



บทที่ 4

การบริหารงานบุคคลอัยการในปัจจุบัน

การบริหารงานยุติธรรมตามหลักสากลนิยมจะแยกการบริหารงานยุติธรรมออกจากการบริหาร และการปกครองบ้านเมืองในลักษณะทั่ว ๆ ไป โดยมึลักษณะพิเศษแตกต่างจากระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นกลไกสำหรับการบริหารงานตามนโยบายของรัฐโดยทั่วไป แต่การบริหารงานยุติธรรมเป็นระบบงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยแท้ เพราะคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของอัยการนั้น เท่ากับเป็นการวินิจฉัยคดีอันเบื้องต้น ที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของอัยการในส่วนนี้ มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการจึงได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญเท่าเทียมกันกับความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม และเป็นเหตุให้บรรดาประเทศที่ใช้ระบบอัยการ ในฐานะเป็นกลไกส่วนหนึ่งของการบริหารงานยุติธรรม ยอมรับความสำคัญและความเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ¹

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ตุลาการ และราชทัณฑ์ ซึ่งงานตุลาการหรือศาลยุติธรรมได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกที่มีหน้าที่ในการรักษาและอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยแท้ และเพื่อที่จะให้ศาลยุติธรรมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องให้ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยปลอดจากการแทรกแซงใดๆ จากฝ่ายบริหาร และหลักการที่ยอมรับต่อ เนื่องจากความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม

¹สมชาย ปัทมะสุคนธ์, "ประวัติและบทบาทของ ก.อ.", วารสารอัยการ 3 (กุมภาพันธ์ 2523) : 16.

ก็คือการกำหนดฐานะพิเศษในทางราชการให้แก่ผู้พิพากษา ได้แก่ การกำหนด
 คุณสมบัติ เงินเดือน ความมั่นคงในตำแหน่ง และวินัย แตกต่างจากเจ้าหน้าที่
 อื่น ๆ ของรัฐเป็นพิเศษ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา
 ส่วนระบบงานตำรวจและระบบงานราชทัณฑ์ จะเห็นได้ว่าเป็นงานบริหารโดย
 แท้ สำหรับระบบงานอัยการ อยู่ในฐานะกึ่งกลางระหว่างการรักษาความสงบ
 เรียบร้อยของบ้านเมือง อันเป็นงานทางฝ่ายบริหารกับงานรักษาความ
 ยุติธรรม อัยการในฐานะตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของรัฐฝ่ายบริหาร มีหน้าที่
 ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อัยการจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับ
 การสอบสวน และการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด
 อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร ที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบ
 เรียบร้อยของบ้านเมืองโดยตรง แต่เมื่อถึงขั้นที่อัยการจะต้องพิจารณามีคำสั่ง
 ฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด การพิจารณานี้ถือเป็นงานเกี่ยวกับการ
 การอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ให้
 หลักประกันอิสระในการทำงานของอัยการไว้ทำนองเดียวกับตุลาการ เพื่อให้
 อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการแทรกแซง
 จากอำนาจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด² การที่จะให้อัยการ
 ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ ไม่หวาดหวั่นต่ออิทธิพลการแทรกแซงหรือ
 บีบบังคับจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ก็จะต้องให้หลักประกันด้านการบังคับบัญชา การ
 บรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย
 การลงโทษทางวินัย ซึ่งหลายประเทศได้ให้การบริหารงานของอัยการเป็นไป
 เช่นเดียวกับตุลาการ คือ มีลักษณะพิเศษไปจากการบริหารงานบุคคล
 ข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยมีบทบัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคลสำหรับ
 อัยการไว้โดยเฉพาะ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานบริหารงาน
 บุคคลสำหรับอัยการ ทำนองเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการเพื่อ

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 - 18.

