

โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในประเทศไทย



นายสมชาย เก้านพรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-077-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Structure of Personnel Administration of
Thai Public Prosecutors

MR. SOMCHAI KAO-NOPPARUTNE

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAW DEPARTMENT OF LAWS

GRADUATE SCHOOL
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1995

ISBN 974-632-077-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
อัยการในประเทศไทย
โดย นายสมชาย เก้านพรัตน์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ



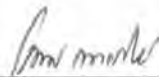
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต



(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ~~สุข~~สุวรรณ)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร.จอกแมน ภัทรภิมย์)

ประธานกรรมการ



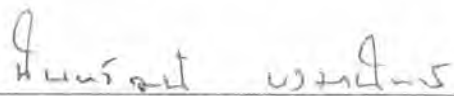
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

อาจารย์ที่ปรึกษา



(อาจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

กรรมการ



(อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

กรรมการ



สมชาย เก้านพรัตน์ : โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการ
ในประเทศไทย (THE STRUCTURE OF PERSONNEL ADMINISTRATION OF THAI
PUBLIC PROSECUTORS) อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 318 หน้า.
ISBN 974-632-077-7

อัยการเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา มีหน้าที่รักษา
ผลประโยชน์ของสาธารณชนการดำเนินคดีอาญา และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นที่
องค์กรอัยการจะต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 อัยการอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่าย
บริหารโดยสิ้นเชิง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าไปสั่งการโดยตรงในเรื่องการ
ปฏิบัติภารกิจ และการบริหารงานบุคคลของอัยการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2503
จึงได้มีกฎหมายให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญในงาน
ยุติธรรมทางอาญา แม้ว่าในการบริหารงานบุคคลของอัยการจะตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีก็ตาม

ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีกฎหมายจัดตั้ง "คณะกรรมการอัยการ" ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกัน
ในการบริหารงานบุคคลของอัยการให้เป็นอิสระ คณะกรรมการอัยการประกอบด้วย กรรมการจำนวน
11 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน แต่ในปี พ.ศ. 2534 ตำแหน่ง
ประธานคณะกรรมการอัยการซึ่งเดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้ถูกเปลี่ยนเป็นข้าราชการ
อัยการบำนาญ ที่ได้รับการเลือกตั้งจากอัยการทั่วประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับการแยกตัวออกจาก
กระทรวงมหาดไทยของสำนักงานอัยการสูงสุดมาเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการได้รับการวิจารณ์เป็นอย่างมากถึง
การขาดความรับผิดชอบต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่จะ
จัดตั้งขึ้นได้ 3 แนวทาง คือ

1. ให้คณะกรรมการอัยการมีโครงสร้างเหมือนอย่างปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่
รับผิดชอบในด้านงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุด และมีอำนาจยับยั้งมติของคณะกรรมการ
อัยการในเรื่องการบริหารงานบุคคล
2. ควรที่จะเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการโดยเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยข้าราชการอัยการเป็นผู้เลือก และนายกรัฐมนตรียับยั้งมติของคณะกรรมการ
อัยการได้
3. ประธานคณะกรรมการอัยการควรดำรงตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเลือก
จากข้าราชการอัยการบำนาญ

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

##C370557 : MAJOR LAW

KEY WORD: STRUCTURE / PERSONNEL / ADMINISTRATION / PROSECUTOR

SOMCHAI KAO-NOPPARUTNE : THE STRUCTURE OF PERSONNEL ADMINISTRATION OF THAI PUBLIC PROSECUTORS. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. BOVORNSAK UWANNO, Ph.D. 318 pp. ISBN 974-632-077-7

Public prosecution, as one of the most important mechanism in the administration of criminal justice, has to safeguard public interest in criminal procedure as well as to protect freedom of the people. It is therefore necessary that the public prosecution organization be independent from undue interference.

The study has shown that until 1935, the public prosecution was under total control of the executive. The Minister of Interior could directly involve in both the performance of public prosecutors' duties and personnel management. From 1935 to 1960, the law had guaranteed the autonomy of its most important function in criminal justice although in personnel management public prosecutors were still under the powers of the Minister.

In 1960, the law instituted "the Public Prosecutor Service Commission" to ensure autonomy of public prosecution in the area of personnel administration. The Public Prosecutor Service Commission comprising of 11 members, was headed by the Minister of Interior. But in 1991, the Minister of Interior was replaced by a retired public prosecutor elected by all public prosecutors. This is due to the fact that the public prosecution ceased to be a department in Minister of Interior to be a department in Minister of Interior to be a full independent body under the tutelage power of the Prime Minister.

The Structure and composition of the commission was heavily criticized for its lack of accountability.

The study proposed therefore 3 alternatives which would create accountability to be adopted :

1. The present structured of the PPSC is still the same but the Prime Minister who is responsible for the budget of the office of the Attorney General is empowered to veto the resolution of the PPSC on personnel administration; or
2. It should be added to the present composition of PPSC two more qualified outsiders elected by all public prosecutors as members of the Commission. This should be coupled with empowering the Prime Minister to veto the resolution adopted by the Commission.
3. The president of the PPSC should be assumed by the Prime Minister himself instead of an elected retired public prosecutor.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่อคณาจารย์ที่เฝ้าหน้างาน.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการศึกษาค้นคว้า วางเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ตลอดจนการทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนรู้สึกทราบบ้างในบุญคุณเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านในสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์นี้ โดยเฉพาะท่านศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ อดีตอัยการสูงสุดและท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต วัฒนคร อัยการสูงสุด ซึ่งช่วยชี้แนะและค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้เขียนจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านที่ได้อ่านนามและมีได้อ่านนามดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ยังคงถือว่าสำเร็จสมบูรณ์มิได้ หากขาดความอนุเคราะห์จากท่านกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน

และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จมิได้ ถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือและกำลังใจอย่างดียิ่งจาก มารดา ภริยา บุตร ธิดา พี่และน้องทุกคน

อนึ่ง ในการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลซึ่งส่วนใหญ่ มาจากห้องสมุดสำนักงานอัยการสูงสุด และห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เขียนได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากเจ้าหน้าที่ทุกท่านเสมอมา และได้รับการช่วยเหลือในการแปลเอกสารและหาข้อมูลตลอดจนกำลังใจจากเพื่อน ๆ ทั้งที่ร่วมสำนักงานเดียวกันและต่างสำนักงาน

ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย .

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 <u>บทนำ</u>	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1. องค์กรอัยการ	4
2. อำนาจหน้าที่ของอัยการ	8
3. การบริหารงานบุคคลของอัยการ	16
วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย	18
สมมติฐานและแนวความคิด	19
วิธีการศึกษาค้นคว้า	21
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	21
บทที่ 2 <u>ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่กับการบริหารงานบุคคลอัยการ</u> <u>ในบางประเทศ</u>	23
องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในบางประเทศ	31
1. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในสหรัฐอเมริกา	31
2. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในอังกฤษ	51
3. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในฝรั่งเศส	62
4. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในเยอรมัน	79
5. องค์กรและอำนาจหน้าที่อัยการในญี่ปุ่น	88

	การบริหารงานบุคคลอัยการในบางประเทศ	98
	1. การบริหารงานบุคคลอัยการในสหรัฐอเมริกา	98
	2. การบริหารงานบุคคลอัยการในอังกฤษ	106
	3. การบริหารงานบุคคลอัยการในฝรั่งเศส	109
	4. การบริหารงานบุคคลอัยการในเยอรมัน	114
	5. การบริหารงานบุคคลอัยการในญี่ปุ่น	118
	ข้อสังเกตเปรียบเทียบระบบอัยการในบางประเทศ	123
	1. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ใน กระบวนการยุติธรรมในบางประเทศ	123
	2. ความสัมพันธ์ของภารกิจกับการบริหารงานบุคคลของอัยการ ในบางประเทศ	126
บทที่ 3	<u>วิวัฒนาการของภารกิจและอำนาจหน้าที่อัยการในประเทศไทย</u>	133
	วิวัฒนาการของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ	133
	วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลของอัยการ	145
	1. ยุคอัยการอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเด็ดขาด	146
	2. ยุคที่อัยการเริ่มมีภารกิจเป็นอิสระ แต่การบริหารงานบุคคล คงอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร	148
	3. ยุคอัยการเริ่มมีการให้หลักประกันความเป็นอิสระด้วยการ ตั้งองค์กรการบริหารงานบุคคลที่มีข้าราชการ	154
	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน	160
	1. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ในคดีอาญา	161
	2. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการเป็นนายแผ่นดิน	188
	3. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาของรัฐ	204

4. ภารกิจและอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน	207
ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ใน กระบวนการยุติธรรม	213
1. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวน	213
2. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับประชาชน	215
3. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับผู้บังคับบัญชา	216
4. ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับศาล	219
บทที่ 4 <u>การบริหารงานบุคคลอัยการในปัจจุบัน</u>	220
โครงสร้างการบริหารงานบุคคล	222
1. ระบบการบริหารงานบุคคลตามภารกิจและอำนาจหน้าที่	223
1.1 ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน	224
1.2 การแต่งตั้ง โยกย้ายและการถอดถอน	226
1.3 การรักษาวินัย การลงโทษและการอุทธรณ์ร้องทุกข์	228
2. การปฏิบัติหน้าที่อัยการและโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคลอัยการ	232
2.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระ	233
2.2 องค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานบุคคล ของอัยการมีหลักประกันความเป็นอิสระ	235
บทที่ 5 <u>แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้าง</u> <u>การบริหารงานบุคคลอัยการ</u>	240
ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับภารกิจและ อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน	240
1. การควบคุมภายใน (internal control)	241
2. การควบคุมโดยหน่วยงานอื่น (external control)	243

3. การควบคุมโดยประชาชน.....	243
แนวความคิดในการปรับปรุงคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)...	244
1. ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และมีโครงสร้างเหมือนเดิม.....	244
2. ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และเปลี่ยนแปลงก.อ.อื่น ๆ ด้วย.....	247
3. ให้อัยการ ก.อ. ในแนวความคิดอื่น.....	252
แนวความคิดในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ.....	254
1. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ ก.อ.....	254
2. การเข้าสู่ตำแหน่งของอัยการสูงสุด.....	256
บทที่ 6 <u>บทสรุปเสนอแนะ</u>	259
รายการอ้างอิง.....	271
ภาคผนวก.....	289
เอกสารภาคผนวก.....	290
รายชื่อกฎหมายที่ใช้ในการวิจัย.....	290
ภาคผนวก 1.....	293
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พ.ศ.....	293
ภาคผนวก 2.....	304
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่...) พ.ศ.....	304
ภาคผนวก 3.....	310
บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. รุทเมน ภัทรภิรมย์ อัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 17 มีนาคม 2534.....	310
ประวัติผู้เขียน.....	318