

การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ



นายไพฑูรย์ ชัมภรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. ๒๕๓๔

ISBN 974-579-396-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017254 117292712

STRUCTURAL REFORM IN CRIMINAL JUSTICE
SYSTEM: A CASE STUDY OF THE PUBLIC
PROSECUTION DEPARTMENT



MR. PAITON KHUMPHARAT

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

DEPARTMENT OF LAW


GRADUATE SCHOOL

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1991


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ
โดย นายไพฑูรย์ ชัมภรัตน์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์กุลพล พลวัน
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม

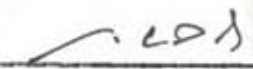
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

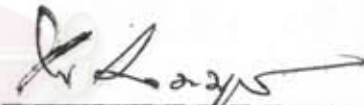

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ดาวรร วัชรานัย)

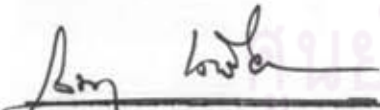
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

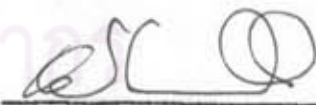

ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฉวีไลกุล)

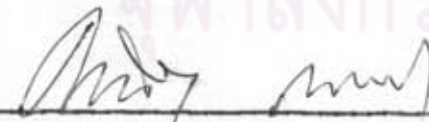

กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์)


อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ กุลพล พลวัน)


กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)


อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม)


กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)


กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชนิดิต ฌ นทร)

ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์ : การปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอัยการ
(STRUCTURAL REFORM IN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM : A CASE STUDY OF THE
PUBLIC PROSECUTION DEPARTMENT) อ.ที่ปรึกษา : นายกุลพล พลวัน, ศ.ดร.วิญญู
เครื่องงาม, 243 หน้า. ISNM 974-579-396-5

เนื่องจากในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมมีความจำเป็นจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้อง
กับสถานะของสังคม กรมอัยการเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน
เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้สุจริตชนดำรงตนโดยปกติสุข

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรอัยการยังขาดความเป็นอิสระที่แท้จริง และอำนาจในการควบคุมการ
สอบสวนยังไม่มีประสิทธิภาพ กรมอัยการจึงควรปฏิรูปองค์กรให้เป็นหน่วยงานอิสระปราศจากการแทรกแซง
ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางอรรถคดี และนอกจากปฏิรูปองค์กรในด้านดังกล่าวแล้ว กรมอัยการ
จะต้องแก้ไขปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มีอำนาจควบคุมการสอบสวนเช่นเดียวกับอัยการ
นานาชาติ ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงทั้งสองกรณีจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในเบื้องต้นได้เป็น ไป
อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์เขียนขึ้นและสำเร็จลงได้ในช่วงเวลาที่การอภิปรายเกี่ยวกับการปรับปรุง
โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไป และขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังดำเนินอยู่
อย่างกว้างขวาง งานชิ้นนี้จึงหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาที่จะช่วยผลักดันกระบวนการ
ยุติธรรมของไทยให้เข้าสู่มาตรฐานสากลเช่นเดียวกับนานาชาติทั้งหลาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิสิต *สม ธรรม*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *๑๘*

ลายมือชื่อคณาจารย์ที่ปรึกษาร่วม *๑๖*

PAITON KHUMPHARAT : STRUCTURAL REFORM IN CRIMINAL JUSTICE SYSTEMS :
A CASE STUDY OF THE PUBLIC PROSECUTION DEPARTMENT. THESIS ADVISOR :
MR.KULLAPHOL PHOLLAWAN, PROF.WISSANU KREA-NGAM, J.S.D., 243 PP.
ISBN 974-579-396-5

In response to the rapid change of Thai society, the whole system of the justice administration is currently in the process of reorganization. The Office of the Attorney-General, one of the judicial organs, had also been embarking on the most important program of reforming.

As a result of our study, the office is in need to enhance both its organization and responsibility i.e. to position the Office as a public body independent from the political interference and to upgrade its supervisory power over the inquiry process in order to make it in line with the international standard. The ultimate goal of this reformation is to enable the Office, through the independent status and more effective power, to be better served the public.

By a coincidence, this thesis which dealt exclusively with the above-mentioned issues is completed in the course of change of the judicial process. The author would therefore be grateful if this thesis can be served as an additional piece of information in this connection.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิติ *Suyar Sonec*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *ค.ค.ค.*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม *ค.ค.ค.*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าและสำเร็จลงได้ในขณะที่กำลังดำเนินการอภิปรายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมกันอย่างกว้างขวางโดยทั่วไป ข้าพเจ้าในฐานะเป็นข้าราชการอัยการและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งการอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชนในทางอรรถคดี ไท่พบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เมื่อข้าพเจ้ามีโอกาสได้ศึกษาชั้นปริญญาโท นิติศาสตร์ จึงมีความตั้งใจและสนใจที่จะทำการศึกษาค้นคว้า เรื่องนี้จึงขออนุมัติหัวข้อวิทยานิพนธ์ดังกล่าว เพื่อทำการวิเคราะห์และวิจัย

อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้รับความกรุณาจากท่านอาจารย์กุลพล พลวัน และท่านศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้ และให้คำแนะนำช่วยเหลือการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนการตรวจแก้จนสำเร็จลงได้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านไว้ในโอกาสนี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โมวิลกุล คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้แนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ด้วยความเป็นห่วงตลอดมา และขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร สันทรสมบูรณ์ ท่านอาจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช่างวิทย์ ยอคมณี ที่ได้ให้ข้อคิดในการศึกษาค้นคว้างานวิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์เป็นประโยชน์ในทางวิชาการ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงสำหรับท่านศาสตราจารย์ ดร.โกเมน กัทภิรมย์ ที่ท่านได้ให้ความเมตตากรุณามอบหนังสือและเอกสารหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งล้วนแต่เป็นเนื้อหาสาระในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เรวัตติ ฉ่ำเฉลิม ที่มีส่วนผลักดันและชี้แนะแนวทางให้ข้าพเจ้าได้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท นิติศาสตร์ จนประสบความสำเร็จ และขอขอบคุณคุณวรณีย์ ศักดิ์สุภาคม ที่ได้เสียสละเวลาส่วนตัวจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านอีกครั้งหนึ่งที่ได้กรุณาประสาทวิชาความรู้ให้แก่ข้าพเจ้า คุณความดีทั้งหลายหากจะมีในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ขอมอบให้ท่านอาจารย์ผู้มีพระคุณทุกท่าน ซึ่งข้าพเจ้าขอบุชาและรำลึกถึงพระคุณตลอดไปมิรู้ลืม

