ในหน่วยงานเดียวกันโดยจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมใหม่แยกศาลเป็นองค์กรอิสระ เช่นนานาประเทศจะสามารถในการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม เช่นการปราบปรามอาชญากรรม การป้องกันอาชญากรรม ก็สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นหลักประกันความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๒.๔ ปรับปรุงฐานะกรมอัยการขึ้น เป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

แนวความคิดของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการได้กำหนดโครงสร้างให้กรมอัยการยกฐานะ เป็นทบวง แต่ให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หลักการและเหตุผลของคณะกรรมการได้ขอพิจารณาที่คือ<sup>๔๖</sup>

<sup>๔๖</sup> บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ (ฉบับที่....) ของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนางานอัยการ กรมอัยการ

๑. เนื่องด้วยองค์กรของอัยการในอารยะประเทศมีรูปแบบเป็นกระทรวง หรือทบวง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) กำหนดให้ ดำเนินการปรับปรุงระบบงานอัยการให้ไปสู่วิชาการอัยการสากล

๒. เนื่องด้วยงานของอัยการ เป็นหน่วยงานยุติธรรมก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาล จึงสมควร ยกฐานะกรมอัยการขึ้นเป็นทบวง เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดีมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และทัดเทียมกับการบริหารของศาลยุติธรรม

การจัดโครงสร้างของกรมอัยการว่าควยความมุ่งหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน อัยการ เป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการ เมือง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงาน ด้านความยุติธรรม ซึ่งแนวความคิดนี้ไม่ได้ออกแตกต่างจากการยกฐานะเป็นทบวงหรือกระทรวง และ ให้เป็นทบวงในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

การที่กรมอัยการได้ยกฐานะ เป็นทบวง และอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อ ดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่หลักใหญ่กับหน่วยงานที่สังกัดคือ<sup>๕๑</sup>

"สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะ รัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดินและราชการอื่นตามที่ได้อีกกฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีและราชการอื่น ๆ ซึ่งมีโดยอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ"

<sup>๕๑</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ซี ๓

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว เป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีหรือจะกล่าวโดยทั่วไปแล้วก็คือมีอำนาจดำเนินการบริหารงานธุรการของการบริหารให้กับกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ เพื่อให้การดำเนินการของภาครัฐบาลเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรมอื่นมิได้กำหนดก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

สำหรับกรมอัยการ เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด และช่วยเหลือทางกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยังเป็นที่ยึดพิทักษ์ให้กับองค์กรของรัฐตั้งแต่กล่าวมาแล้วในบทนี้ ๆ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงงานของกรมอัยการแล้วการที่จะยกฐานะกรมอัยการ เป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่อาจจะแก้ปัญหาคำถามความเป็นอิสระและหลักประกันในการปฏิบัติตามหน้าที่แห่งงานอัยการได้ เพราะการยกฐานะเป็นทบวง การจัดหน่วยงานในทบวงก็ต้องเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากที่กรมอัยการจะสังกัดกระทรวงมหาดไทย

#### ๒.๔.๑ บทบาทการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในการปกครองในระบอบรัฐสภาชั้นรัฐบาลจะแต่งตั้งรัฐมนตรีมากำหนดบทบาทของกระทรวง ทบวง ต่างที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจะประกอบด้วยหลาย ๆ รัฐมนตรีซึ่งแล้วแต่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายความรับผิดชอบให้ควบคุมดูแลหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นการที่กรมอัยการจะยกฐานะเป็นทบวงสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี คนใดคนหนึ่งอาจถูกมอบหมายให้ควบคุมดูแลทบวงอัยการ ซึ่งไม่เข้าใจในระบบกระบวนการยุติธรรมซึ่งอาจแทรกแซงทางการเมืองซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน



๒. ความร่างประกาศของคณะปฏิวัติ ประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ต้องเป็น รัฐมนตรีทบวงอัยการ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ค้ำนังถึงผลการ เลือกตั้งในสมัยต่อไป ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจึงอาจโน้มเอียงไปในลักษณะการขึ้นำของ รัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการการเมืองเข้าไปมีบทบาทสูงสุดในองค์กรที่ให้อุดให้โทษแก่ ข้าราชการซึ่งทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผลกระทบดังกล่าวก็จะกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ ประชาชนเช่นเดียวกัน

