



## บทที่ 6

### บทสรุปและ เสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า องค์การอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่  
ดูแลการหรือองค์การกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร และมีภารกิจหลักที่สำคัญ  
คือ การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา และมีภารกิจรอง คือ การ  
ดำเนินคดีแพ่ง การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และการ  
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงได้กำหนดให้อัยการมีความ  
เป็นอิสระในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา นายกรัฐมนตรีซึ่ง  
เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายการเมืองไม่สามารถมีคำสั่ง หรือวางระเบียบให้อัยการปฏิบัติได้ ส่วนภารกิจรองหรือภารกิจอื่น ๆ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทำ  
คำสั่งหรือวางระเบียบให้อัยการปฏิบัติได้ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติ  
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17 นอกจากนี้ อัยการสูงสุดแม้จะเป็น  
ผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายประจำ มีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบ  
ให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการ  
ในทางอาญา และการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้อัยการ  
ผู้ได้บังคับบัญชาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญาได้ แต่อัยการสูงสุดมี  
อำนาจที่จะออกคำสั่งใด ๆ ในคดีใด ๆ โดยอาศัยอำนาจเฉพาะของตนได้

จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติภารกิจของอัยการในการดำเนินกระบวนการ  
ยุติธรรมในทางอาญา อัยการมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับตุลาการ แต่  
อัยการไม่มีความเป็นอิสระในภารกิจอื่นเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ และ  
มีกฎหมายกำหนดรับรองความเป็นอิสระของอัยการไว้ ดังนั้น การบริหารงาน  
บุคคล หรือโครงสร้างการบริหารงานบุคคล จึงต้องมีความสอดคล้องกับหลัก  
ในการปฏิบัติภารกิจของอัยการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติ  
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดภารกิจให้อัยการ  
มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น การออก  
กฎหมายระเบียบข้าราชการอัยการ ซึ่งเป็นกฎหมายในการบริหารงานบุคคล

จะต้องสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ และควรจะมีลักษณะใกล้เคียงหรือสอดคล้องต้องกัน ทั้งการบริหารงานบุคคลและองค์การการบริหารงานบุคคล

จากอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบันรูปแบบขององค์การการบริหารงานบุคคลของอัยการหาได้สอดคล้องและเหมาะสมกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการไม่ กล่าวคือ

### 1. รูปแบบการบริหารงานบุคคลแบบพลเรือน

การบริหารงานบุคคลของอัยการ ก่อนปี พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ได้กำหนดให้อัยการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา แต่ในภารกิจอื่น ๆ อัยการไม่มีความเป็นอิสระ ต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐมนตรี เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่การบริหารงานบุคคลของอัยการกับตรงกันข้ามกับภารกิจ กล่าวคือ ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น การสอบสวนและการลงโทษของข้าราชการอัยการทุกระดับชั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี จึงเห็นได้ว่าอัยการต้องอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีโดยเด็ดขาด เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน จึงทำให้อัยการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา รูปแบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง เพราะขัดกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการตามที่กฎหมายกำหนดให้มีความเป็นอิสระ

### 2. รูปแบบการบริหารงานบุคคลที่ทำให้หลักประกันความเป็นอิสระ มากน้อยต่างกัน

การบริหารงานบุคคลของอัยการ ในรูปแบบที่ทำให้หลักประกันความเป็นอิสระสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

2.1 รูปแบบที่ทำให้หลักประกันความเป็นอิสระ ครอบคลุมอยู่ใน

## บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

การบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2503 โดยให้การบริหารงานบุคคลตั้งแต่การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น และการลงโทษ เป็นอำนาจของคณะบุคคล ซึ่งเรียกว่า (ก.อ.) ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง ผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองแต่งตั้ง องค์ประกอบของ ก.อ. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ให้หลักประกันความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง แต่องค์กอร์ดังกล่าวก็ยังเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การปฏิบัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการยังคงอยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ แม้รูปแบบการบริหารงานบุคคลนี้จะให้หลักประกันความเป็นอิสระได้มากขึ้นกว่ารูปแบบการบริหารงานบุคคลแบบพลเรือน แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการจึงเป็นรูปแบบที่ไม่ถูกต้องเช่นกัน