ไพฑูรย์ ชัมมาร์ตัน

| | |
|--|----|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ก |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | ข |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ก |
| บทนำ..... | จ |
| ๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | ๑ |
| ๑.๑ ปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายการบริหารกระบวนการยุติธรรม..... | ๓ |
| ๑.๒ ปัญหาการพัฒนาระบบการยุติธรรมฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับ กฎหมายฝ่ายตุลาการ..... | ๕ |
| ๑.๓ ปัญหาเรื่องการพัฒนาอำนาจหน้าที่..... | ๖ |
| ๑.๔ ปัญหาการพัฒนางองค์กรให้เป็นองค์กรอิสระปราศจากการแทรกแซง ทางการเมือง..... | ๗ |
| ๑.๕ แนวความคิดในการพัฒนางค์กรอัยการในประเทศไทย..... | ๑๐ |
| ๒. จุดมุ่งหมายของการวิจัย..... | ๑๓ |
| สมมุติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิด..... | ๑๔ |
| ๓. ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย..... | ๑๔ |
| ๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | ๑๕ |
| บทที่ ๑ ประวัติและวิวัฒนาการขององค์กรอัยการในประเทศไทย..... | ๑๖ |
| ๑. การจัดองค์กรอัยการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในระบบอัยการสากล..... | ๑๖ |
| ๒. การกำเนิดคดีอาญาในประเทศไทยก่อนการปฏิรูปการปกครองใน รัชกาลที่ ๕..... | ๒๐ |
| ๒.๑ การพิจารณาคดีในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี..... | ๒๑ |
| ๒.๒ การพิจารณาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยา..... | ๒๒ |

| | | |
|---------|--|----|
| ๓. | การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ ๕..... | ๒๔ |
| ๔. | การจัดตั้งกรมอัยการในประเทศไทย..... | ๒๕ |
| ๕.๑ | แนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใน ประเทศไทย..... | ๒๕ |
| ๕.๒ | อิทธิพลของการพิจารณาคดีระบบกล่าวหาต่อกระบวนการยุติธรรมใน ประเทศไทย..... | ๓๐ |
| ๕.๓ | การจัดตั้งกรมอัยการในกระทรวงยุติธรรม..... | ๓๓ |
| ๕. | วิวัฒนาการขององค์กรอัยการในประเทศไทย..... | ๓๖ |
| ๕.๑ | การจัดรูปองค์กรอัยการ..... | ๓๖ |
| ๕.๒ | การโอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย..... | ๔๐ |
| บทที่ ๒ | แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการปฏิรูปองค์กรกระบวนการยุติธรรม..... | ๔๓ |
| ๑. | หลักนิติธรรม..... | ๔๓ |
| ๒. | ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ..... | ๕๐ |
| ๓. | แนวนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม..... | ๕๖ |
| ๔. | การจัดองค์กรของอัยการของนานาประเทศ..... | ๖๓ |
| ก. | ที่มาของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร..... | ๖๓ |
| ๑. | ระบอบอัยการฝรั่งเศส..... | ๖๔ |
| ๑.๑ | ลักษณะการจัดองค์กร..... | ๖๔ |
| ๑.๒ | สถานภาพของอัยการฝรั่งเศส..... | ๖๕ |
| ๑.๓ | อำนาจและหน้าที่ของอัยการฝรั่งเศส..... | ๖๕ |
| ๒. | ระบอบอัยการเยอรมัน..... | ๖๕ |
| ๒.๑ | การจัดองค์กรของระบอบอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน..... | ๖๖ |
| ๒.๒ | อำนาจการดำเนินคดีอาญาของอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน..... | ๖๖ |

- ข. ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์.....๗๐
 - ๑. ระบบอัยการในประเทศอังกฤษ.....๗๑
 - ๑.๑ อำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศอังกฤษ.....๗๒
 - ๑.๒ การจัดองค์กรระบบอัยการในประเทศอังกฤษ.....๗๓
 - ๒. ระบบอัยการสหรัฐอเมริกา.....๗๓
 - ๒.๑ ระบบอัยการสหรัฐ.....๗๔
 - ๒.๒ ระบบอัยการของมลรัฐ.....๗๕
 - ๒.๓ ระบบอัยการท้องถิ่น.....๗๖
 - ๓. การควบคุมการใช้อำนาจของอัยการประเทศสหรัฐอเมริกา.....๗๖
- ค. ระบบอัยการในระบบกฎหมายสังคมนิยม.....๗๘
 - ๑. ระบบอัยการโซเวียต.....๘๐
 - ๒. ระบบอัยการสาธารณรัฐประชาชนจีน.....๘๒
 - ๒.๑ ทฤษฎีและแนวความคิดในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ
สาธารณรัฐประชาชนจีน.....๘๒
 - ๒.๒ อำนาจและหน้าที่ของอัยการประชาชนของสาธารณรัฐ
ประชาชนจีน.....๘๕
 - ๒.๓ การจัดองค์กร.....๘๖
- ง. ระบบอัยการในประเทศอื่น ๆ.....๘๗
 - ๑. ระบบอัยการญี่ปุ่น.....๘๗
 - ๑.๑ ภารกิจระบบอัยการญี่ปุ่น.....๘๘
 - ๑.๒ อำนาจหน้าที่ของอัยการประเทศญี่ปุ่น เกี่ยวกับการสอบสวน
และการฟ้องร้อง.....๘๘
 - ๑.๓ สถานะของอัยการและการบังคับบัญชา.....๘๕
 - ๒. ระบบอัยการในประเทศเกาหลี.....๘๖
 - ๒.๑ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการ.....๘๗
 - ๒.๒ บทบาทของพนักงานอัยการในประเทศเกาหลีคานอื่น ๆ.....๘๘
 - ๒.๓ การจัดองค์กรของระบบอัยการ เกาหลี.....๑๐๐