๒.๕.๒ ผลจากการที่กรมอัยการยกฐานะ เป็นทวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๑. การกำหนดนโยบายค้ำนกระบวนการยุติธรรมของทบวงอัยการซึ่งสามารถกำหนด นโยบายให้ เป็นไปตามแนวทาง เคียวกันที่สามารถ นำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและกำหนด เป็นนโยบาย ของรัฐบาลได้ ซึ่งจะทำให้อุทรวงงานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้ความร่วมมือและประสานงาน กระบวนการยุติธรรมใค้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาล

๒. การจัดสรรงบประมาณเพื่อค้ำ เนินงานตามแผนและโครงการของทบวงสามารถ ค้ำ เนินการใค้ตามเป้าหมาย ทั้งนี้เนื่องจากทบวงมีรัฐมนตรี เป็นผู้นับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อใค้ค้ำ เนินการตามโครงการที่เสนอต่อรัฐบาลไว้

๓. การ เป็นทวงสามารถใค้ประสิทธิภาพของทวงงานมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากทบวง อัยการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากมาย เช่นโครงการวิธีการเพื่อความปลอดภัย โครงการ อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และโครงการตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังมีโครงการในอนาคต เช่น ชลอการฟ้องเพื่อลด ปัญหาวาอาชญากรรมเป็นต้น

๒.๕ เปลี่ยนแปลงฐานะกรมอัยการ เป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวง ทบวง

แนวความคิดในการ เปลี่ยนแปลงฐานะของกรมอัยการ เป็นหน่วยงานอิสระเทียบเท่ากรม แต่ไม่สังกัดกระทรวงใด และมีชื่อเรียกอย่างอื่นเช่น สำนักงานอัยการแห่งชาติ เป็นการปรับปรุงองค์กรใหม่มีความเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นผลดีต่อประชาชนซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเปลี่ยนแปลงฐานะของกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติด้วยหลักการและเหตุผล ๒ ประการคือ<sup>๔๔</sup>

๑. เนื่องจากองค์กรของอัยการในอารยะประเทศมีรูปแบบเป็นองค์กรอิสระ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) กำหนดให้ดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการให้ไปสู่มาตรฐานสากล

๒. เนื่องจากงานของอัยการ เป็นหน่วยงานบริหารงานยุติธรรมก่อนการดำเนินคดีขึ้นสู่ศาล จึงสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของกรมอัยการ เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดีมีประสิทธิภาพตลอดตัว และทัดเทียมกับการบริหารงานของศาลยุติธรรม

จุดมุ่งหมายของการ เปลี่ยนแปลงฐานะของกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติก็ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงได้วางหลักการ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๔๔</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕ เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ

ให้กรมอัยการ เปลี่ยนแปลง เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ โดยไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง  
 ทบวงใด ทั้งเช่นหน่วยงานบางหน่วยคือ<sup>๕๐</sup>

๑. ราชบัณฑิตยสถาน
๒. สำนักพระราชวัง
๓. สำนักราชเลขาธิการ
๔. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
๕. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

การจตุตถกรรมของหน่วยงานทั้ง ๕ นี้ โดยไม่ให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง  
 ทบวง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของหน่วยงานดังกล่าวมีลักษณะพิเศษเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์  
 ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์อยู่เหนืออำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 สำนักพระราชวัง และสำนักราชเลขาธิการ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะให้เป็น  
 องค์กรออิสระ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้คือ

"สำนักพระราชวัง มีอำนาจหน้าที่จัดการพระราชวังตลอดจนการดูแลรักษาทรัพย์สินและ  
 ผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์..."<sup>๕๑</sup>

<sup>๕๐</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๒๘

<sup>๕๑</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๓๑

"สำนักราชเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ เลขานุการในองค์พระมหากษัตริย์..."<sup>๕๒</sup>

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงาน เป็นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่สมควรที่จะให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เพราะหน่วยงานดังกล่าว เป็นทบวงทางการ เมือง จึงไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะเข้าไปก้าวกายการบริหารของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งพระองค์ทรงอยู่เหนือทางการเมือง ซึ่งพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจทางคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ดังนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้เป็นองค์กระโสรเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกฎหมายบัญญัติไม่ให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ทั้งนี้เนื่องจากมีวัตถุประสงค์งานการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องห่วงเกรงต่ออิทธิพลทางการเมือง สถานะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดิน จึงต้องมีความจำเป็นกำหนดองค์กรให้เป็นอิสระ สามารถดำเนินงานได้อย่างตรงไปตรงมา เพื่อผลประโยชน์ของแผ่นดิน