### 2.2 รูปแบบที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระกึ่งตุลาการ

รูปแบบนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 โดยเปลี่ยนองค์ประกอบของ ก.อ. ให้มีความเป็นอิสระยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกของข้าราชการอัยการ และเพิ่มคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มีจำนวนใกล้เคียงกับกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจึงเป็นรูปแบบที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระของอัยการได้มากพอสมควร จนเกือบสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้

### 2.3 รูปแบบที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระเหมือนตุลาการ

การบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 โดยเปลี่ยนองค์ประกอบของ ก.อ. ให้มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับตุลาการ โดยมิให้ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นประธาน ก.อ. และให้ข้าราชการอัยการเลือกประธาน ก.อ. จากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายที่เคยเป็นข้าราชการอัยการบ้านานาญ หรือข้าราชการบ้านานาญอื่น ซึ่งองค์ประกอบรูปแบบนี้เป็นหลักประกันให้อัยการสามารถปฏิบัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่

เช่นเดียวกับตุลาการ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองไม่สามารถแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ และไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่นเดียวกับตุลาการ อันเป็นลักษณะที่ผิดจากองค์กรของอัยการซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารกึ่งตุลาการ ซึ่งผู้บริหารฝ่ายการเมืองสามารถสั่งอัยการให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา หรืออาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเสื่อมทรามได้ จึงถือว่ารูปแบบนี้ยังไม่สอดคล้องกับองค์กรอัยการ

ดังนั้น รูปแบบโครงสร้างของ ก.อ. ที่สอดคล้องกับองค์กรอัยการ และภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ ควรมีรูปแบบ ดังนี้

### 1. โครงสร้างของ ก.อ. คงอยู่ในรูปแบบปัจจุบัน

องค์กร ก.อ. ประกอบด้วย

1. ประธานคณะกรรมการอัยการ ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เลือกตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายซึ่งเป็นข้าราชการอัยการบำนาญและเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดหรือเทียบเท่า หรือเป็นข้าราชการบำนาญอื่นและเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา และต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) โดย ก.อ. เสนอชื่อจำนวน 5 ชื่อ

2. อัยการสูงสุด เป็นรองประธานคณะกรรมการอัยการ

3. รองอัยการสูงสุด เป็นกรรมการอัยการ

4. กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 6 ขึ้นไป จำนวน 3 คน

(ข) ข้าราชการอัยการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการอัยการในตำแหน่งชั้น 6 ขึ้นไป หรือเคยดำรงตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่าย หรือ

อัยการพิเศษประจำเขต จำนวน 3 คน

ให้อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการอัยการเป็นเลขานุการ ก.อ. โดยตำแหน่ง

ประธานกรรมการอัยการและกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมือง ทนายความ กรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมายหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น งานห่างหุ้นส่วนหรือบริษัท

ซึ่งโครงสร้าง ก.อ. ลักษณะนี้เป็นรูปแบบ ก.อ. ปัจจุบันแต่ปรับปรุงคุณสมบัติและจำนวนกรรมการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการบังคับบัญชา ซึ่งมีกรรมการ ก.อ. จำนวนทั้งสิ้น 12 คน มาจากการเลือกตั้งรวมทั้งตำแหน่งประธาน ก.อ. จำนวน 7 คน และกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา จำนวน 5 คน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการมีอัตราส่วนระหว่างผู้บริหารและกรรมการอื่น ๆ ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน จึงทำให้องค์กร ก.อ. มีความเป็นอิสระไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารและไม่สามารถทำให้การเมืองแทรกแซงได้ แต่องค์กรในลักษณะนี้จะต้องให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการมีอำนาจยับยั้งมติ ก.อ. ได้โดยให้เหตุผลในการยับยั้งด้วย ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งให้เสนอด้วยว่าจะให้แต่งตั้งผู้ใด แล้วส่งเรื่องให้ ก.อ. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หาก ก.อ. มีมติยืนยันความเห็นเดิม โดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ ก.อ. ทั้งหมด ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลตามมติ ก.อ. นั้น แต่หาก ก.อ. มีมติยืนยันความเห็นเดิม มีคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลแต่งตั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งการแก้ไขโดยวิธีนี้มีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 42 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2535 มาตรา 14 แต่ไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ที่แก้ไขโดย