| | | |
|---------|--|-----|
| บทที่ ๓ | ความจำเป็นในการปฏิรูปกรมอัยการ..... | ๑๐๓ |
| ๑. | อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา..... | ๑๐๔ |
| ๒. | อำนาจหน้าที่ในการรักษาสีทธิผลประโยชน์ของประชาชน..... | ๑๑๓ |
| ๒.๑ | บทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติให้อำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการ..... | ๑๑๔ |
| ๒.๒ | บทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ พนักงานอัยการ..... | ๑๑๖ |
| ๒.๓ | บทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้..... | ๑๑๘ |
| ๒.๔ | การขอขอรื้อ..... | ๑๑๙ |
| ๒.๕ | สภาพปัญหาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในการรักษาสีทธิ ผลประโยชน์ของประชาชน..... | ๑๒๐ |
| ๓. | อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย..... | ๑๒๑ |
| ก. | หน้าที่เกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐ..... | ๑๒๑ |
| ข. | การดำเนินงานตามโครงการที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย..... | ๑๒๖ |
| ๑. | สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย..... | ๑๒๘ |
| ๒. | การจัดองค์กรของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทาง กฎหมายแก่ประชาชน..... | ๑๓๑ |
| ๓. | การบริหารงานบุคคลของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ ทางกฎหมาย..... | ๑๓๒ |
| ๔. | อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการผู้รับผิดชอบคำ เนินคดีของรัฐ..... | ๑๓๒ |
| ๔.๑ | การจัดโครงสร้างของอธิบดีอัยการไทยเปรียบเทียบกับของ นานาประเทศ..... | ๑๓๓ |
| ๔.๒ | การจัดโครงสร้างของอธิบดีอัยการในประเทศไทย..... | ๑๓๔ |
| | สาเหตุและปัญหาที่ทำให้การจัดโครงสร้างอธิบดีอัยการไทยแตกต่าง ไปจากต่างประเทศ..... | ๑๓๔ |

| | |
|---|-----|
| ๕. อธิปไตยการกับความรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ..... | ๑๓๘ |
| ๖. ความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย..... | ๑๔๑ |
| ๖.๑ ความสัมพันธ์กรมอัยการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใน ด้านการพิจารณาสั่งคดี..... | ๑๔๑ |
| ๖.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยในด้านการงานบริหารตุลาการทั่วไป..... | ๑๔๒ |
| ๖.๓ ความสัมพันธ์ของกรมอัยการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยทางคานาโยบายของรัฐ..... | ๑๔๓ |
| ๖.๔ ความสัมพันธ์ด้านบริหารงานบุคคลของกรมอัยการ..... | ๑๔๔ |
| ๗. ความสัมพันธ์ระหว่างกรมอัยการกับปลัดกระทรวงมหาดไทยใน ฐานะข้าราชการประจำ..... | ๑๔๕ |
| ความสัมพันธ์ระหว่างปลัดกระทรวงมหาดไทยกับกรมอัยการ เกี่ยวกับงานอรรถคดี..... | ๑๔๖ |
| ๘. ระบบการบริหารงานบุคคลของกรมอัยการ..... | ๑๔๑ |

| | | |
|---------|---|-----|
| บทที่ ๔ | แนวทางในการปฏิรูปกรมอัยการ..... | ๑๕๕ |
| ๑. | แนวทางในการปฏิรูปกรมอัยการ..... | ๑๕๕ |
| ๑.๑ | รูปแบบการจัดองค์กรอัยการที่พึงประสงค์..... | ๑๕๕ |
| ๑.๒ | ความจำเป็นในการปฏิรูปองค์กรให้เป็นองค์กรอิสระ..... | ๑๕๖ |
| ๑.๒.๑ | ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่..... | ๑๕๖ |
| ก. | ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่..... | ๑๕๘ |
| ข. | หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่..... | ๑๖๐ |
| ๑.๒.๒ | ความเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม..... | ๑๖๒ |
| ๒. | วิธีดำเนินการเพื่อปฏิรูปองค์กรกรมอัยการ..... | ๑๖๖ |
| ๒.๑ | ยกฐานะกรมอัยการเป็นทรวงอัยการ สังกัดในกระทรวงมหาดไทย..... | ๑๖๘ |
| ๒.๑.๑ | ความแตกต่างระหว่างข้าราชการกรมอัยการและ ข้าราชการหน่วยงานอื่นในกระทรวงมหาดไทย..... | ๑๖๘ |