ส่วนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้คือ

"สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ..."<sup>๕๓</sup>

<sup>๕๒</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๓๒

<sup>๕๓</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๓๔

การบัญญัติให้สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา เป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง นั้น เนื่องจากสถาบันนิติบัญญัติ เป็นสถาบันที่จะคอยควบคุมดูแลการทำงาน ของรัฐบาล จึงจำเป็นจะต้องให้มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะในระบบการปกครอง โดยรัฐสภาซึ่งมีพรรคการเมืองหลายพรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่มีความโน้มเอียงต่อพรรคการเมืองใดก็อาจมีผลต่อการ เปลี่ยนแปลง คั้งนั้นจึงบัญญัติไม่ให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ใด เพราะถ้าสังกัดทบวงการ เมืองดังกล่าว การปฏิบัติหน้าที่มุ่งแต่ประโยชน์ชนทบวงการ เมืองที่ตนสังกัดเท่านั้น จึงจำเป็น ต้องให้เป็นองค์กรที่เป็นกลางทางการเมือง

#### การบังคับบัญชาหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

การจ้องครทหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นองค์กรอิสระแต่ต้องมี การควบคุมและรับผิดชอบ เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อ เป็นการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบ ต่อฝ่ายบริหาร จึงมีการกำหนดการบังคับบัญชาในลักษณะให้การบังคับบัญชากับผู้นำของฝ่าย บริหาร เช่น สำนักราชวัง สำนักราชเลขาธิการ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้อยู่ในการ บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี คั้งนั้นจึงจะเห็นได้ว่า เมื่อบัญญัติให้หน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายก รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง จึงต้องให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชา

ราชบัณฑิตยสถาน ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็น กรณีที่น่าสังเกตเพราะแตกต่างไปจากองค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ เมื่อไม่ให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง แล้วกับบัญญัติให้อยู่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการ และยังมีบัญญัติให้ ข้าราชการการเมืองบังคับบัญชาข้าราชการประจำ พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสถาน แล้วไม่มีหน้าที่ให้คดีให้โทษ และไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงให้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ใด และยังให้อยู่ในความรับผิดชอบและบังคับบัญชาของรัฐมนตรีด้วย จึงน่าจะ เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ เพราะรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งแตกต่างจากการให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกำกับดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภาให้อยู่ภายในบังคับบัญชาของประธานสภานิติบัญญัติ  
ตั้งไกลจากแต่เบื้องต้นแล้วว่าสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา เป็นศูนย์กลางของฝ่ายนิติบัญญัติใน  
ระบอบการปกครองในระบอบรัฐสภาซึ่งมีพรรคการเมืองหลายพรรค จึงต้องมีความเป็นกลางทาง  
การเมือง จึงให้ประธานสภานิติบัญญัติ เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งจะ เห็นได้ชัดเจนก็คือกฎหมายไม่ได้ให้  
อยู่ในการบังคับบัญชาของประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจาก  
นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งอาจเสียความเป็นธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง  
เมืองได้ จึงให้ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของประธานสภานิติบัญญัติ

กรณีกรมอัยการมีแนวความคิดให้เป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
กระทรวง ทบวง ทั้งนี้ เนื่องจากกรมอัยการเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้ความเป็น  
ธรรมทางสังคม รักษาความสงบเรียบร้อยและโหดร้ายกับสังคมรวมทั้งสังคมและรักษา  
ผลประโยชน์ของรัฐ เป็นสำคัญ จึงจำเป็นให้องค์กรดังกล่าวปราศจากการแทรกแซงในทุกด้านไม่ว่า  
ว่าจะเป็นทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ก็ตาม จึงไม่ควรให้กรมอัยการสังกัดในสำนัก  
นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ให้เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ควบคุม  
นโยบายของรัฐบาล นโยบายทางด้านกระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสงบสุข  
ของสังคม แต่การขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีนั้นให้อยู่ในรูปแบบของการกำกับ ดูแลตามนโยบายของ  
รัฐบาล ส่วนการดำเนินการทางอรรถคดีต่อนายกรัฐมนตรีจะต้องปล่อยให้ เป็นอิสระในการวินิจฉัย  
สั่งคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะองค์กรอัยการได้กำหนดรูปแบบการบรรจุ แต่งตั้ง  
โยกย้าย ตลอดจนการลงโทษไว้โดยการควบคุมของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อยู่แล้ว  
นายกรัฐมนตรีจึง เทียงกำกับดูแล เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะองค์กรอัยการมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจาก  
หน่วยงานอื่นที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง จึงต้องจัดตั้งองค์กรการควบคุมเป็น  
กรณีพิเศษเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