พระราชกำหนดดังกล่าวได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจยับยั้ง  
 มติ ก.ต. ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนชั้นได้ แต่ไม่  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ ก.ต. และไม่มีอำนาจเสนอ  
 ชื่อผู้พิพากษาที่จะได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนชั้น โดยให้  
 ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้พิพากษาที่จะได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง  
 โยกย้าย และเลื่อนชั้นต่อ ก.ต. ซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นข้าราชการ  
 ตุลาการที่รอนมาทำหน้าที่ตุลาการ โดยเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตุลาการ  
 ในกระทรวงยุติธรรม แต่ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตุลาการ และ  
 เป็นกรรมการ ก.ต. โดยตำแหน่ง จากการทำอำนาจฝ่ายบริหารสามารถ  
 ยับยั้งมติของ ก.ต. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม  
 ซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายบริหารทำหน้าที่ประสานงานกับฝ่ายตุลาการ การให้  
 รัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นลักษณะของการดูแลและคานของอำนาจฝ่ายบริหารและ  
 ตุลาการ อันเป็นหลักในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่าย  
 บริหารสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายตุลาการได้ แต่ไม่มีอำนาจ  
 แทรกแซงฝ่ายตุลาการ และเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การอัยการซึ่งเป็นฝ่าย  
 บริหารกึ่งตุลาการ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการมีอำนาจสั่งการ  
 อัยการได้ในเรื่องการบริหารปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ แต่ไม่มีอำนาจสั่งอัยการในเรื่องการ  
 ปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญา ซึ่งอัยการต้องมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับตุลาการ  
 ดังนั้น รูปแบบของ ก.อ. ที่ผู้วิจัยเสนอ จึงไม่ให้นายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็น  
 กรรมการ ก.อ. ทั้งนี้ เพื่อมิให้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร  
 แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งจำเป็นต้อง  
 มีความเป็นอิสระ อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการ และการที่  
 ให้ประธาน ก.อ. ซึ่งมาจากการเลือกของอัยการเป็นผู้เสนอชื่ออัยการที่จะ  
 บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนชั้น เพื่อป้องกันการครอบงำของ  
 ผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ และเพื่อให้สอดคล้องกับองค์การอัยการที่เป็นองค์กร  
 ฝ่ายบริหารกึ่งตุลาการ จึงได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรียับยั้งมติ ก.อ. ได้  
 การเสนอให้แก้ไขรูปแบบของ ก.อ. ในลักษณะนี้จะทำให้  
 อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยมีอิสระ และนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการ



กำกับดูแลสำนักงานอัยการสูงสุดได้ แต่ไม่สามารถแทรกแซงการปฏิบัติงานของ ก.อ. ได้ จึงเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจ ก.อ. และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ก.อ. กับฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หากมีปัญหาในการปฏิบัติงานของอัยการซึ่งรัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ เพราะนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบสำนักงานอัยการสูงสุด แม้จะไม่มีอำนาจในการสั่งอัยการในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา แต่ก็มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของอัยการ โดยใช้อำนาจยับยั้งมติ ก.อ. ได้ และเป็นการกำกับดูแลการบริหารงานของ ก.อ. ด้วย และทำให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซง และการครอบงำของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

## 2. โครงสร้างของ ก.อ. ที่เปลี่ยนแปลงไปบนลักษณะเปิด

องค์กร ก.อ. ประกอบด้วย

1. ประธานคณะกรรมการอัยการ ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เลือกตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายซึ่งเป็นข้าราชการอัยการบำนาญและเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดหรือเทียบเท่า หรือเป็นข้าราชการบำนาญอื่นและเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา และต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) โดย ก.อ. เสนอชื่อจำนวน 5 ชื่อ

2. อัยการสูงสุด เป็นรองประธานคณะกรรมการอัยการ

3. รองอัยการสูงสุด เป็นกรรมการอัยการ

4. กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 6 ขึ้นไป จำนวน 3 คน

(ข) ข้าราชการอัยการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการอัยการ

ในตำแหน่งชั้น 6 ขึ้นไป หรือเคยดำรงตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่าย หรืออัยการพิเศษประจำเขต จำนวน 3 คน

(ค) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเสนอชื่อจาก ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายซึ่งมีข้าราชการอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการบริหาร และอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า หรือเป็นข้าราชการบำนาญและเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่า ประเภทละ 2 ชื่อ จำนวน 2 คน