| | |
|--|-----|
| ๒.๑.๒ ปัญหาและอุปสรรคกรณีการสังกัดกระทรวง มหาดไทยในฐานะ เป็นหน่วยงานระดับกรม..... | ๑๖๒ |
| ผลกิจกรรมอัยการในฐานะ เป็นทพวงสังกัดกระทรวงมหาดไทย..... | ๑๖๕ |
| ผลเสียจากการยกฐานะกรณีการ เป็นทพวงสังกัดกระทรวง มหาดไทย..... | ๑๖๖ |
| ๒.๒ แนวความคิดยกฐานะกรณีการ เป็นทพวงอิสระ..... | ๑๖๘ |
| หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งกรณีการ เป็นทพวง..... | ๑๘๐ |
| ๒.๓ แนวความคิดโอนกรณีการสังกัดกระทรวงยุติธรรม..... | ๑๘๑ |
| ๒.๓.๑ กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยเมื่อ เปรียบเทียบ กับกระทรวงยุติธรรมของประเทศไทย..... | ๑๘๓ |
| ๒.๓.๒ แนวความคิดกรณีการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม..... | ๑๘๕ |
| ๒.๓.๓ สำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ยุติธรรมแบบใหม่..... | ๑๘๘ |
| ๒.๔ ปรับปรุงฐานะกรณีการขึ้น เป็นทพวงในสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี..... | ๑๙๒ |
| ๒.๔.๑ บทบาทการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี..... | ๑๙๔ |
| ๒.๔.๒ ผลจากการที่กรณีการยกฐานะ เป็นทพวงสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี..... | ๑๙๕ |
| ๒.๕ เปลี่ยนแปลงฐานะกรณีการ เป็นทพวงอิสระไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทพวง..... | ๑๙๖ |
| | |
| บทที่ ๕ รูปแบบฟังก์ชันขององค์กรอัยการในประเทศไทย..... | ๒๐๓ |
| ๑. สภาพปัญหาที่กรณีการสังกัดกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน..... | ๒๐๕ |
| ๒. การจัดตั้งกรณีการ เป็นทพวงราชการไม่สังกัดสำนักนาย กรัฐมนตรี กระทรวง ทพวงใด..... | ๒๐๘ |

๓. แนวทางในการปรับปรุงสำนักงานอัยการแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ
และปราศจากการแทรกแซงทางการ เมือง..... ๒๐๙

๓.๑ ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการให้ปราศจากการ
แทรกแซงทางการ เมือง..... ๒๑๑

๓.๒ การบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบปิด..... ๒๑๓

๓.๓ กำหนดระบบการคัดเลือกบุคคลประกอบ เป็นคณะกรรมการ
อัยการ (ก.อ.)..... ๒๑๖

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสำนักงานอัยการแห่งชาติ..... ๒๑๘

๕. สำนักงานอัยการแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาค..... ๒๒๒

๖. สำนักงานอัยการแห่งชาติกับการประสานงานหน่วยงานกระบวนการ
ยุติธรรมอื่น ๆ..... ๒๒๔

บทที่ ๖ บทสรุปและขอ เสนอแนะ..... ๒๒๗

ขอ เสนอแนะ..... ๒๓๐

๑. ปรับปรุงให้พนักงานอัยการมีอำนาจ เข้าร่วมในการสอบสวน..... ๒๓๐

๒. วิธีการที่พนักงานอัยการจะควบคุมการสอบสวน..... ๒๓๒

๓. ปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานบุคคลพนักงานอัยการในส่วนภูมิภาค..... ๒๓๕

๔. ระบบการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ..... ๒๓๖

บรรณานุกรม..... ๒๓๗

ประวัติผู้เขียน..... ๒๔๓

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินงานของรัฐไปปรากฏมาตั้งแต่ประเทศไทยตั้งราชธานีใหม่ ๆ ไม่ว่าจะในยุคกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา ตลอดจนกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งแต่เดิมการดำเนินงานกระทำโดยราษฎรพึ่งรองกันเอง ถ้าใครมีความเดือดร้อนก็ร้องทุกข์กับเจ้าเมือง หรือกษัตริย์ได้ เช่น กรุงสุโขทัย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรงแขวนกระดิ่งไว้หน้าประตูเมือง ถ้าใครเดือดร้อนก็จะส่งกระดิ่งและตัดสินความโดยพระองค์เองโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในศาลในนามของรัฐ เช่นปัจจุบัน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ยังคงตัดสินความในระบบเดิมเช่นเดียวกัน แต่ได้มีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับมากมาย แต่ยังไม่มียุติธรรมที่แน่นอนในการดำเนินพิจารณา

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์การตัดสินความในยุคต้นก็ใช้ระบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา

อย่างไรก็ดีในสมัยรัชกาลที่ ๔ กรุงรัตนโกสินทร์เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ต่อมาเมื่อผู้กระทำผิดและกฎหมายของประเทศไทยในการดำเนินพิจารณาความยังไม่เป็นที่เชื่อถือของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎหมายเหี้ยมโหด เช่น การบับขมับ ตอกเล็บ การมัดแขนนำตากแดด ฯลฯ อันเป็นวิธีการที่ทารุณโหดร้าย ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพระหว่างการทำเนียบคดี และต้องพิสูจน์ตนเองว่ามีผู้กระทำผิด นอกจากนั้นการพิจารณาคดีในศาลก็ได้ให้ศาลทำหน้าที่ทั้งเป็นโจทก์เป็นทนายชกถาม และเป็นผู้พิจารณาคดี ไม่มีพนักงานอัยการและทนายความเพื่อต่อสู้คดีให้แก่จำเลยในศาล ทำให้ต่างประเทศไม่ยอมให้คนสัญชาติของตนเองและคนในบังคับ หรือที่คนไทยเรียกกันว่า "สับเขก" เมื่อกระทำผิดอาญาไม่ต้องขึ้นศาลไทยและให้ขึ้นศาลกงสุลแทนเป็นเหตุให้เกิด "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" ขึ้น และถือเป็นการเสียเอกราชในทางศาล

จนกระทั่งถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมากมายในทุกด้าน และประกอบกับในขณะนั้นประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ

อาณาเขต และพระองค์ทรงเล็งเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการถูกล่าอาณานิคมได้ จึงได้ทรงปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยทัดเทียมกับนานาประเทศที่เจริญแล้ว และเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการต่อรองกับต่างประเทศเพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน รศ.๑๑๐ โดยมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นกำลังในการปรับปรุงงานศาลยุติธรรม ซึ่งแนวความคิดครั้งแรกก็เพื่อกิจการศาลเพียงอย่างเดียว โดยให้ราษฎรทั้งสองฝ่ายฟ้องร้องกันเอง และได้มีการจัดตั้งกรมรับฟ้องขึ้นในกระทรวงยุติธรรมดูแลคำฟ้องให้กับราษฎรซึ่งต่อมาได้ประกาศยกเลิกภายใน ๑ ปี เพราะการตั้งกรมรับฟ้องไม่สอดคล้องกับการบริหารงานยุติธรรมในประเทศ ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาแบบใหม่ และในขณะนั้นแนวความคิดนี้ยังไม่มีกรมอัยการในกระทรวงยุติธรรม