ดำเนินการบริหารงานบุคคลของตุลาการ วิธีการตั้งคณะกรรมการถือกันว่าเป็นหลักประกันการทำงานของอัยการที่ดีที่สุด³

จากการศึกษาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการในประเทศไทยในบทที่ 3 จึงเห็นสมควรจะได้ศึกษาถึง ระบบการบริหารงานบุคคลของอัยการในประเทศไทยว่ามีความสอดคล้องกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการหรือไม่ และจะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ด้วยดังนี้

โครงสร้างการบริหารงานบุคคล

องค์กรอัยการได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 โดยสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และอัยการต้องพึงบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม⁴ การบริหารงานบุคคลของอัยการจึงเป็นไปเช่นเดียวกับตุลาการ เพราะข้าราชการอัยการถือว่าเป็นข้าราชการตุลาการสามารถสลับตำแหน่งกันในระหว่างข้าราชการอัยการกับผู้พิพากษา⁵

ต่อมาในปี พ.ศ.2465 ได้มีการโอนองค์กรอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย⁶ การบริหารงานบุคคลของอัยการจึงเป็นไปเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป⁷ และในปี พ.ศ.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 - 24.

⁴ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ข้อบังคับสำหรับข้าราชการในกรมอัยการ ปี ร.ศ.112 ข้อ 1.

⁵ กองวิชาการ กรมอัยการ, "ประวัติและอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ," วารสารอัยการ 4 (สิงหาคม 2524) : 32 - 33.

⁶ ประกาศรวมการปกครองท้องที่ และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2465.

⁷ สมชาย ปัทมะสุคนธ์, "ประวัติและบทบาทของ ก.อ.," : 20.

2503 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก จาเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถเช่นเดียวกับตุลาการ และจะต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับตุลาการ จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการแยกออกจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน⁸ ซึ่งเป็นภารกิจหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของอัยการ โดยเริ่มตั้งแต่ การกำหนดคุณสมบัติ อายุ วิธีการคัดเลือก การฝึกอบรม อัตราเงินเดือน การพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ การถอดถอน หรือการให้ออกจากราชการ เป็นต้น เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ และได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของอัยการตลอดมา ในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของอัยการเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งจะแบ่งการพิจารณาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของอัยการ ดังนี้

1. ระบบการบริหารงานบุคคลตามภารกิจและอำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 เป็นกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ยึดระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลัก และเป็นระบบที่ชี้แพร่หลายในกฎหมายบริหารงานบุคคลทั่วไป โดยยึดถือหลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) หลักความสามารถ (Competence) หลักความมั่นคง (Security of Tenure) และหลักความ

⁸ดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503.

เป็นกลางทางการเมือง (Political - Neutrality) แต่เนื่องจากการปฏิบัติงานของอัยการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของรัฐ อันเป็นลักษณะพิเศษไปจากการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของอัยการจึงมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ อยู่บ้าง เช่น การยึดถือระบบอาวุโสอย่างเคร่งครัด หรือการให้ความสำคัญคุ้มครองความเป็นกลางทางการเมือง⁹

ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ (ก.อ.) เมื่อปี พ.ศ. 2503 ก.อ. ดังกล่าวเป็นเพียงคณะบุคคล แต่ไม่มีสำนักงานในการปฏิบัติงาน โดยมีเพียงเลขานุการ ก.อ. และผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ. เป็นผู้ช่วยงานการปฏิบัติงานของ ก.อ. เท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอัยการขึ้น¹⁰ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารงานบุคคลให้แก่ ก.อ. เพื่อให้ ก.อ. สามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะแบ่งการพิจารณาบทบาทของ ก.อ. ดังนี้

1.1 ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน

ข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด มีอยู่ 2 ประเภท คือ ข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการ¹¹ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นผู้กำหนดนโยบายการคัดเลือก การแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ตลอดจนกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคล มีการวางแผนกำหนดอัตราค่าจ้าง

⁹สมชาย ปัทมะสุคนธ์, "ประวัติและบทบาทของ ก.อ.," : 24 - 25.

¹⁰พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535 มาตรา 4 (3), 5 (3).

¹¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 5.