๖. อัยการพิเศษฝ่าย คณะกรรมการอัยการเป็นเลขานุการ ก.อ. ๖.๑. โดยตำแหน่ง

กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมือง ทนายความ กรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมายหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

ซึ่งโครงสร้าง ก.อ. ลักษณะนี้มีกรรมการ ก.อ. จำนวนทั้งสิ้น 14 คน มาจากการเลือกตั้งรวมทั้งตำแหน่งประธาน ก.อ. จำนวน 9 คน และกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บริหารจำนวน 5 คน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการมีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1. แต่เพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 2 คน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบงานของอัยการได้ และให้นายกรัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องในการตั้งกรรมการ ก.อ. โดยเป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอก และให้ข้าราชการอัยการเป็นผู้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเป็นตัวแทนผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองซึ่งอาจทำให้อำนาจฝ่ายการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.อ. มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1. แต่เมื่อไม่สามารถจัดองค์กร ก.อ. ในรูปแบบที่ 1. ได้ จึงได้เพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรีให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของอัยการมากขึ้นโดยยังคงความเป็นอิสระ เช่นรูปแบบที่ 1.



เพราะแม้จะว่าให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่อัยการก็เป็นผู้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย เพื่อมิให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้แทนทั้งฝ่ายการเมืองและของอัยการทุกคน และการที่ให้มิกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก มีจำนวน 2 คน ก็มิอาจทำให้ ก.อ. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระได้ เพราะเป็นเสียงข้างน้อยและเป็นกรรมการธรรมดาเท่านั้น จากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.อ. ดังกล่าว จะเห็นว่าองค์กร ก.อ. ไม่ตกอยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง จึงว่าให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งมติ ก.อ. เช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1.

จึงเห็นได้ว่า รูปแบบที่ 2. นี้ มีความเป็นอิสระและไม่ทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงได้ และมีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง ก.อ. กับฝ่ายบริหารในลักษณะที่ดุลและคานสอดคล้องกับองค์กรและมีความสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1.

### 3. โครงสร้างที่อยู่ในรูปแบบให้ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเป็น ก.อ.

องค์กร ก.อ. ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการอัยการ
2. อัยการสูงสุด เป็นรองประธานคณะกรรมการอัยการ
3. รองอัยการสูงสุด เป็นกรรมการอัยการ
4. กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับ

เงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 6 ขึ้นไป

จำนวน 3 คน

(ข) ข้าราชการอัยการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการอัยการในตำแหน่งชั้น 6 ขึ้นไป หรือเคยดำรงตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่าย หรืออัยการพิเศษประจำเขต จำนวน 3 คน

ให้อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการอัยการเป็นเลขานุการ ก.อ.

## โดยตำแหน่ง

กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมือง ทนายความ กรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษาทนายความหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในทางหุ้นส่วนหรือบริษัท  
โครงสร้าง ก.อ. รูปแบบนี้คงมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1 โดยเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประธาน ก.อ. ที่มาจากการเลือกตั้งมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรูปแบบนี้ไม่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งมติ ก.อ. และเป็นรูปแบบที่ฝ่ายการเมืองอาจสามารถแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ แต่ก็มีความเป็นอิสระกว่าข้าราชการอื่น ๆ แต่ไม่มีความเป็นอิสระเหมือนตุลาการ และมีความสัมพันธ์ตามลักษณะขององค์กรอัยการที่เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารถึงตุลาการ และการที่ไม่ให้นายกรัฐมนตรีเสนอกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบุคคลภายนอกเช่นรูปแบบที่ 2. เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็นประธานกรรมการ ก.อ. หากให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบุคคลภายนอกอีก 2 คน จะทำให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีเพิ่มมากขึ้น และทำให้การปฏิบัติหน้าที่อัยการสามารถถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ แม้แต่นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเป็นประธาน ก.อ. การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการก็ถูกการเมืองแทรกแซงจนเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กร ก.อ. ในรูปปัจจุบัน

จากการศึกษา ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการกับการบริหารงานบุคคลของอัยการ จะพบว่าภารกิจของอัยการมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญาและไม่อิสระในภารกิจอื่น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของอัยการจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ แต่ในอดีตที่ผ่านมาการปฏิบัติภารกิจและการบริหารงานบุคคลของอัยการแบ่งได้เป็น 4 ยุค คือ