ต่อมาได้เกิดปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในศาลกงสุล ทั้งนี้เพราะการฟ้องคนต่างชาตินั้นทั้งสืบแยกคดีศาลกงสุลในระบอบนั้นก็ยังให้ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการไม่สะดวกอย่างยิ่ง ดังนั้น ประเทศไทยจึงแต่งตั้งนักกฎหมายให้เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในศาลกงสุลแทนราษฎรโดยถือว่า "รัฐยอมลดตัวลงมา เป็นความกับราษฎร" และเป็นจุดกำเนิดของการแต่งตั้ง "พนักงานอัยการ" เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลแทนรัฐในประเทศไทย

เมื่อมีการแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นแล้วก็ยังได้ใช้วิธีการฝากเนติบัณฑิตที่เป็นอัยการไว้กับกองกลางของกระทรวงยุติธรรม จนกระทั่งในวันที่ ๑ เมษายน รศ.๑๑๒ จึงได้วางข้อบังคับสำหรับข้าราชการในกรมอัยการ ปี รศ.๑๑๒ จึงสันนิษฐานว่ากรมอัยการเกิดขึ้นแล้วโดยสังกัดกระทรวงยุติธรรม

สุรินทร์ ฉั่วทอง "จากยกกระบัตรสู่อัยการ" วารสารอัยการ, ๔, ๕๒ (เมษายน พ.ศ.

เมื่อกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมการว่าความให้ราษฎรจำกักขบเขตอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ส่วนอัยการหัวเมืองคงสังกัดกระทรวงมหาดไทย การพัฒนากรมอัยการในขณะนั้นไม่ได้พัฒนาไปมากนัก ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ไอ้กรมอัยการไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย^๒ จะเห็นได้ว่าการตั้งกรมอัยการในขณะนั้นเกิดจากความจำเป็นในระบบของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น ผู้บริหารงานกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นยังไม่ได้มองเห็นความสำคัญเท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ตามในค่านบริหารงานบุคคล อธิบดีกรมอัยการสามารถทำหน้าที่สับเปลี่ยนกับผู้พิพากษาได้ เป็นต้น

การที่กรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของกรมอัยการในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารหลายประการ เช่น

๑.๑ ปัญหาทางค่านกำหนดนโยบายการบริหารกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา (แยกศาลออกเป็นหน่วยงานอิสระ) นั้นควรจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดหน่วยงานเดียวกัน และสามารถกำหนดนโยบายในการกระบวนการยุติธรรมร่วมกันได้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเหตุที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ กำหนดภาระหน้าที่รับผิดชอบมากมายโดยเน้นหนักทางค่านการพัฒนาค่านการปกครอง ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่แผ่กระจายในกระทรวงมหาดไทย จึงมีลักษณะงานระดับรองลงมาทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะไม่สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมเป็นของตนเองโดยเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะงานอันเป็นงานทางเทคนิคและแตกต่างจากงานปัญหาการปกครอง

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๗ ตอนพิเศษ ฉบับที่ ๒ ธันวาคม ๒๔๖๔ หน้า ๔๐

จากโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กรมอัยการมีฐานะเป็นทบวงการเมือง ที่มีฐานะเป็นกรรมการดำเนินงานทางด้านการบริหาร นอกเหนือไปจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายแล้ว อาทิ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การกำหนดนโยบายป้องกันปราบปรามอาชญากรรม กรมอัยการจะต้องเสนอผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทย และเสนอรัฐมนตรีมหาดไทยแล้ว จึงจะนำเสนอสู่รัฐบาล ซึ่งจะเห็นว่าถ้าปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาในด้านการพัฒนาแนวทางยุติธรรมก็ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยในสภาพความเป็นจริง มุ่งเน้นทางการปกครองและการพัฒนาตลอดจนรัฐมนตรีมหาดไทยก็มิมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีกรมต่าง ๆ ในกระทรวงอีกมากมาย บางครั้งไม่เข้าใจระบบและสภาวะที่จะต้องแก้ไขและวางนโยบายในระยะยาวของกระบวนการยุติธรรมการพัฒนาคำนี้จึงไม่สามารถกระทำได้

นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายให้ความเป็นอิสระแก่อธิบดีกรมอัยการในการใช้อำนาจหน้าที่โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปสั่งการอธิบดีกรมอัยการในการดำเนินอรรถคดีได้ คงมีความสับสนต่าง ๆ ในทางบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการบริหารงานบุคคลของกรมอัยการก็มีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้สำหรับข้าราชการอัยการแยกออกจากข้าราชการพลเรือน เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการข้าราชการอัยการ อาทิ การแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัย ต้องผ่านคณะกรรมการข้าราชการอัยการ โครงสร้างเหล่านี้จึงแยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทยอย่างเด่นชัดโดยผลของกฎหมาย

^๓ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ข้อ ๑๔

^๔ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๑

นอกจากนี้พิจารณาจากแผนกระทรวงมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ ได้กำหนดแผนเกี่ยวกับงานอัยการไว้อย่าง ชัดเจน เช่น ข้อ ๖.๓ แนวทางการดำเนินงาน ข้อ ๖.๓.๑ (๓) การปรับปรุงกฎหมายวิพิจารณาความอาญาให้มีการควบคุมการสอบสวน นอกจากการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาสายตรงของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี แต่จะมอบหมายหน้าที่การสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ และกำหนดระยะเวลาการควบคุมและฝากขังของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการให้แน่ชัด

จากแผนมหาดไทยแม่บทฉบับดังกล่าวได้กำหนดงานของอัยการ เกี่ยวกับการ เข้าร่วมการสอบสวนแทน ส่วนงานอื่น ๆ ที่กรมมีนโยบายและมีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้กำหนดเป้าหมายไว้แต่อย่างใด เช่น ในด้านการบริการประชาชน การดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ทั้งนี้โดยกระทรวงมหาดไทย เน้นทางด้านการพัฒนา การปกครอง โดยกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้างขวาง แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีความชำนาญและให้ความสนใจทางด้านกระบวนการยุติธรรมไม่มากเท่าที่ควร เป็นปัญหาต่อการปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้เจริญก้าวหน้า สอดคล้องกับสภาวะสังคมและความรุนแรงของอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

เมื่อ เปรียบ เทียบกับต่างประเทศซึ่งได้พัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนดโครงสร้าง ให้เหมาะสมที่สามารถกำหนดนโยบายที่จะ เป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีทั้ง การกำหนดโครงสร้าง เป็นกระทรวง ทบวง หรือหน่วยงานอิสระตามความเหมาะสมให้เป็นไปตาม สภาวะของสังคมประเทศนั้น ๆ

๑.๒ ปัญหาการพัฒนากระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับกฎหมายฝ่ายตุลาการ

กรมอัยการซึ่ง เป็นกระบวนการยุติธรรมหน่วยหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมระหว่างตำรวจ และศาลยุติธรรม ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญและมีเป้าหมายจะพัฒนาให้เข้าสู่ระบบมาตรฐาน

อัยการสากล^๕ เช่นการที่กรมอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีปัญหาคือข้อขัดข้องทางด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารงานในวงกว้างตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ยังมีปัญหาด้านการพิจารณาให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายตุลาการนั้นสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นการบริหารงานย่อมได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ เช่น เรื่องการกำหนดงบประมาณของรัฐ การเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงอำนาจหน้าที่ตุลาการ การกำหนดการแบ่งส่วนราชการ อัตราค่าจ้าง ทัศนคติที่จำเป็นทำให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมฝ่ายตุลาการเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วจนฝ่ายบริหารตามไม่ทัน ทำให้เกิดช่องว่างขึ้นและเป็นปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการยุติธรรมโดยตรง

๑.๓ ปัญหาเรื่องการพัฒนาอำนาจหน้าที่

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องให้เป็นไปตามที่นานาประเทศกล่าวคือ งานอัยการนั้นมี ๓ ขั้นตอนด้วยกัน^๖ ในตอนแรกเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนการกระทำผิด ตอนที่สองเป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิด ให้ศาลพิจารณาคดีที่ศาลากลางไทย ตอนที่สามดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล จึงเห็นได้ว่างานของอัยการเริ่มต้นตั้งแต่การกระทำผิดเกิดขึ้นและจบลงเมื่อมีการพิจารณาโทษ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ ได้กำหนดทำการปรับปรุงงานอัยการในข้อ ๒.๕ การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในข้อ ๒.๕.๑ อาชญากรรมอนุ (๓) การดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการให้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากลเพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง

^๖ โทเมง ภักดิ์ภิมย์, "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม", อัยการนิเทศ ๑๖

อำนาจหน้าที่ทั้งสามชั้นตอนนี้เดิมเมื่อเริ่มมีระบอบอัยการชั้นครั้งแรกในประเทศไทย อัยการก็ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวทุกประการ กล่าวคือ อัยการ เป็นที่ปรึกษาหารือของกระทรวง หรือ กรมต่าง ๆ เป็นนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ เป็นนายแผนกคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนและไต่สวนหาพยานหลักฐาน ในคดีที่มีโทษหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตราการให้เป็นไปตาม คำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา

แต่ในปัจจุบันหน้าที่ของอัยการที่มีอยู่เป็นสามตอนนั้น เหลือเพียงเจ้าหน้าที่เดียวตามที่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ฟ้อง ผู้ต้องหาต่อศาลเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการสอบสวนแต่อย่างใด"^๑

อำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศเกิดขึ้นเมื่อพนักงานสอบสวนได้มีการสอบสวนเสร็จสิ้น แล้ว และส่งความเห็นและสำนวนไปยังอัยการ ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศเพราะในต่างประเทศ อัยการส่วนใหญ่มีอำนาจสอบสวนด้วย งานของอัยการต่างประเทศจึงเริ่มต้นตั้งแต่เกิดการกระทำผิด ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่ออัยการได้ เช่นในประเทศฝรั่งเศส อัยการ เป็นผู้รับคำร้องทุกข์ และ คำกล่าวโทษ และทำการสอบสวนเอง หรือให้ตำรวจฝ่ายคดีสอบสวนให้ก็ได้ ซึ่งปกติจะให้ตำรวจ สอบสวนให้โดยอัยการ เป็นผู้ดูแลการสอบสวน

๑.๔ ปัญหาการพัฒนาองค์กรอัยการให้เป็นองค์กรอิสระปราศจากการแทรกแซงทางราชการ เมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔)

กรมอัยการ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ให้ความเป็นธรรมให้กับสังคม พนักงานอัยการจึงต้องมีหลักประกันความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกก้าวกายจากอิทธิพลภายนอกในทุก ๆ ด้าน กรมอัยการได้จัดรูปแบบการจ้างองค์กรให้ผู้บริหารอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่และให้โทษที่สามารถแต่งตั้งโยกย้าย หรือพิจารณาความดีความชอบแก่พนักงานอัยการได้ แต่คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง คำร่างตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ของประธาน ก.อ. อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน ก.อ. โดยทางพฤตินัยย่อมมีอิทธิพลเหนือพนักงานอัยการ และสามารถให้คุกและโทษได้อย่างไรก็ตามมีหลายกรณีที่ข้าราชการการเมือง เข้ามามีบทบาทและแทรกแซงในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ

ในกรณีที่ราษฎร เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐบาล เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ทำการจับกุมและนายกรัฐมนตรีโดยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช สั่งการให้รัฐมนตรีมหาดไทยดำเนินการในศาลปกครองดำเนินคดีโดยให้แจ้งหน่วยงานที่สังกัดเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและให้ใช้มาตรการแก้ไขว่า

"ราษฎรที่เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติถ้าถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขังก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไปและถ้าราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้น ก็ให้เขาทำกินได้"

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“สำนักงานนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ ส.ร.๐๑๐๓/๔๓๘๐" ๔ เมษายน ๒๕๑๘

กระทรวงมหาดไทยได้มีบันทึกข้อความถึงอธิบดีกรมอัยการ เพื่อปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล โดยให้พนักงานอัยการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลว่า^๕

"กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ปัญหาตามข้อหารือของจังหวัดกาฬสินธุ์จึงให้ทำการปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกัน ถ้าหากเจ้าหน้าที่ได้ทำการจับกุมและสอบสวนผู้เข้าทำกินใน เขตป่าสงวนแห่งชาติคังกลาว และได้ส่งสำนวนสอบสวนมายังอัยการก็ขอให้อัยการสั่งไม่ฟ้องด้วย ฉะนั้นจึง เสนอมา เพื่อโปรดสั่งการไปยังอัยการจังหวัดทุกจังหวัด ดို့ปฏิบัติต่อไปด้วย"

ต่อมาอธิบดีกรมอัยการได้มีหนังสือ เว้นถึงอัยการจังหวัดทุกจังหวัด อัยการพิเศษประจำ เขตทุกเขต และอัยการพิเศษฝ่ายทุกฝ่าย เพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยอธิบดีกรมอัยการได้สั่งการว่า^{๑๐}

"ถ้าหาก เจ้าหน้าที่ได้จับกุมและสอบสวนผู้ เข้าไปทำกินใน เขตป่าสงวนแห่งชาติคังกลาว และได้ส่งสำนวนสอบสวนมายังอัยการก็ขอให้อัยการสั่งไม่ฟ้องด้วย ฉะนั้นกรมอัยการจึงแจ้งมาเพื่อ ดို့ปฏิบัติตามที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งมา"

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะ เห็นได้ว่าการบุกรุกทำลายเป็นปัญหาสำคัญในขณะนั้น เนื่องจากมีการทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายซึ่งหลายฝ่ายมีแนวความคิดไม่เห็นด้วยที่กรมอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในกรณีบุกรุกทำลายป่า เพราะต่อมาได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังทำให้มีการทำลายทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น

^๕ กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกข้อความที่ มท.๐๖๐๘/๘๑๒" ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๘

^{๑๐} กรมอัยการ "หนังสือที่ มท.๑๐๐๘/ว. ๑๓" ๓ มิถุนายน ๒๕๑๘

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่ง ได้ขอให้กรมอัยการส่งไม้ทองในเรื่องนี้ซึ่งเป็นการก้าวก้าวการดำเนินคดีของพนักงานอัยการและทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ จึงควรจัดองค์กรใหม่ ให้ประธานคณะกรรมการอัยการมาจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมือง และแยกองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานอื่นที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง โดยให้มีสถานะเช่นเดียวกับ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักเลขาธิการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักเลขาธิการรัฐสภา โดยให้อยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้ระบบอัยการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

๑.๕ แนวความคิดในการพัฒนาองค์กรอัยการในประเทศไทย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านอำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรให้สอดคล้องด้วย

สำหรับการปรับปรุงด้านอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญานั้น ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขึ้นดำเนินการแล้ว และคณะกรรมการได้จัดยกร่าง "พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่....) พ.ศ....." เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยร่างกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่อัยการในการเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาได้ เช่นเดียวกับในต่างประเทศ ขณะนี้อยู่ระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้วิทยานิพนธ์เรื่องนัจมุง เนตศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องการพัฒนาองค์กรของอัยการ เพราะยังไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการสัมมนา ก่อน และนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยให้สอดคล้องกับรูปแบบของต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของอัยการแล้วจะต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างโดยการจัดองค์กรของอัยการให้เหมาะสม ให้มีประสิทธิภาพ ให้ก้าวหน้าและทันสมัย

ภาวะเหตุการณ์ของสังคมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรมอัยการในขณะนี้ เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยเองก็มีการเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมอีกมากตั้งไ้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นสภาพสภาวะของกรมอัยการจึงอยู่ในลักษณะการบริหารองค์กร และปรับปรุงองค์กร เป็นไปในลักษณะจำกัดขอบเขตมากและล่าช้าในการบริการด้วย งานบริหารกระทรวงยุติธรรมเป็นอย่างมาก

จึงจะเห็นได้จากกระทรวงยุติธรรมบางประเทศ เช่นของสหรัฐอเมริกา และของประเทศญี่ปุ่น ศาลได้แยกออกไปจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และศาลยุติธรรมมีการดำเนินงานทั้งทางด้านการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและงานการบริหารธุรการของตนเองโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรมแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยนั้นกระทรวงยุติธรรมควรเรียกว่า "กระทรวงศาลยุติธรรม" เพราะดำเนินงานอันเกี่ยวกับศาลโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ใช่ในความหมายของนานาประเทศและในปัจจุบันนี้ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ตรงกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับกระทรวงยุติธรรมของนานาประเทศ^{๑๑}

กรมอัยการจึงได้หาแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้กรมอัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในกระบวนการยุติธรรมบริหารงานด้านองค์กรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้กว้างขวาง ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในด้านการยุติธรรมที่จะปรับปรุงงานอัยการอยู่แล้ว กรมอัยการจึงได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาในเรื่องนี้ โดยเรียกคณะกรรมการนี้ว่า "คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาอัยการ" และได้สรุปแนวความคิดในการพัฒนากรมอัยการให้มีประสิทธิภาพโดยกำหนดไว้ ๕ รูปแบบคือ

^{๑๑} กุลพล พลวัน บันทึกความเห็นของผู้แทนกรมอัยการ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลจรรยา ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๓ เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย (อค์สำเนา)

๑. แนวความคิดปรับปรุงระบบกรมอัยการขึ้นเป็นทบวงอัยการ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้น

๒. แนวความคิดปรับปรุงยกฐานะกรมอัยการขึ้นเป็นทบวงอิสระ ไม่สังกัดกระทรวงใด เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

๓. แนวความคิดปรับปรุงโอนกรมอัยการไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานศาลยุติธรรมและงานส่งเสริมธุรการออกไปจากกระทรวงยุติธรรมขึ้นต่อองค์การศาลโดยตรง

๔. ปรับปรุงฐานะกรมอัยการขึ้นเป็นทบวงอัยการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเคยมีทบวงแบบนี้มาแล้วได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัยสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการแยกเป็นทบวงอิสระเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๕. ปรับปรุงฐานะกรมอัยการขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด มีอำนาจจัดทำงบประมาณต่าง ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งปัจจุบันมี ๕ หน่วยงานในลักษณะดังกล่าวนี้คือ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักเลขาธิการรัฐสภา

แนวความคิดทั้ง ๕ หน่วยงานดังกล่าว กรมอัยการได้พิจารณาและได้ดำเนินการร่างกฎหมายเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะกรมอัยการให้เป็นไปเช่นเดียวกันนานาประเทศ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวทำให้กรมอัยการเป็นหน่วยงานบริหารการยุติธรรมอย่างแท้จริงปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่น โดยกำหนดเป้าหมายให้กรมอัยการเป็นหน่วยงานที่บริหารงานกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น

เหตุผลที่คณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าจำเป็นต้องปฏิรูปองค์กรอัยการไทยแยกออกจาก
กระทรวงมหาดไทยก็ เนื่องด้วยกระบวนการยุติธรรมนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงทั้งในสังคม
เศรษฐกิจ แต่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ นั้น
กระทรวงมหาดไทยมีหลายหน่วยงาน ทั้งงานด้านการปกครอง พัฒนาปราบปราม และการอำนวยความสะดวก
ความยุติธรรมด้วย ซึ่งเป็นภาระหน้าที่มากมายซึ่งแน่นอนงานบริหารกระบวนการยุติธรรมจึงถูกจำกัด
ทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านกำหนดนโยบายงานงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่น หรือเพื่อ
ประโยชน์ของประชาชนไม้อาจดำเนินการใดคล่องตัว สมควรที่หน่วยงานยุติธรรมฝ่ายบริหารซึ่ง
สังกัดในกระทรวงมหาดไทยจะต้องแยกออกมาบริหารกระบวนการยุติธรรมของตนเอง โดยเฉพาะ
ซึ่งทางกรมตำรวจเองก็ได้ดำเนินการในส่วนของกรมตำรวจซึ่งถือเป็นหน่วยงานยุติธรรมหน่วยหนึ่ง
เช่นเดียวกับกรมอัยการ คณะกรรมการดังกล่าวจึงเห็นว่าการปรับปรุงพัฒนาองค์กรอัยการจำต้อง
ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรควบคู่ไปกับการปรับปรุงอำนาจหน้าที่

๒. จุดมุ่งหมายของการวิจัย

๒.๑ เพื่อชี้ให้เห็นว่าการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยยังไม่
เหมาะสมกับสภาพสภาวะที่จะทำให้การบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ

๒.๒ เพื่อสนับสนุนและหาแนวทางแก้ไขให้กระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหาร
สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารงานยุติธรรมได้ด้วยตนเอง และโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ
งานด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อให้ถูกต้องสอดคล้องกับสภาวะการณ์ของสังคม

๒.๓ ศึกษาการจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะองค์กรอัยการไทยให้
คล้ายคลึงกับอัยการนานาประเทศ

๒.๔ ศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

สมมุติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิด

สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คือ

ในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมมีความจำเป็นต้องทำการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมอัยการ เป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้สุจริตชนดำรงตนโดยปกติสุข การจัดองค์กรอัยการยังไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ประสงค์ให้กรมอัยการพัฒนาเป็นระบอบอัยการสากล เช่นนานาประเทศทั้งหลาย ดังนั้นกรมอัยการจึงต้องปฏิรูปองค์กรให้เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดีและต้องแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มีความควบคุมการสอบสวน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในเบื้องต้นและการอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

๓.๑ การวิจัยแบบเอกสาร โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่างกฎหมายที่ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรอัยการ รวมทั้งบทความและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของรัฐ และเอกชน

๓.๒ การวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์โดยเฉพาะแนวความคิดในการปรับปรุงกรมอัยการและประวัติความเป็นมาของกรมอัยการในอดีตโดยสัมภาษณ์คืออธิบดีกรมอัยการ และอธิบดีกรมอัยการในปัจจุบัน

๓.๓ วิทยาลัยนอร์ทเทิร์นได้เรียบเรียงตามข้อมูลที่มีจนถึงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๔ ซึ่ง
เป็นวันสุดท้ายของภาคการศึกษาใหม่การศึกษา ๒๕๓๓

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๔.๑ ทำให้ทราบประวัติการก่อตั้งองค์กรอัยการในประเทศไทยและสภาพปัญหา
ต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากลักษณะขององค์กรอัยการดังกล่าว

๔.๒ ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกระบวนการยุติธรรมในส่วน
ที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการ ทั้งด้านการจัดองค์กรการบริหารงานบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ที่จะอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของ
รัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการแห่งชาติ

๔.๓ วิทยาลัยนอร์ทเทิร์นจะเป็นข้อมูลสามารถนำมาใช้ในการพัฒนากระบวนการ
ยุติธรรมฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในประเทศไทยต่อไปในอนาคต เพราะงานอัยการนั้นมีความ
สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาข้อขัดข้องและการพัฒนา
งานของอัยการจะมีผลต่อเนื่องไปยังองค์กรอื่น ๆ ด้วยเสมอ

๔.๔ วิทยาลัยนอร์ทเทิร์นจะมีประโยชน์ในทางวิชาการสำหรับการศึกษาค้นคว้า
เกี่ยวกับการบริหารกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