ข้าราชการไว้ล่วงหน้า โดยศึกษาวิเคราะห์อัตราค่าจ้างข้าราชการอัยการว่า ควรจะมีอัตราค่าจ้างเท่าไร และจัดรูปแบบของงานอย่างไรให้สอดคล้องกับ สภาวะการเปลี่ยนแปลงไปของสังคม ส่วนข้าราชการตุรการมีการบริหารงาน เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน¹²

เนื่องจาก อัยการมีภารกิจในการอำนวยความสะดวก จาเป็นต้องใช้บริการที่มีคุณสมบัติ ความรู้และความสามารถ เช่นเดียวกับตุลาการ และโดยที่การปฏิบัติงานของอัยการ เป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทานองเดียวกับงานของตุลาการ ดังนั้น บุคคลที่จะมาเป็นอัยการ ก.อ. จึงได้ กำหนดให้มีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับกับตุลาการ¹³ ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน แบ่ง เป็นชั้นคล้ายกับของตุลาการ แต่ตำแหน่งในการบังคับบัญชา มีลักษณะ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนซึ่ง รัฐมนตรีสั่งผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามได้ งานเรื่องเกี่ยวกับตุรการหรืองานอื่นที่มีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นจะขัดต่อ หน้าที่หรืออาจทำให้น้ำที่เสื่อมทรามได้¹⁴ แต่อัยการสูงสุดและอัยการ ผู้เป็นหัวหน้ามีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้ งานเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ กฎหมายอื่น¹⁵ แต่อัยการผู้ได้บังคับบัญชา มีอิสระ เช่นเดียวกับตุลาการในการ ที่จะออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจของตนเองสั่ง หรือดำเนินคดีเองได้¹⁶

¹²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 66.

¹³หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
พ.ศ. 2503.

¹⁴พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17.

¹⁵พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15, 16.

¹⁶พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12.

สำหรับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของอัยการ จะมีลักษณะคล้ายกับตุลาการโดยยึดหลักอาวุโส แต่ไม่เคร่งครัดเหมือนตุลาการ กล่าวคือ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน นอกจากหลักอาวุโสแล้วยังประกอบกับหลักความรู้ความสามารถเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนประกอบเข้าด้วยกัน การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของอัยการเป็นอำนาจของ ก.อ.¹⁷ จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับตุลาการ ซึ่ง ก.ต. เป็นผู้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้พิพากษา¹⁸ แต่ต่างกับข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน¹⁹

1.2 การแต่งตั้ง โยกย้าย และการถอดถอน

การบรรจุแต่งตั้งอัยการผู้ช่วยนายกรัฐมนตรียังเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่สอบคัดเลือกได้ตามที่ ก.อ. กำหนด²⁰ จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับตุลาการ ซึ่งการบรรจุแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม²¹ บุคคลที่จะสอบเป็นผู้พิพากษาและอัยการจะต้องจบปริญญาทางกฎหมายเป็นเนติบัณฑิต และประกอบอาชีพทางกฎหมายเป็นระยะเวลา 1 - 2 ปี ตามที่ ก.อ. และ ก.ต. กำหนด แต่แตกต่างจากข้าราชการ

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 28.

¹⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 20.

¹⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 73.

²⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 25.

²¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 17.

พลเรือน ซึ่งการบรรจุแต่งตั้ง เป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด²² สำหรับการถอดถอนอัยการผู้ช่วยเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี²³ เช่นเดียวกับ ตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ถอดถอน ผู้ช่วยผู้พิพากษา²⁴ แต่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นอำนาจของ อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด²⁵

สำหรับการบรรจุ แต่งตั้ง และโยกย้ายข้าราชการอัยการใน ตำแหน่งอื่นนอกจากอัยการผู้ช่วยเป็นอำนาจของ ก.อ. ทั้งสิ้น โดยประธาน ก.อ. เป็นผู้เสนอให้ ก.อ. พิจารณา²⁶ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการบรรจุ แต่งตั้งและโยกย้ายผู้พิพากษาซึ่งเป็นอำนาจของ ก.ต. โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอ ก.ต. พิจารณา²⁷ แต่มีลักษณะแตกต่างจาก การบรรจุ แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นของ ผู้บังคับบัญชา โดยเป็นไปหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด²⁸ ส่วนการ

22พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 52, 54.

23พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 26.

24พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 18.

25พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 54.

26พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 27.

27พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 19.

28พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 58, 59.

ถอดถอนข้าราชการอัยการในตำแหน่งอื่น นอกจากอัยการผู้ช่วยที่มีวิชาชีพ เพราะเหตุขาดคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถอดถอน แต่การถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติเป็นอำนาจของ ก.อ. 29 ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการถอดถอนผู้พิพากษาในตำแหน่งอื่น นอกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาที่มีวิชาชีพ เพราะเหตุขาดคุณสมบัติ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ถ้าการถอดถอนเพราะเหตุขาดคุณสมบัติเป็นอำนาจของ ก.ต. 30 ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน เพราะการถอดถอนไม่ว่ากรณีใด ๆ เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้ง

1.3 การรักษาวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์ร้องทุกข์

เมื่อข้าราชการอัยการผู้ถูกกล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนชั้นต้นโดยมีหลักซ้ำ ซึ่งงานทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจะรายงานให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีมูล อัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง³² เมื่อคณะกรรมการฯ ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว เห็นว่าคดีมีมูลความผิดจะ เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด ในกรณีที่ข้าราชการอัยการผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการชั้น 1 และชั้น 2 อัยการสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

²⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 37, 38, 39.

³⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 31, 32, 33.

³¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 113, 114, 115.

³²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 53.

และประธาน ก.อ. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการอัยการได้ทุก
ระดับชั้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้วจะเสนอ
ความเห็นผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด เมื่ออัยการสูงสุด
เห็นว่ามี ความผิดจริงจะนำเสนอ ก.อ. เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.อ. พิจารณา
ลงโทษสถานใดให้ประธาน ก.อ. สั่งลงโทษตามนั้น³³ ในระหว่างการ
สอบสวนอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการได้สำหรับข้าราชการอัยการชั้น
1 และชั้น 2 และประธาน ก.อ. มีอำนาจสั่งพักราชการได้สำหรับข้าราชการ
อัยการทุกระดับชั้น³⁴ ซึ่งมีลักษณะ เช่นเดียวกับตุลาการ กล่าวคือ หากมีการ
กล่าวโทษว่าผู้พิพากษาทำผิดวินัยหรือมีกรณีสงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชา
ต้องทำการสอบสวนข้างต้นและรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับชั้น
และปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นว่ามี
ความผิด ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเสนอ ก.ต. พิจารณา ลงโทษ เมื่อ ก.ต.
พิจารณาอย่างไรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งตามนั้น และใน
ระหว่างการสอบสวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งพักราชการ
ได้³⁵ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย
ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ถ้าโทษไม่
ถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้ แต่ถ้ามีโทษถึง
ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ
อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.ต่าง ๆ มีความเห็น

³³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 54.

³⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 57.

³⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 62, 63, 64, 67.

อย่างไรให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งลงโทษตามนั้น การแต่งตั้งกรรมการสอบสวน นอกจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือนทุกกระทรวง ทบวง กรม และทุกระดับชั้น ในระหว่างสอบสวนผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้พักราชการได้³⁶

สำหรับคำสั่งลงโทษของ ก.อ. ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ แต่ถ้าปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยสั่งไปโดยหลงผิด ก.อ. มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษได้ภายใน 2 ปี³⁷ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับตุลาการ เมื่อ ก.ต. มีคำสั่งแล้วอุทธรณ์ไม่ได้ แต่ถ้า ก.ต. เห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยสั่งไปโดยหลงผิด ก.ต. มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษได้ภายใน 2 ปี³⁸ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนเมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษแล้ว ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ กล่าวคือ หากคำสั่งลงโทษเป็นของผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด ถ้าเป็นคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.พ.กระทรวง ถ้าเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. คำสั่งของ ก.พ. ให้เป็นที่สุด³⁹ นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนยัง

³⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 102, 103, 104, 107.

³⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
มาตรา 65.

³⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
มาตรา 75.

³⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
มาตรา 125, 126.

สามารถร้องทุกข์คำสั่งที่ให้ออกจากราชการต่อ ก.พ. ได้ หรืออาจร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความลับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีที่กำหนดในกฎ ก.พ. ผู้นั้นมีอำนาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ยกเว้นแต่เป็นกรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์จะร้องทุกข์ไม่ได้⁴⁰

จะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของอัยการ ผู้บังคับบัญชาของอัยการซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี และอัยการสูงสุดต่างก็ไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย ลงโทษข้าราชการอัยการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นของ ก.อ. ทั้งสิ้น วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลของอัยการจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับภารกิจของอัยการที่มีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของรัฐ จึงจำเป็นต้องให้อัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความเป็นกลางทางการเมือง ทำให้ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งมีลักษณะเป็นการถาวร การบริหารงานบุคคลของอัยการ จึงมีลักษณะเป็นระบบที่ยึดถือหลักความเป็นอิสระ อันเป็นลักษณะเดียวกับการบริหารงานบุคคลของตุลาการที่ยึดถือหลักความเป็นอิสระ จึงแตกต่างจากหลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่ยึดถือหลักการบังคับบัญชา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรการบริหารงานบุคคลของ ก.อ. และ ก.ต. มีลักษณะเป็นการบริหารงานบุคคลโดยแท้ แต่ ก.พ. มีลักษณะเป็นองค์กรกลางขององค์กรการบริหารงานบุคคลอื่น จึงไม่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น และลงโทษโดยตรง แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ปฏิบัติ

⁴⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2535

โดย ก.พ. เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานบุคคล จึงได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ ร้องทุกข์คำสั่งผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ. ได้ แต่องค์กร ก.อ. และ ก.ต. ไม่มีการกำหนดให้มีการอุทธรณ์และร้องทุกข์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ เพราะองค์กรอัยการและตุลาการ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ตำแหน่งอัยการของไทยเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งเหมือนกับประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น แต่จะแตกต่างกับประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งสองประเทศนี้อัยการสูงสุดไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ แต่เป็นข้าราชการการเมือง การอำนวยความสะดวกในบางกรณีจึงเป็นไปตามสถานภาพทางการเมือง จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เสมอภาคได้ และอาจถูกแทรกแซงทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการประชุม นักกฎหมายนานาชาติ ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ. 2507 ในหัวข้อเรื่อง "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" ที่ประชุมได้มีมติสนับสนุนให้อัยการควรเป็นอิสระจากทางการเมือง ไม่ควรใช้วิธีเลือกตั้งโดยประชาชน เพราะจะทำให้กระทบกระเทือนถึงความเป็นอิสระของอัยการและอาจทำให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้ามาเป็นอัยการ"⁴¹

2. การปฏิบัติหน้าที่อัยการและโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคล

อัยการ

จากการศึกษาภารกิจของอัยการในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระ จากความเป็นอิสระของอัยการมิได้มีความเป็นอิสระเช่นตุลาการ แต่ยังคงอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง เพราะองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารกึ่งตุลาการ ดังนั้น

⁴¹สมชาย บัณฑิตสุนธุ์, "ประวัติและบทบาทของ ก.อ., " : 32.

จึงควรศึกษาว่า การจัดองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการนั้นสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการอย่างไรหรือไม่ โดยแยกพิจารณา ดังนี้

2.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระ

2.1.1 อิสระจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการฝ่ายการเมือง⁴² มีอำนาจคำสั่งหรือวางระเบียบให้อัยการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ได้ นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น⁴³ จึงแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยการความยุติธรรมในทางอาญา ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจคำสั่งหรือวางระเบียบให้อัยการต้องปฏิบัติตามหน้าที่อื่น ๆ นอกจากการดำเนินคดีอาญาได้ เช่น นายกรัฐมนตรีอาจสั่งให้อัยการดำเนินคดีแพ่ง ทั้งที่อัยการเห็นว่าไม่มีทางชนะคดีได้ คำสั่งดังกล่าวอัยการต้องปฏิบัติตาม หรือในเรื่องที่เกี่ยวกับงานธุรการหรือหน้าที่อื่น เช่น เรื่องการทางงบประมาณ เป็นต้น แต่ถ้าการทำคำสั่งหรือวางระเบียบดังกล่าวขัดต่ออำนาจหน้าที่หรืออาจทำให้อำนาจหน้าที่ของอัยการเสื่อมทรามได้ คำสั่งและระเบียบดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้อัยการต้องปฏิบัติตาม เช่น นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้อัยการไปคุมหน่วยเลือกตั้ง กรณีเช่นนี้ คำสั่งดังกล่าวอาจขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการหรือทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเสื่อมทรามได้ กล่าวคือ การควบคุมหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการคุมหน่วยเลือกตั้งอาจถูกผู้สมัครรับเลือกตั้งฟ้องเป็นจำเลย ส่วน ควบคุมหน่วยเลือกตั้งไม่ยุติธรรมได้ กรณีดังกล่าว เมื่อมี

⁴²พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (3), พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39.

⁴³พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 16.

การดำเนินคดีอาญา พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา เมื่ออัยการพิจารณาสำนวนคดีอาญาแล้ว ไม่ว่าอัยการจะมีคำสั่งอย่างไรก็ตามก็อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ จึงเห็นได้ว่าคำสั่งดังกล่าวอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเสื่อมทรามได้ จึงเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีผลให้อัยการต้องปฏิบัติตาม จึงแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา อัยการมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองระดับเขต

2.1.2 อิสระจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ

นอกจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองแล้ว องค์การอัยการยังมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายประจำ ซึ่งอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาได้ทุกศาล อัยการพิเศษประจำเขตมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในเขตของตน⁴⁴ และอัยการต้องฟังบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา⁴⁵ อัยการสูงสุดมีอำนาจในการทำคำสั่งเฉพาะ หรือวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานอัยการปฏิบัติตามได้⁴⁶ แต่อัยการสูงสุดหรืออัยการผู้บังคับบัญชาอื่น ๆ ไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการผู้ใต้บังคับบัญชาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญาได้⁴⁷ แต่อัยการสูงสุดและอัยการผู้บังคับบัญชาอื่นมีอำนาจสั่งสำนวนคดีอาญาดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจเฉพาะของตนได้ และเมื่อสั่งแล้ว อัยการผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติ

⁴⁴พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12.

⁴⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 43.

⁴⁶พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15.

⁴⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143, 145, ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 26, 27.

ตามคำสั่งนั้น จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยสิ้นเชิง และมีความเป็นอิสระต่อผู้บังคับบัญชาในระดับหนึ่ง แต่ไม่เด็ดขาด ซึ่งอาจถูกผู้บังคับบัญชาแทรกแซงได้โดยใช้อำนาจเฉพาะตนของผู้บังคับบัญชาได้เอง

2.2 องค์ประกอบขององค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ มีหลักประกันความเป็นอิสระ

จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการที่มีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาด และมีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายบริหารระดับหนึ่งดังกล่าวไว้ในข้อ 2.1 ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะเป็นอิสระตามกฎหมายที่กำหนดไว้ได้ องค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ จะต้อง มีลักษณะที่สามารถให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการด้วย ฉะนั้น องค์ประกอบขององค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ (ก.อ.) จึงมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ ก.อ. สามารถให้หลักประกันความเป็นอิสระได้ ซึ่งจะแยกพิจารณาองค์ประกอบของ ก.อ. ที่ผ่านมานอติตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

2.2.1 ยุคภารกิจและอำนาจหน้าที่กับการบริหารงานบุคคลไม่เป็นอิสระ (พ.ศ. 2436-2478)

นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การอัยการเมื่อ พ.ศ. 2436 จนถึง พ.ศ. 2478 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการนั้นไม่มีความเป็นอิสระ และการบริหารงานบุคคลก็อยู่ในบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา รัฐมนตรีมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น และการลงโทษ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีทั้งสิ้น ดังนั้น รูปแบบการจัดองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการในยุคนี้จึงผิดทั้งภารกิจและอำนาจหน้าที่กับผิดหลักการบริหารงานบุคคลของอัยการ

2.2.2 ยุคภารกิจและอำนาจหน้าที่เป็นอิสระ แต่การบริหารงานบุคคลไม่เป็นอิสระ (พ.ศ. 2478-2503)

เนื่องจากเห็นว่า ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการในข้อ 2.2.1 นั้นไม่ถูกต้อง ในปี พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2498 จึง

ฯได้มีกฎหมายกำหนดภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการฯให้มีความเป็นอิสระ แต่การบริหารงานบุคคลยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังนั้น แม้กฎหมายจะให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในคดีอาญา แต่เมื่อการบริหารงานบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง การปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการย่อมจะไม่ใช่เป็นอิสระ เนื่องจากการพิจารณาความดีความชอบเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร การบริหารงานบุคคลของอัยการฯในขณะนี้จึงไม่ถูกต้อง เพราะขัดกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการฯที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีอาญา

2.2.3 ยุคภารกิจและอำนาจหน้าที่เป็นอิสระ และการบริหารงานบุคคลยึดหลักประกันความเป็นอิสระ (พ.ศ. 2503-ปัจจุบัน)

เนื่องจากการบริหารงานบุคคลในข้อ 2.2.2 ยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการฯ จึงได้มีการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของอัยการฯให้สามารถเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการฯ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1) ยุคการบริหารงานบุคคลมีหลักประกันความเป็นอิสระ แต่ยังอยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชา (พ.ศ. 2503-2521)

เมื่อปี พ.ศ. 2503 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ฯซึ่งบังคับ โดยให้เมืองศักดิ์การบริหารงานบุคคลของอัยการ (ก.อ.) ขึ้น ซึ่งองค์ประกอบของ ก.อ. ประกอบด้วย

(1) ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ก.อ. ซึ่งประธาน ก.อ. เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนชั้น

(2) ผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ ได้แก่ อธิบดีกรมอัยการ เป็นรองประธานก.อ. รองอธิบดีกรมอัยการ อัยการพิเศษปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการอัยการบ้านาญ จำนวน 3 คน

จึงเห็นได้ว่า การจัดองค์ประกอบของ ก.อ. ในรูปแบบนี้ ได้ยึดหลักประกันความเป็นอิสระโดยให้การบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น และการลงโทษ เป็นอำนาจของ ก.อ. ทั้งสิ้น แต่องค์ประกอบของ ก.อ. ดังกล่าวนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาทั้งใน (1) และ (2) สำหรับ (3) แม้จะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาแต่ก็ได้มาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง องค์ประกอบของ ก.อ. ดังกล่าวจึงเป็นการดูล และคานระหว่างผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง (มีจำนวน 4 คน รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) และผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ (มีจำนวน 8 คน) ซึ่งผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำมีจำนวนมากกว่า แต่ได้ให้อำนาจฝ่ายการเมือง เป็นผู้เสนอรายชื่อในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้น ต่อ ก.อ. รูปแบบการจัดองค์กร ก.อ. นี้ จึงยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ

2) ยุคการบริหารงานมีหลักประกันความเป็นอิสระมากขึ้น แต่อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ (พ.ศ. 2521-2534)

เนื่องจาก การจัดองค์การบริหารงานบุคคล ดังกล่าวนข้อ 1) นั้นยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ จึงได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.อ. ใหม่เพื่อให้มีหลักประกันความเป็นอิสระมากขึ้นในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งองค์ประกอบของ ก.อ. ในตำแหน่ง เช่นเดิม แต่เปลี่ยนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ประเภท คือ ข้าราชการอัยการบ้านานูและข้าราชการอัยการประจำ ฝ่ายละ 3 คน โดยได้มาจากการเลือกของข้าราชการอัยการ

จากองค์ประกอบของ ก.อ. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อัตราส่วนของกรรมยังคงเป็นของผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ แต่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองซึ่งมีเพียงตำแหน่งเดียวในการเสนอรายชื่อในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นต่อ ก.อ. สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวน 6 คน จึงเห็นได้ว่าองค์ประกอบ ก.อ. ดังกล่าวยังมีอัตราส่วนไม่เหมาะสม และยังอยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำและมีโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ แต่ก็มีความเป็นอิสระมากขึ้นกว่าใน

รูปแบบ 1) ซึ่งรูปแบบนี้ก็ยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ

3) ยุคการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

โดยเด็ดขาดจากฝ่ายการเมือง (พ.ศ. 2534-ปัจจุบัน)

เนื่องจากการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการสามารถถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง จึงได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.อ. ให้พ้นอำนาจจากการแทรกแซงทางการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2534 ซึ่งองค์ประกอบของ ก.อ. ยังคงรูปแบบใน 2) เพียงแต่เปลี่ยนตำแหน่งประธาน ก.อ. โดยให้ประธาน ก.อ. มาจากการเสนอชื่อของ ก.อ. และให้ข้าราชการอัยการเป็นผู้เลือกประธาน ก.อ. กันเอง ซึ่งองค์ประกอบของ ก.อ. ดังกล่าวมีอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 8 คน และมีกรรมการที่มาจาก การเลือกของข้าราชการอัยการจำนวน 7 คน (ประธาน ก.อ. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ซึ่งอัตราส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง มีมากกว่ากรรมการที่มาจาก การเลือกอยู่ 1 คน แต่อำนาจการเสนอชื่อผู้ที่จะบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นเป็นอำนาจของประธาน ก.อ.

จากองค์ประกอบของ ก.อ. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ก.อ. มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองมาเป็นกรรมการ ก.อ. ด้วย และผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำ ถึงแม้จะมีอัตราส่วนมากกว่าก็เพียง 1 คน เท่านั้น แต่อำนาจนำเสนอเป็นของประธาน ก.อ. ที่มาจากการเลือกของข้าราชการอัยการ จึงเป็นการดูแลและคานของกรรมการทั้งสองฝ่าย องค์ประกอบลักษณะนี้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการให้ปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร และการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้องค์กร ก.อ. จะสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการ แต่ก็ยังไม่มีความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการ และองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหารกึ่งตุลาการ ดังนั้น การจัดองค์กร ก.อ. รูปนี้จึงอาจมีปัญหาดังกล่าวคือ ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในคดีอาญา เกิดมีปัญหา

รัฐสภาต้องการตรวจสอบ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสำนักงาน
 อัยการสูงสุด และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจหน้าที่
 หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของอัยการ และไม่มีอำนาจสั่งการ
 อัยการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาได้ จึงทำให้
 นายกรัฐมนตรีสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้ และอัยการสูงสุด
 ก็เป็นข้าราชการประจำจึงไม่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่มีความรับผิดชอบ
 ต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล
 ของอัยการ จึงไม่อาจรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ
 อัยการในการดำเนินคดีอาญา จึงเห็นได้ว่าการจัดองค์กร ก.อ. ในรูปแบบนี้
 ไม่มีความสอดคล้องกับองค์กรอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารกิ่งตุลาการ
 หรือองค์กรกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร จึงเป็นรูปแบบที่อาจมีปัญหาได้

อนึ่ง เนื่องจากในปัจจุบันตำแหน่งข้าราชการอัยการได้มีการ
 การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไปมาก ทั้งนี้เพื่อให้อัตราส่วนสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น
 และเหมาะสมกับการบังคับบัญชา ซึ่งเดิมข้าราชการอัยการมีชั้นเงินเดือน 6
 ชั้น อัยการอัยการสูงสุด ได้รับเงินเดือนชั้น 6 รองอัยการสูงสุด ได้รับ
 เงินเดือน ชั้น 5 อัยการพิเศษฝ่าย อัยการพิเศษประจำเขต และอัยการ
 พิเศษประจำกรม ได้รับเงินเดือนชั้น 4 อัยการจังหวัด อัยการประจำกรม
 และรองอัยการจังหวัด ได้รับเงินเดือนชั้น 3 แต่ในปัจจุบัน อัยการสูงสุด
 ได้รับเงินเดือนชั้น 8 รองอัยการสูงสุด ได้รับเงินเดือนชั้น 7 อัยการ
 พิเศษฝ่ายและอัยการพิเศษประจำเขต ได้รับเงินเดือนชั้น 6 และอัยการพิเศษ
 ประจำกรม ได้รับเงินเดือนชั้น 5 อัยการจังหวัดและอัยการจังหวัดประจำกรม
 ได้รับเงินเดือนชั้น 4 การกำหนดให้กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิมาจาก
 ข้าราชการอัยการชั้น 4 และมีได้กำหนดตำแหน่งของข้าราชการอัยการบำนาญ
 ในการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ จึงสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้
 เหมาะสมกับการบังคับบัญชาและตำแหน่งที่เปลี่ยนไปด้วย