1. อัยการไม่มีความเป็นอิสระทั้งภารกิจและการบริหารงานบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ยุคนี้อยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2436 - 2478 ซึ่งการปกครองในยุคเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 ดังนั้น ภารกิจและ

การบริหารงานบุคคลของอัยการจึงยังอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี

2. จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่การบริหารงานบุคคลยังอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ยุคนี้อยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2503

3. เนื่องจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระ จึงมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลให้ดีขึ้น ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี อดยให้มีความเป็นอิสระตามภารกิจ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ยุคนี้อยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2503 - 2534

4. แม้การบริหารงานบุคคลจะดีขึ้น แต่ก็ถูกแทรกแซงโดยรัฐมนตรี ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไม่อิสระเต็มที่ตามภารกิจ จึงได้เปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ยุคนี้อยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - ปัจจุบัน

จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ และการบริหารงานบุคคลของอัยการทั้งในอดีตและปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ยุคที่ 1 อัยการไม่มีความเป็นอิสระทั้งภารกิจและการบริหารงานบุคคล และยุคที่ 2 อัยการมีความเป็นอิสระในภารกิจ แต่ไม่อิสระในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นการจัดองค์กรการบริหารบุคคลที่ไม่ถูกต้อง สำหรับยุคที่ 3 การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระดีขึ้น แต่ก็ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จึงควรปรับปรุงองค์ประกอบให้เหมาะสมเพื่อมิให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ ส่วนยุคที่ 4 มีการปรับปรุงองค์ประกอบการบริหารงานบุคคลจนพ้นจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง จนฝ่ายบริหารและรัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับองค์กรและภารกิจของอัยการ

จากโครงสร้าง ก.อ. ทั้งสามรูปแบบที่เสนอ ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุด เพราะในอดีตที่ผ่านมาการบริหารงานบุคคลของอัยการในยุคที่ 1 และ ยุคที่ 2 ตกอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผิดเพราะอัยการไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาการบริหารงาน

บุคคลเป็นอิสระขึ้น แต่อย่างไรรัฐมนตรีมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของ อัยการ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการ เมืองจนถูกเปลี่ยนแปลงให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจนขาดจากการ บังคับบัญชาซึ่งรูปแบบนี้ก็เป็นปัญหา แต่ตามโครงสร้าง ก.อ. ในรูปแบบที่ 1. จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลของอัยการไม่อาจถูกแทรกแซงทางการเมือง และไม่ถูกครอบงำจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำได้ จึงเป็นหลักประกันความ เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้องค์กรฝ่ายบริหารสามารถรับผิดชอบ งานอัยการต่อรัฐสภาได้ แต่ถ้าไม่สามารถจัดโครงสร้าง ก.อ. ในรูปแบบที่ 1. ได้ ผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้าง ก.อ. ในรูปแบบที่ 2. เป็นรูปแบบที่เหมาะสม รองจากรูปแบบที่ 1. เพราะโครงสร้าง ก.อ. ในรูปแบบที่ 2. ก็ยังคงรักษา ความเป็นอิสระได้ แม้จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นบุคคลภายนอก จึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ ของอัยการได้ และมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับ รูปแบบที่ 1. แต่ถ้าไม่สามารถจัดโครงสร้างของ ก.อ. ทั้งสองรูปแบบได้ ผู้วิจัยก็เห็นว่ารูปแบบที่ 3. นั้นเหมาะสมเป็นรูปแบบสุดท้ายเพราะรูปแบบที่ 3. นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายการเมือง ได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารงานบุคคลโดยตรงแม้จะเป็นเสียงเดียว แต่ก็เป็นที่สำคัญ จึงมีอำนาจมากกว่ากรรมการอื่น ๆ แม้จะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้า แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ แต่องค์กรอัยการเป็นฝ่ายบริหาร กึ่งตุลาการ จึงควรให้ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของอัยการ ได้ และถือว่าโครงสร้าง ก.อ. รูปแบบที่ 3. นี้เป็นการยอมให้ฝ่ายบริหารมี อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมากที่สุดและเป็นเหตุผลหนึ่งในการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างมาเป็นรูปแบบปัจจุบัน

สรุป การจะจัดองค์กรการบริหารงานบุคคลในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม ก็จะต้องสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการซึ่งจะต้องมีความเป็น อิสระในการดำเนินคดีอาญา และสอดคล้องกับองค์กรอัยการด้วย