จากแนวความคิดที่ขยกรฐานะของกรมอัยการดังกล่าว ๕ แนวทางนั้นแต่ละแนวทาง  
ต่างมีหลักการและเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทย และเสนอ  
แนวความคิดการโอนกรมอัยการไปอยู่กระทรวงยุติธรรมจากการวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหา

กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมค่างก็<sup>๕๔</sup>ไม่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบงานของอัยการแล้ว บางประเทศเช่นอินโดนีเซีย และประเทศกลุ่มสังคมนิยมบางประเทศได้จัดระบบงานอัยการไว้ในองค์กรอิสระไม่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายตุลาการ แ่งงานของอัยการจะรับผิดชอบผูกพัน คอคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. ๒๕๒๑ หมวดที่ ๒ ว่าด้วยโครงสร้างของรัฐได้กำหนดให้ศาลและอัยการค่าง เป็นองค์กรอิสระแยกออกจากฝ่ายบริหารได้บัญญัติให้มีสถาบันอัยการ เป็นผู้รักษาและบังคับ ให้การถือปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นไม่ว่าโดยฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐในท้องถิ่นข้าราชการ ตลอดจน ประชาชนได้เป็นไปโดยถูกต้อง "สถาบันอัยการระดับสูงสุด" ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนราษฎร ส่วน "สถาบันอัยการท้องถิ่น" ในระดับค่าง ๆ จะต้องผูกพันรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกัน<sup>๕๕</sup>

นอกจากนี้ประเทศอินโดนีเซียในขั้นแรกสมัยที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคมของ ฮอลันดา งานของอัยการอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบงานของศาลยุติธรรมด้วย แดต่อมาได้วิวัฒนาการแยกให้เป็นองค์กรอิสระมีฐานะ เทียบเท่ากระทรวงรับผิดชอบงานสอบสวน คดีอาญา งานฟ้อง<sup>๕๕</sup> ตลอดจนงานค่านชาวกรอง เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ<sup>๕๖</sup> เป็นการ แยกงานอัยการออกจากงานพิพากษาซึ่งขาดบังคับคดีของกระทรวงยุติธรรมและงานค่านการปกครอง

<sup>๕๔</sup> จาก Document of the first session of the fifth national people's congress of the people's Republic of China (Peking: Foreign Languages Press; 1978) P.P. 163 - 165

<sup>๕๕</sup> ธง สิทธิธรรม "ทวงอัยการอินโดนีเซียในหนังสืองานกฐินพระราชทานของอัยการ ประจำปี ๒๕๒๑ หน้า ๑ - ๓

<sup>๕๖</sup> ประพันธ์ นัยโกวิท, "อัยการอินโดนีเซีย" วารสารอัยการ ๑๒, ๑๓๓ (มิถุนายน ๒๕๓๒), หน้า ๕๔ - ๖๑

กระทรวงมหาดไทยงานของอัยการอยู่ในความรับผิดชอบของทพวงอิสระมีรัฐมนตรีว่าการทพวงรับผิดชอบชั้นต่อรัฐบาล จึงเป็นเหตุผลเพียงพอที่ปฏิรูปงานของอัยการตามแนวความคิดของนานาประเทศ แต่กองรวมงานอื่นเป็นเป็นส่วนหนึ่งของงานอัยการด้วย เช่นงานการสอบสวน งานการบังคับคดี เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดของผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าในระบบสังคมแบบไทย การยกฐานะหน่วยงานเป็นทพวงเป็นเรื่องยุ่งยากเพราะจะมีผู้หาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหามากมาย ปัญหาที่สำคัญก็คือแย่งกันขยายหน่วยงานโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายต่อระบบกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผู้ที่ได้รับผลก็คือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับกรมอัยการในประเทศไทยควรแยกออกจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว กำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประชาชนโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง อย่างไรก็ตามนายกรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการการเมือง แต่ก็หัวหน้ารัฐบาลและได้รับการคัดเลือกจากประชาชนที่สุจริตแล้ว จึงสามารถให้หลักประกันได้ว่าระบบกระบวนการยุติธรรมจะปฏิรูปไปในแนวทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย