

รูปแบบที่ประสงค์ขององค์กรอัยการในประเทศไทย

แนวความคิดในการปฏิรูปองค์กรอัยการมีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปองค์กรอัยการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเสริมสร้างความยุติธรรมแก่ประชาชน และเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูปองค์กรอัยการทั้งในด้านการสังกัดขององค์กรและการปฏิรูปภายในองค์กรทั้งด้านอำนาจหน้าที่ การบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคล

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินคดีเนื่องจากอัยการนั้นต้องคุ้มครองผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และรักษาประโยชน์ของสังคมไปพร้อม ๆ กัน เช่นการส่งฟ้องผู้ต้องหาหน้าอัยการส่งฟ้องไปโดยโดยถูกกดดัน หรืออิทธิพลจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งที่พยานหลักฐานไม่พอพียงว่าผู้ต้องหากระทำผิดก็ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาที่ตองตก เป็นจำเลยในศาลประสาพความเดือดร้อนแสนสาหัส หรือกรณีอัยการส่งไม่ฟ้องทั้งที่พยานหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิดก็ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและเหยื่ออาชญากรรม ทำให้มาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยแถบเมืองต้องเสื่อมเสียไป

นอกจากนี้อัยการในประเทศไทยใช้หลักการฟ้องคดี "ตามดุลยพินิจ" (Opportunity Principle) ซึ่งอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจส่งไม่ฟ้องได้ แม้พยานหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิด เช่นการส่งไม่ฟ้อง เพื่อกันผู้ต้องหาเป็นพยาน ส่งไม่ฟ้องเนื่องจากเหตุผลทางอาชญาวิทยาในอันที่จะฟื้นฟูผู้ต้องหาให้กลับตัวเป็นคนดี ส่งไม่ฟ้องเนื่องจากนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ (Public Policy) โดยคดีใดเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและผลประโยชน์ของแผ่นดิน อัยการก็สามารถตัดสินใจส่งไม่ฟ้องได้ เพราะถ้าฟ้องคดีไปแล้วอาจเกิดความไม่สงบในบ้านเมืองได้ เช่นช่วยคนบางกลุ่มที่กระทำผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง โดยทางปฏิบัติอัยการจะส่งไม่ฟ้องโดย เหตุนี้ต่อ เมื่อรัฐบาลได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้อัยการทราบถึงนโยบายของรัฐและให้เหตุผลควยว่าถาการฟ้องคดีนั้นแล้วจะเกิดความไม่สงบ

เรียบร้อยขึ้น อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติออกมา มิใช่เป็นความเห็นของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจงมายังอัยการขอให้ระงับการฟ้องคดี แม้จะมีบันทึกของนายรัฐมนตรีแสดงความเห็นชอบด้วยก็ไม่ถือว่าได้มีนโยบายของรัฐซึ่งอัยการจะนำขึ้นเป็นเหตุของการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้อง^๒ ซึ่งก็หมายความว่าอำนาจของอัยการนั้นเป็นอำนาจการตัดสินใจโดยอิสระ ในการดำเนินคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน แม้รัฐบาลขอความร่วมมืออัยการก็มีอำนาจจะดำเนินการได้แต่โดยส่วนรวมแล้วอัยการจะให้ความร่วมมือต่อทางรัฐบาล ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีผลประโยชน์ของรัฐและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ

อนึ่งบางประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลยพินิจ เช่นเดียวกับประเทศไทยก็ได้พัฒนาการสั่งไม่ฟ้องตามดุลยพินิจให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นโดยนำระบบคุมประพฤติมาใช้กับการสั่งไม่ฟ้องด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศญี่ปุ่นในความคิดบางประเภทแม้ว่าจะได้กระทำความผิดแต่สามารถนำวิธีคุมประพฤติมาใช้บังคับโดยการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข^๓ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ประเทศไทยก็ได้นำหลักการสั่งไม่ฟ้องโดยมีการคุมประพฤติผู้ต้องหามาใช้กับอัยการในประเทศไทยด้วยโดยเรียกว่า "การชลอการฟ้อง" โดยเสนอร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่....) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติในขณะนั้น แต่บังเอิญสภาได้สิ้นสุดลงโดยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๑ ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปโดยปริยาย^๔

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

^๑ อุทัย กับปัญบุตร "การปฏิบัติงานในหน้าที่ของอัยการ" อัยการนิเทศ, ๓๘, ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๔)

หน้า ๖๐ - ๗๐

^๒ คำชี้ขาดความเห็นแย้งของอธิบดีกรมอัยการ, อัยการนิเทศ, ๓๘, ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๔) หน้า ๘-๑๐

^๓ ทั่วศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง "งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น" (ในหนังสือแจกงานกรณิพระราชทานของกรมอัยการ, พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๕๐

^๔ กุลพล พลวัน "โครงการชลอการฟ้อง" (ในหนังสือแจกงานกรณิพระราชทานของกรมอัยการ, พ.ศ. ๒๕๒๑) หน้า ๖๐ โดยอ้างรายงานการประชุมนักกฎหมายนานาชาติ ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ มาประกอบข้อเขียน

เห็นได้ว่าการใช้กลยุทธ์นี้จึงต้องหรือสิ่งไม่พอของอัยการในประเทศไทยก็ได้มีการปฏิรูปให้สอดคล้องกับวิทยาการใหม่ ๆ และสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

ก่อนที่จะกล่าวถึงการปฏิรูปองค์กรอัยการในรูปแบบต่าง ๆ ต้องพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะที่ยังกักกระทรวงมหาดไทยเพราะ เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องวิเคราะห์ในเรื่องการสังกัดขององค์กรอัยการ

๑. สภาพปัญหาที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน

การที่กรมอัยการสังกัดในกระทรวงมหาดไทยจึงมีสถานภาพเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทยและอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง^๕

นอกจากนี้ในกระทรวงหนึ่งก็จำเป็นต้องมีปลัดกระทรวงรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง^๖

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กรมอัยการ เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยจึงต้องมีสภาพปัญหาข้อขัดแย้งในทางกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการราชการของพนักงานอัยการ^๗ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

^๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ ๒๑

^๖ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๒๒

^๗ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการคือพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ

บัญญัติให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยใหม่มีความเป็นอิสระในทางการดำเนินคดี เมื่อกรมอัยการ
 สังกัดกระทรวงมหาดไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ จึงถือเป็นสายงานบังคับบัญชา
 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นประธานคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่งในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง
 อัยการ เป็นองค์กรของอัยการที่จัดตั้งขึ้น เพื่อควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการ เช่น
 เดียวกับคณะกรรมการตุลาการ คือการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ
 ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติของข้าราชการอัยการ การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น
 ประธานคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่งจึงอาจกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการอัยการ
 เพราะอาจมีการหวั่นเกรงต่ออิทธิพลทางการเมืองได้

จากการบังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประกอบกับการที่กรมอัยการ
 สังกัดกระทรวงมหาดไทยทำให้เกิดสภาพปัญหาที่ไม่อาจปฏิรูปองค์กรตามระบบกระบวนการยุติธรรม
 ของต่างประเทศได้ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ^๔

๑. ปัญหาในเรื่องงบประมาณด้านตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ซึ่งกระทำได้ในวงจำกัด
 เพราะต้องผูกพันกับงบประมาณรวมของกระทรวง และกรมอัยการ เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรจำกัด
 เมื่อเทียบสัดส่วนกับกรมหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมอัยการจึงค่อนข้าง
 จะเสียเปรียบในการจัดสรรงบประมาณและตำแหน่งอัตราเงินเดือน

^๔ กลุ่พล หลาน, บทนำ, เอกสารวิชาการการพิมพ์เผยแพร่แก่ข้าราชการกรมอัยการ
 ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๓๘ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด(อค์สำเนา)

๒. ปัญหาเรื่องการพัฒนาองค์กร เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงใหญ่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงตงคุณุแลกรมและหน่วยราชการ เทียบ เทากรรมรวมทั้งรัฐวิสาหกิจในสังกัด เป็นจำนวนมาก การให้ความมั่นใจและเข้าใจต่อระบบงานอัยการ และการปฏิรูประบบงานอัยการให้ เทาเทียมกับประเทศอื่น ๆ ย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง จึงทำให้มีลักษณะ เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าการปรับปรุงระยะยาว ทำให้การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในสังกัดกระทรวง มหาดไทยเป็นไปอย่าง เชื่องช้า คงจะเห็นได้จากองค์กรตำรวจทางจัดตั้งเป็นทวงง เพื่อให้ สามารถบริหารงานและปฏิรูปองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓. นับแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๐๓ แยกข้าราชการอัยการที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป ในการควบคุมดูแลของ ก.พ. มาเป็นข้าราชการอัยการในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยกำหนดคุณสมบัติ ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนในลักษณะ เดียวกันกับข้าราชการตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิบดีกรมอัยการมีตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในระดับเดียวกับอธิบดีศาลอุทธรณ์

การที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลตลอดมา ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วได้แยกออกจากข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ แล้ว ทำให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดงบประมาณการปฏิรูปองค์กรไม่ทราบถึงที่มาของระบบอัยการและความสำคัญ ของตำแหน่งหน้าที่อัยการ โดยเฉพาะตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการถือเป็นประมุขของอัยการ และรับผิดชอบ อย่างสูงต่อการดำเนินการตามกฎหมายและอำนวยความยุติธรรมแก่ราษฎร ซึ่งเป็นตำแหน่ง เดียวกับตำแหน่ง Attorney - General ของประเทศต่าง ๆ มิใช่ตำแหน่งอธิบดีกรมต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือนด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

การที่อธิบดีกรมอัยการรับเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ จึง ไม่อาจเทียบกับบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน เพราะมีที่มาและลักษณะของงานไม่เหมือนกัน อธิบดีกรมอัยการจึงรับเงินเดือนสูงตามกฎหมายดังกล่าวกว่าตำแหน่งปลัดในกระทรวงต่าง ๆ รวม

ทั้งกระทรวงมหาดไทย และ เมื่อกำหนดถึงระบบงานและความสัมพันธ์ตามสายงานระหว่างอธิบดี กรมอัยการกับปลัดกระทรวงมหาดไทยอย่างละเอียดแล้ว จะพบว่าอธิบดีกรมอัยการกับปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความสัมพันธ์ตามสายงานน้อยมาก แต่จะมีความสัมพันธ์ตามสายงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม โดยที่กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม บัญญัติให้กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปว่าอธิบดีกรมอัยการคือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับอธิบดีกรมอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการที่อธิบดีกรมอัยการรับเงินเดือนสูงกว่าปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงไม่เป็นการถูกต้อง เพราะผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่อาจรับเงินเดือนสูงกว่าผู้บังคับบัญชาได้

จากสภาพปัญหาและข้อขัดข้องดังกล่าวทำให้กรมอัยการปรับรูปไปอย่าง เชื่องช้าไม่ทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคม ปัญหาอาชญากรรมมีมากขึ้นในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมยังปรับรูปไม่ทัน ผลกระทบและความเสียหายจึงเกิดแก่ประชาชน และประเทศชาติโดยรวมจึงได้มีความคิดที่จะ เปลี่ยนสถานภาพกรมอัยการที่อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย นี้เสียใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. การจัดตั้งกรมอัยการ เป็นหน่วยราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงใด

จากปัญหาและอุปสรรคในการที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงเห็นควรแยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไป เป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง เช่นเดียวกับหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งหน่วยงานทั้ง ๕ หน่วยงานดังกล่าวมีลักษณะบังคับแตกต่างไปจากหน่วยงานราชการอื่นที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง โดยให้เรียกชื่อใหม่เป็น "สำนักงานอัยการแห่งชาติ" และเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดองค์กรดังกล่าวจึงต้องเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กร จากเดิมเป็นอธิบดีกรมอัยการ เป็น "ประธานอัยการแห่งชาติ" รับผิดชอบสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร

๓. แนวทางในการปรับปรุงสำนักงานอัยการแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพและปราศจากการ
แทรกแซงทางการเมือง

๑. ปรับปรุงองค์กร เปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรจากกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการ
แห่งชาติ ที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ทั้งนี้โดยให้อยู่ในความกำกับดูแลของ
นายกรัฐมนตรีโดยตรง

การจ้องครอัยการให้อยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง
ก็คือ อัยการ เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมซึ่งแต่ เดิมมาในประวัติศาสตร์แล้วกระบวนการยุติธรรม
นับว่าเป็นการชี้ให้เห็นว่าประเทศชาติได้พัฒนาไปสู่อารยะประเทศแล้วหรือไม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกับได้ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเป็นการใหญ่จน เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ
กระบวนการยุติธรรมทุกหน่วยงานในการปฏิบัติงานจึงต้องรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่กระทบ
กระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างขององค์กรอัยการให้ขึ้นตรงต่อ
นายกรัฐมนตรีนั้นทำให้ลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการในคานนโยบายคานกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้
เนื่องจากนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาลทางฝ่ายบริหาร^๔ การกำหนดนโยบายคานกระบวนการ
ยุติธรรมซึ่งจะคงกระทำโดยรีบด่วน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบขึ้น นายกรัฐมนตรีสามารถนำ
เสนอมติรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและกำหนด เป็นนโยบายในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี และ นายก
รัฐมนตรีสามารถให้สำนักงานอัยการแห่งชาติปฏิบัติได้ทันทีซึ่งถือ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและผล
ประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นส่วนรวม และทำให้ระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นที่เชื่อถือและให้
ความมั่นใจแก่ประชาชนในการประกอบกิจการงานตลอดจนชีวิตและทรัพย์สิน

^๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๘

การลดขั้นตอนดังกล่าวนี้จะ เป็นการแก้ไข้ปัญหาที่กระบวนการยุติธรรมในขณะสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพราะในขณะนั้นแผนนโยบายของรัฐบาลจะต้อง เป็นมติของคณะรัฐมนตรี แล้วมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากนั้นรัฐมนตรีมหาดไทยจึงจะมอบให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะข้าราชการประจำรับไปดำเนินการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยก็จะดำเนินการแจ้งไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอัยการ ดำเนินการแล้ว เสนอเรื่องกลับมา เพื่อขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือคณะรัฐมนตรีก็จำต้อง เสนอตามสายงาน ทำให้เกิดความล่าช้าประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบงานหลายด้าน ทำให้มีเวลาสำหรับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการอำนวยยุติธรรม น้อยมาก เป็นเหตุให้การดำเนินงานทั่วไปและการปฏิรูป เป็นไปโดยไม่สะดวก และขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันกับสภาพของอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น และมีวิธีการซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นทุกที

เมื่อ เปลี่ยนสถานะของกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมตามนโยบายความมั่นคงของรัฐสามารถกระทำไ้ทันกับสภาวะของสังคม เช่นเดียวกับอัยการสหรัฐอเมริกา (Attorney - General) ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่ประธานาธิบดีและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล^{๑๐}

ดังนั้นจึง เห็นว่าการที่ให้กรมอัยการ เปลี่ยนฐานะ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีจึง เป็นการเหมาะสมมีผลให้การจักระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับประชาชนในการใช้ชีวิตให้เป็นไปโดยปกติสุข ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติโดยรวม

^{๑๐} วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายแองโกล-อเมริกัน, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๖๗

เมื่อกรมอัยการ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติและเป็นหน่วยงานราชการที่ไม่สังกัด
สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แต่ให้อยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี สิ่ง
ที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือต้องเตรียมแผนงานเพื่อรองรับให้การดำเนินงานของสำนักงานอัยการ
แห่งชาติได้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งขึ้น จึงสามารถแยกประเด็นพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

๓.๑ ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการให้ปราศจากการแทรกแซงทาง การเมือง

ระบอบอัยการของไทยได้กล่าวแล้วว่าเป็นระบอบเดียวกันกับระบอบอัยการในภาคพื้น
ยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส^{๑๑} และอัยการปอร์ตุเกส ได้มีการตั้งองค์กร เป็นระบบควบคุม
ดูแลงานบริหารงานบุคคลของอัยการ โดยแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอัยการ

สำหรับประเทศไทยนั้นตั้งแต่ได้แยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป
โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๐๓ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ ก็ได้มีการ
ประกาศใช้ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๒๑" ซึ่งได้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน
การบริการงานบุคคลข้าราชการอัยการก็ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการ
อัยการ (ก.อ.)^{๑๒} อันเป็นองค์กรที่คอยกำกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการ เช่นเดียวกับ
ข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการดังกล่าว เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการมาจากบุคคลที่เคยผ่านงาน
และรู้ระบบของอัยการมาเป็นคณะกรรมการคอยควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ซึ่ง
คณะกรรมการประกอบด้วย

^{๑๑} โกลแมน ภัททริภิมย์ "อัยการฝรั่งเศส" ระบอบอัยการสากล จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการ
เอกสารและวิชาการ กรมอัยการ พ.ศ.๒๕๒๖ หน้า ๕๘ - ๘๘

^{๑๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๘

๒.๑ รัฐมนตรี เป็นประธาน

๒.๒ อธิบดี เป็นรองประธาน

๒.๓ รองอธิบดี อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งและ

๒.๔ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการ ซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๔ ขึ้นไปและมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน

(ข) ผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญประจำบ้าน ข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือพ้นอายุความสามคน

ให้ ก.อ. แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายอัยการคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ ก.อ.

การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการในรูปของคณะกรรมการอัยการ มีลักษณะแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป ซึ่งมีสาระสำคัญข้อสรุปได้ ๓ ประการดังนี้^{๑๓}

^{๑๓} กุลพล พลวัน, หลักประกันในการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายยุติธรรม, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐฉบับวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๓ หน้า ๔

๑. เป็นการบริหารงานบุคคลในรูปของ "คณะกรรมการ" โดยเคร่งครัด โดยคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) และคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) จะควบคุมดูแลให้ความเห็นชอบด้วยตนเองในการบริหารงานบุคคลทุกเรื่องตั้งแต่การรับสมัครสอบ การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาทางวินัย ฯลฯ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจให้ดูให้โทษด้วยตนเอง ซึ่งต่างกับข้าราชการอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

๓.๒ เป็นการบริหารงานบุคคลโดยใช้ "ระบบปิด" (Closed System) โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อให้ออกห่างจากการแทรกแซงจากภายนอกมากที่สุด เช่น

๓.๒.๑ คณะกรรมการตุลาการ และคณะกรรมการอัยการประกอบด้วย ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และทั้งข้าราชการตุลาการ และอัยการที่รับบำเหน็จบำนาญ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) เท่านั้น ขณะที่คณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ อาจประกอบด้วยบุคคลภายนอกบางส่วน

๓.๒.๒ การแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการ (นอกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาและอัยการผู้ช่วย) กฎหมายบัญญัติว่าให้รัฐมนตรีนำเสนอ ก.ต. หรือ ก.อ. แล้วแต่กรณี พิจารณาเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งโดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเหมือนข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ หรือนำเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเหมือนข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือเลขาธิการ ป.ป.ป.

๓.๒.๓ การโอนข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ มาดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการกระทำมิได้ เว้นแต่ที่โอนมานั้นเคยเป็นข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการมาก่อนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดหลักประกันในเรื่องขวัญและกำลังใจ

๓.๒.๔ จารีตประเพณีอันดีงามในการบริหารงานบุคคล จารีตประเพณีอันดีงามได้ถือสืบต่อกันมาช้านาน และมีส่วนสนับสนุนให้หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นไป โดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ เช่นการจัดลำดับอาวุโสของตำแหน่ง เป็นต้น

มีข้อพิจารณาในเรื่องนี้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการอัยการในการควบคุมการบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการนั้น ประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นถ้าเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่งแล้วอาจกระทบกระเทือนต่อการบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการได้ เพราะอาจถูกแทรกแซงโดยระบบการเมืองรูปแบบต่าง ๆ เช่นในการแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ

ดังนั้น การที่ประธานคณะกรรมการอัยการมาจากข้าราชการการเมือง จึงอาจมีการขึ้นนำและใช้อิทธิพลทำให้มีผลต่ออำนาจหน้าที่ของข้าราชการอัยการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน และเป็นจุดอันตรายต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ จึงควรจัดองค์กรใหม่โดยให้ปราศจากการเมืองเข้ามาเกี่ยวกายการบริหารงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการ

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง จึงมีแนวความคิดให้ประธานคณะกรรมการมาจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการทางการเมือง โดยกำหนดให้ประธานคณะกรรมการมาจากข้าราชการอัยการที่เป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการ เป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรืออาจกำหนดให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายซึ่งรับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป แต่ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา หรือทนายความ

การกำหนดให้บุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองโดยมิได้เป็นข้าราชการการเมืองมาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการอัยการ เป็นการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งอาจทำให้มีผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการ ดังนั้นเมื่อเปลี่ยนสถานะขององค์กรเป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติโดยให้อยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เช่นเดียวกันก็ไม่ควรที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่งเช่นเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการตุลาการซึ่งเดิมได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) โดยตำแหน่ง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อมิให้ ข้าราชการการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการงานการพิพากษาคดี จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ ข้าราชการตุลาการดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)^{๑๔} โดยบัญญัติให้ ประธานศาลฎีกา เป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) โดยตำแหน่งและบัญญัติให้เลขาธิการ ส่งเสริมงานตุลาการ เป็นเลขาธิการ ก.ต. โดยตำแหน่ง

ดังนั้น สำนักงานอัยการแห่งชาติจึงควรปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงหลักการให้ประธาน คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มาจากข้าราชการบำนาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายเป็น ประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งแตกต่างกับทางศาลยุติธรรมที่ให้ประธานศาลฎีกา เป็น ประธานโดยตำแหน่ง

การที่สำนักงานอัยการแห่งชาติให้บุคคลอื่นมาเป็นประธานโดยวิธีการให้ข้าราชการอัยการ ลงคะแนนเลือกแทนที่จะเป็นประธานอัยการแห่งชาติ (อธิบดีกรมอัยการ) เนื่องจากต้องการให้มีการ คำนึงการใช้อำนาจระหว่างองค์กรบริหารงานทั่วไปกับองค์กรบริหารงานบุคคล จึงกำหนดให้เป็นบุคคล คนละคนกัน เพราะถ้าให้ประธานอัยการแห่งชาติ (อธิบดีกรมอัยการ เติม) เป็นประธานคณะกรรมการ อัยการ (ก.อ.) ด้วยโดยตำแหน่งก็จะไม่มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจบริหาร ซึ่งเป็นจุดเป็นโทษ แก่ข้าราชการอัยการ อันจะมีผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่มุ่งให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๔๒๑ มาตรา ๓๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้ประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มาจากบุคคลอื่นที่กำหนดคุณสมบัติไว้ให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของข้าราชการอัยการ โดยการลงคะแนนเลือก

๓.๓ การกำหนดระบบการคัดเลือกบุคคลประกอบเป็นคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการแห่งชาติถูกควบคุมโดยคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรต่างหากประกอบด้วยคณะกรรมการดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งซึ่ง เป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งคือ

๓.๑.๑ คณะกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย ประธานอัยการแห่งชาติ รองประธานอัยการแห่งชาติ ๓ คน อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ อัยการพิเศษฝ่ายคดี

๓.๑.๒ คณะกรรมการโดยการเลือกจากข้าราชการอัยการซึ่งรับเงินเดือน ตั้งแต่ชั้น ๔ ขึ้นไป และมีไต่เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน และผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการ เป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และไม่ เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือทนายความสามคน

การเลือกคณะกรรมการอัยการ เป็นไป เช่นเดียวกับหลักการ เดิมตามคณะกรรมการอัยการ ซึ่งมีสถานะเป็นกรมอัยการสังกัดในกระทรวงมหาดไทยเพียงแต่ เปลี่ยนหลักการ เกี่ยวกับประธาน คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เดิมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานโดยตำแหน่ง เปลี่ยนหลักการต้องมาจากการเลือกจากข้าราชการอัยการบำนาญ หรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและ ผู้ที่เลือกประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ต้องเป็นข้าราชการตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไป การให้ ประธานมาจากการเลือกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของข้าราชการอัยการจะได้คัดเลือก

บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งสำคัญนี้

๒. ผู้มีสิทธิเลือกประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการได้กำหนดให้ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไปเป็นผู้เลือก^{๑๕} เมื่อเป็นคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ในสำนักงานอัยการแห่งชาติก็ยังคงหลักการเดิมเหตุที่ต้องให้ผู้เลือกเป็นข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไปก็คือ อัยการผู้ช่วยมีฐานะเป็นข้าราชการอัยการชั้น ๑ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ทำการฝึกอบรมจากกรมไม่น้อยกว่า ๑ ปี ผลของการอบรมเป็นที่พอใจของคณะกรรมการอัยการ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความประพฤติที่จะเป็นอัยการจังหวัดผู้ช่วยก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการอัยการรับเงินเดือนชั้น ๒

ดังนั้น อัยการผู้ช่วยจึงมีอาวุโสน้อย และมีความรู้ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอ และการใช้ดุลยพินิจอาจจะกระทำไปโดยไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร นอกจากนั้นข้าราชการอัยการชั้น ๑ ยังมีสถานะไม่แน่นอนเพราะหากผลการฝึกอบรมไม่เป็นที่พอใจของ ก.อ. ก็อาจถูกสั่งให้ออกจากราชการได้^{๑๖}

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทั้งสองประการข้างต้นกฎหมายจึงให้ข้าราชการอัยการซึ่งรับเงินเดือนชั้น ๒ ขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการอัยการรับบำเหน็จบำนาญ

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๑๔

^{๑๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๒๖

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสำนักงานอัยการแห่งชาติ

การให้สำนักงานอัยการแห่งชาติเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง พวง แต่อยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่การบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอิทธิพลทางการเมือง เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดี ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม

ปัญหาต่อมาก็คือคำว่า "กำกับดูแล" นี้จะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสำนักงานอัยการแห่งชาติอย่างไร

นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่อยู่ ๒ ประการคือ

๑. อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐบาล (Government)

๒. อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง (Administration) ^{๑๑}

ดังนั้นในฐานะที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจควบคุมดูแลบังคับบัญชาหน่วยราชการและข้าราชการทั่วไปได้ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการทั่วไปได้ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^{๑๑} กุลพล พลวัน, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เล่มที่ ๒ หน้า ๖๑๐

อย่างไรก็ตามอำนาจการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ ๔ อนุ (๓) และ (๔) คือ

"ข้อ ๔ (๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(๔) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาสำรองราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ในกรณีที่ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในชั้นอันดับที่ขึ้นไม่สูงกว่าเดิม"

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการจากทุกกระทรวง ทบวง กรม ไปสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้

ปัญหาต่อมาคือนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการอัยการคนใดคนหนึ่งไปสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่

ประเด็นดังกล่าวมีแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น ๒ แนวความคิด คือ

๑. แนวความคิดแห่งแรก บทบัญญัติของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ในกฎหมายแต่อย่างใดว่าไม่รวมถึงข้าราชการที่มีการบริหารงานบุคคลเป็นพิเศษในรูปคณะกรรมการอย่างเคร่งครัด เช่น ก.อ. หรือ ก.ค. ดังนั้น แนวความคิดนี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการตุลาการ หรือ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่บริหารงานโดยคณะกรรมการไปสำรองราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เพราะมิใช่เป็นการแต่งตั้งโยกย้ายตามธรรมดา แต่เป็นการสั่งให้ "ไปสำรองราชการ" เพื่อให้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดกับทางราชการ เพราะหากให้ดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายตามปกติก็อาจไม่ทันการณ์และอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้ ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งโยกย้ายราชการตำรวจ

ตำแหน่งอธิบดีไปสำรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมาแล้วทั้งที่ข้าราชการตำรวจกับบริหารงานบุคคล
ในรูปของคณะกรรมการ

๒. แนวความคิดที่สอง การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจทั่วไปในกรณีที่การบริหารราชการโดยคณะกรรมการแล้วนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการอัยการไปสำรวจราชการได้ เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นไปในรูปคณะกรรมการ ซึ่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ทุกเรื่อง ถ้านายกรัฐมนตรีเข้ามาใช้อำนาจสั่งให้สำรวจราชการโดยขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการ อันเป็นช่องทางใหม่ในการใช้อำนาจทางการเมืองมาแทรกแซง การปฏิบัติงานของข้าราชการอัยการและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เสมอ

ความเห็นของผู้ท้าวทนายทนต์เห็นด้วยกับแนวความคิดที่สอง เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ต้องการสร้างหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการอัยการ และความเป็นอิสระของข้าราชการอัยการ ดังนั้นจึงเห็นว่านายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการอัยการสำรวจราชการได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางเกินไป ทั้งนี้เพราะคณะปฏิวัติต้องการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการเองได้ทั้งหมด ซึ่งขัดกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องบังคับบัญชาตามลำดับชั้น นายกรัฐมนตรีไม่ควรใช้อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการโดยตรงควรให้ส่วนการบังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นเอง เช่น นายกรัฐมนตรีกระทำการในฐานะเป็นผู้แทนรัฐบาลสามารถวางนโยบายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบังคับบัญชา และรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงก็มีอำนาจบังคับบัญชาอธิบดีในแต่ละกรมอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งถ้าหากรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการปรับคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งเป็นบทลงโทษรัฐมนตรีที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรเป็นไปตามลำดับชั้นบังคับบัญชา จะเห็นได้ว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ยังมีความไม่สมบูรณ์เพราะยังไม่ได้คำนึงถึงหน่วยงานที่บริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการ จึงเกิดปัญหาและจะต้องตีความซึ่งยากแก่การปฏิบัติ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ จึงควรมีการแก้ไขโดยบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้

ให้ชัดเจน ไม่รวมถึงการบังคับบัญชาในหน่วยงานราชการที่บริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการ ซึ่งมีวิธีการพิเศษแตกต่างจากราชการทั่วไป เช่น ก.อ. หรือ ก.ค.

การแยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยเป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี และให้สำนักงานอัยการแห่งชาติมีฐานะเป็น "กรม" เหมือนหน่วยงานราชการ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักเลขาธิการ รัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง เป็นหน่วยงานอิสระ ถ้า เป็นฝ่ายบริหารก็ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ส่วนทางคานานิติบัญญัติสำนักเลขาธิการรัฐสภาให้อยู่ในบังคับบัญชาของประธานสภานิติบัญญัติ

ในส่วนของสำนักงานอัยการแห่งชาติได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่า การแยกกรมอัยการมาตั้ง เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบบริหารงานยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับงาน อัยการใหม่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพล ทางการเมืองก้าวไกลการค้ำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ส่วนรวมยิ่งขึ้น การบริหาร งานของสำนักงานอัยการแห่งชาติด้านการบริหารงานบุคคลถูกควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการ อัยการ (ก.อ.) การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัย การพิจารณาความดีความชอบ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการอยู่แล้ว การให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีจึงไม่ต้อง อยู่ในลักษณะบังคับบัญชาด้านการบริหารงานบุคคล เพราะขัดต่อวัตถุประสงค์ของการองค์กรโดย คณะกรรมการ การที่หน่วยงานอื่น เช่น สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ และสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นการบังคับบัญชาที่ไม่ใช่ เป็นในรูปขององค์กรคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ไม่ได้เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม สำนักงานอัยการแห่งชาติจึงควร เป็นองค์กรอิสระในการค้ำเนินคดี ทั้งนี้เพราะเป็นหน่วยงานใน กระบวนการยุติธรรม จึงต้องพิจารณาการจ้ององค์กรให้เหมาะสมเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชน นายกรัฐมนตรีจึงควรดำเนินการในลักษณะ เป็นการควบคุม กำกับ ดูแล เพื่อมอบหมายนโยบายให้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการอำนวยความยุติธรรม และอีกประการหนึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการการเมือง ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา แล้วนายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมือง การให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบังคับบัญชา อาจจะกระทบกระเทือนกับสิทธิของประชาชน เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาจมีความโน้มเอียงกับฐานคะแนนเสียงของตนเอง ซึ่งถ้าให้มาบังคับบัญชาสามารถแต่งตั้งโยกย้ายพิจารณาความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัยก็จะทำให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมหวั่นเกรง จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้เสมอภาคกัน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเป็นธรรม จึงให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล สำนักงานอัยการแห่งชาติให้ปฏิบัติหน้าที่โดยความเรียบร้อย อย่างเช่นองค์การคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)

๔. สำนักงานอัยการแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาค

ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติราชการนอกจากการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการอยู่ในส่วนภูมิภาคพึงบังคับบัญชาของอัยการพิเศษประจำเขต และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ไม่ลบล้างอำนาจของอธิบดี"

บทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการ เกี่ยวกับบริหารงานทั่วไปในต่างจังหวัดอยู่ในความบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

การให้สำนักงานอัยการแห่งชาติ เปลี่ยนสังกัดอยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีนั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้งานของอัยการมีความเป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวถ่างการดำเนินคดี ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยรวมยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาคือ

ในส่วนภูมิภาคนั้น เมื่อกรมอัยการได้เปลี่ยนฐานะเป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมือง เข้ามามากกว่าปกติตาม แต่ในส่วนภูมิภาคก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไข ให้เป็นอิสระเช่นเดียวกับส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนักบริหารส่วนท้องถิ่นบางครั้งอิทธิพลทางการเมืองครอบงำได้ จึงใช้อำนาจอิทธิพลของผู้ว่าราชการจังหวัดโน้มเอียงให้ข้าราชการอัยการปฏิบัติตาม ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เมื่อดำรงสถานะเป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติอยู่ในความกำกับดูแล ของนายกรัฐมนตรีแล้ว จึงเห็นควรปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาคด้วย เพื่อให้สอดคล้องการบริหารราชการส่วนกลาง

สำนักงานอัยการแห่งชาติในส่วนภูมิภาคจึงควรปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาคให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๑. ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๑๖ เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระปราศจากการกวดงายทางการเมือง ในคานการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น
๒. ควรปรับปรุงองค์กรในส่วนภูมิภาค ให้เป็นระบบบริหารราชการส่วนกลาง โดยอัยการจังหวัดอยู่ในความรับผิดชอบการบังคับบัญชาของอัยการพิเศษประจำเขต ซึ่งบังคับมาจากราชการส่วนกลางขึ้นตรงต่อสำนักงานอัยการแห่งชาติ โดยไม่ถือว่าเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาค
๓. ความสัมพันธ์เกี่ยวกับจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคจึงควรปรับปรุงแก้ไขให้อัยการจังหวัดดำรงตำแหน่ง เป็นที่ปรึกษาของจังหวัด^{๑๘}

^{๑๘} เสริมสุข โกวิทวานิช, รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สัมภาษณ์, ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๔

๖. สำนักงานอัยการแห่งชาติกับการประสานหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ

เมื่อได้มีการโอนสำนักงานอัยการแห่งชาติอยู่ในความควบคุมและกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี แล้วสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือการปฏิบัติราชการจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานยุติธรรมอื่น ๆ ด้วย เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลยุติธรรม กรมตำรวจ และกรมราชทัณฑ์ เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาทิ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๘๓ ฯลฯ บัญญัติให้มีความสัมพันธ์กันตั้งแต่เริ่มการสอบสวนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา เมื่อมีการกระทำความคิดเกิดขึ้นองค์กรดังกล่าวจะต้องปฏิบัติงานเชื่อมโยงเกี่ยวของกันทุกขั้นตอน หากขัดข้องขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็จะมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมขั้นตอนอื่น ๆ อันส่งผลร้ายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ ดังนั้น การประสานงานกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

กรมอัยการในขณะสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับกรมตำรวจ กรมราชทัณฑ์ ดังนั้น การประสานงานต่าง ๆ ทั้งในด้านการจัดการตราฎกระทรวง^{๑๘} หรือออกเป็นข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย^{๒๐} และให้หน่วยงานกระบวนการยุติธรรมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับนั้นได้ เพราะถือว่าอยู่ในสังกัดหน่วยงานเดียวกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๘} กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๖ หรือแผนมหาดไทยแบบท

^{๒๐} ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา ๒๔๗๓

แต่เมื่อ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรงแล้ว การประสานงานกระบวนการยุติธรรมก็จำต้องคำนึงการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีผลใช้บังคับระหว่างหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารทุกชั้นตอน

ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม^{๒๑} โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เสนอแนะ ปรับปรุง และขอชดเชยเพื่อให้กลไกการบริหารในกระบวนการยุติธรรมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานยุติธรรมคือ ศาลยุติธรรม กรมอัยการ กรมตำรวจ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และ สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ^{๒๒}

เมื่อกรมอัยการ เปลี่ยนฐานะ เป็นสำนักงานอัยการแห่งชาติไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย อีกต่อไป แต่อำนาจหน้าที่ยังมีสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายบริหาร ดังนั้น การจัดทำแผนหรือโครงการในฐานะ เป็นองค์กรสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็กระทำไม่ได้อีกต่อไป เพื่อให้การจัดทำแผนแม่บทและการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพไม่ขาดตอน จึงมีความจำเป็นที่ต้อง

^{๒๑} หนังสือ อธ.๐๔๐๔/๑๕๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๔

^{๒๒} สำนักนายกรัฐมนตรี หนังสือ สร.๐๒๐๒/๑๕๓๑๑ เรื่อง คณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๒๔ แจงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔

ให้สำนักงานอัยการแห่งชาติได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับใหม่
ที่กำลังยกร่างอยู่ (ฉบับที่ ๑) ที่เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ควรมีการออกกระ เบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อใช้บังคับกับหน่วยราชการ
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดทำแผนสำนักงานอัยการแห่งชาติแม่บทขึ้นโดยเฉพาะ ฯลฯ

นอกจากนี้ควรมีการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการแห่งชาติขึ้น
ใหม่ เพื่อปรับปรุงหน่วยงานภายในใหม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย