

หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่
ของสำนักงานอัยการสูงสุด

จิตติมา ราชรักษ์¹ สุขสมัย สุทธิบัติ²
อุทัย อาทิวะ³ ศุภกิตต์ จรรย์โรจน์⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด (2) สภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด และ (3) หาแนวทางแก้ไขปัญหาลหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เหมาะสม ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก จำนวน 20 คน และการสนทนากลุ่ม จำนวน 10 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดไม่เป็นไปตามหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น จึงต้องแก้ไขให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ให้คณะกรรมการข้าราชการตุลาการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ และให้แยกการปฏิบัติงานนิติกรออกจากฝ่ายบริหารงานธุรการเป็นฝ่ายงานนิติกรในแต่ละสำนักงานคดี

คำสำคัญ: หลักประกันความเป็นอิสระ; หลักประกันการปฏิบัติหน้าที่; สำนักงานอัยการสูงสุด

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

จิตติมา ราชรักษ์, สุขสมัย สุทธิบัติ, อุทัย อาทิวา และศุภกิตต์ จรุงโรจน์. (2563). หลักประกันความเป็นอิสระ และหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 10(2), 439-450.

¹ หลักสูตรนิเทศศาสตรศึกษาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
อีเมลล์: chittik224@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

^{3,4} สำนักงานอัยการสูงสุด

Independence Security and Performance Security of the Office of the Attorney General

Jittima Ratcharak¹ Suksami Sotthibodee²

Uthai Arthivech³ Supakit Charoonrojn⁴

Abstract

This research paper aims to study (1) the of independence and the performance security of the of the Office of the Attorney General (2) the condition of the security of independence and the performance of the Office of the Attorney General and (3) to seek appropriate solutions to the problems of security of independence and the performance of the Office of the Attorney General. The researchers used the qualitative research methodology by using 3 methods of data collection, namely document research, in-depth interviews of 20 people and focus group discussion of 10 people, and analyzed the data by using content analysis techniques.

The research results found that the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 Section 248, the Public Prosecutors Act B.E. 2553 and the prosecution of the Office of the Attorney General are not in accordance with the security of independence and the performance of duties of the Office of the Attorney General. Therefore, it must be rectified for the Office of the Attorney General to have an agency responsible for the administrative work with autonomy in administration. The Committee of Administrative Officers shall have powers and duties in relation to the personnel administration of administrative officials. And the Legal Operation shall be separated from the administrative administration to be Legal Work department in each Case Office.

Keywords: Independence Security; Performance Security; Office of the Attorney General

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Ratcharak, J., Sotthibodee, S., Arthivech, U., & Charoonrojn, S. (2020). Guarantee of the independence and guarantee of the performance of the Office of the Attorney General. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 10(2), 439-450.

¹ Doctor of Laws, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkok, 10240, Thailand
Email: chittik224@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

^{3,4} Office of The Attorney General

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อัยการมีประวัติความเป็นมาโดยการแยกตัวออกมาจากอำนาจตุลาการและอยู่ในฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยมีการพัฒนารูปแบบองค์กรและการจัดองค์กรตามกฎหมายเรียกว่า กรมอัยการ มีอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกรมอัยการ โดยมีพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐในฐานะเป็นทนายแผ่นดินตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามระบบไต่สวนในชั้นสอบสวนหรือชั้นก่อนฟ้องคดีและระบบกล่าวหาในชั้นศาลหรือชั้นพิจารณาคดี และตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องมีอิสระ ปราศจากอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกทางการเมืองและภายในจากการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา อันเป็นการปกป้องคุ้มครองข้าราชการอัยการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปราศจากอิทธิพลครอบงำใดๆ และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1745/2540) ซึ่งต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 บัญญัติให้มีคณะกรรมการอัยการเพื่อบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการให้แตกต่างกับข้าราชการอื่นและมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเรื่อยมา

เมื่อมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากกรมอัยการเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นส่วนราชการอิสระเทียบเท่ากรม มีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวก การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่

ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (Office of the Attorney General, 2016) โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายอัยการ ได้แก่ ข้าราชการอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีตามกฎหมายในฐานะทนายแผ่นดิน และข้าราชการตุลาการเป็นผู้มีหน้าที่ทางตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการไว้ในหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอัยการ มาตรา 25 ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า องค์กรอัยการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจทางตุลาการที่ต้องคุ้มครองและให้หลักประกันความเป็นอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไว้ (Ponlawan, 2016) และมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 บังคับใช้แทนพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ตามลำดับ โดยมีรูปแบบการจัดองค์กรประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ (1) คณะกรรมการอัยการ (2) อัยการสูงสุด (3) พนักงานอัยการอื่น และ (4) สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งองค์กรอัยการมีการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการอัยการ มีอำนาจบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการ (ข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการ) และโดยอัยการสูงสุดมีอำนาจบริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด (ข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการ) และโดยสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด)

ปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม ความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการยังได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 13 องค์กรอัยการ

มาตรา 248 ซึ่งความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการ และมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญว่า สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

อย่างไรก็ตาม หลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรขององค์กรอัยการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีสภาพปัญหากฎหมายในการคุ้มครองหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรขององค์กรอัยการในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดบางประการ ดังนี้ ปัญหาประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ไม่มีบทบัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาประการที่สอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับตัวแทนของข้าราชการธุรการหรือไม่มีคณะกรรมการของข้าราชการธุรการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการให้มีความเป็นอิสระ และปัญหาประการที่สาม การดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่มีผู้ช่วยเหลือดำเนินคดีตามกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรอัยการมีหลักประกันความเป็นอิสระ และหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนรูปแบบการจัดองค์กรที่เหมาะสม จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติ

หน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดและศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด
3. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เหมาะสม

ขอบเขตของการวิจัย

ด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยศึกษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ด้านประชากรและตัวอย่าง

ผู้วิจัยเลือกประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่ม ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ บุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการ และข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและภูมิภาค ส่วนตัวอย่างที่ใช้ใน

การสัมภาษณ์ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 20 คน และการสนทนากลุ่ม จำนวน 10 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด
2. ทำให้ทราบสภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด
3. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เหมาะสม

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ เป็นผลของรัฐธรรมนุญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนุญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Kemthong, 2017)

หลักนิติธรรม เป็นหลักนิติปรัชญาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญสำหรับการปกครองและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง (Yaisawang, 2016)

หลักธรรมาภิบาล เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสู่ประชาชนโดยมุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การลดการควบคุมให้ผู้บริหาร

สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมาย ดังนั้นสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐนอกจากจะต้องกำหนดบทบาทของตนอย่างชัดเจนแล้ว จะต้องมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบต่อแนวทางการใช้อำนาจในการดำเนินงานด้วย ซึ่งวิธีการและเป้าหมายของการปฏิรูประบบการบริหารของส่วนราชการจะใช้ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถโดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชันหรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลดกฎระเบียบที่มากเกินไปที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงานให้ชัดเจน

เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาทในการบริหารงาน (Good Governance, 2012)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 และประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Thongsomboon (2010) ศึกษาเรื่อง *Public Prosecutor's Organ as the Constitutional Organs* พบว่า องค์กรอัยการมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแท้และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กร

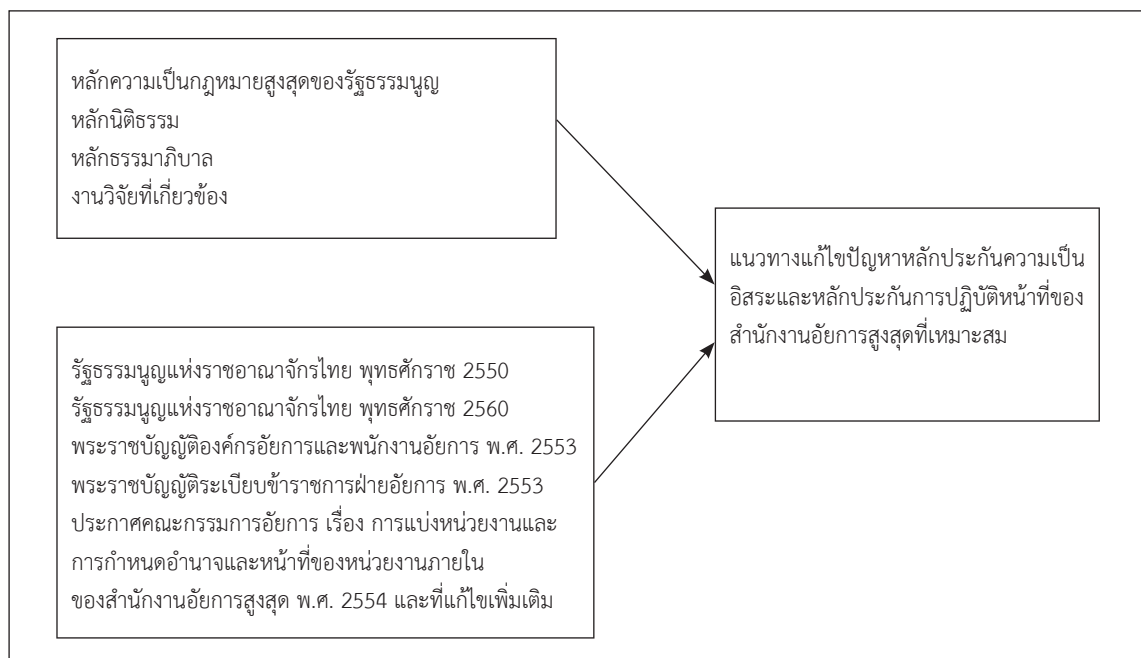
อัยการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ องค์การอัยการไม่ได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีเหมือนอำนาจตุลาการ แต่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเป็นส่วนใหญ่

Phungsuwandamrong (2011) ศึกษาเรื่อง *Independence of Public Prosecutor Organization* พบว่า การแยกองค์กรอัยการเป็นอิสระมีผลเสียต่อการบริหารงานยุติธรรม เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีหน้าที่อำนาจความยุติธรรมทางอาญาต่างๆ มากมาย แต่กลับไปอยู่ในสังกัดและไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลเดียวกัน จึงไม่มีการให้ร่วมมือประสานงาน โดยต่างฝ่ายต่างทำงานในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ

Khumpharat (1991) ศึกษาเรื่อง *Structural Reform in Criminal Justice System: A Case Study of the Public Prosecution Department* พบว่า เมื่อปรับปรุงเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของอัยการแล้วจะต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างโดยการจัดองค์กรอัยการให้เหมาะสม ให้มีประสิทธิภาพ ให้ก้าวหน้า และทันกับภาวะเหตุการณ์ของสังคม

Wongyai (2008) ศึกษาเรื่อง *The Independence of Public Prosecutor's Organization Follows Provisions of the Constitution 2550 B.E.* พบว่า องค์การอัยการมีลักษณะเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยใช้การวิจัยเอกสารเพื่อศึกษาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด และศึกษาสภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยศึกษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 20 คน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาลหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เหมาะสม

3. การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ผู้วิจัยนำแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกมายืนยันผลจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ บุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการ และข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและภูมิภาค จำนวน 10 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้วิจัยได้ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามระบบการยุติธรรมทางอาญา โดยมีภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจำต้องมีการคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งขององค์กรอัยการ จึงทำให้ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระและหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ การที่องค์กรอัยการได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญองค์กรอัยการ มาตรา 255 เป็นครั้งแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 13 องค์กรอัยการ มาตรา 248 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดรับรองตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วยการบัญญัติรับรองสถานะองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญว่า สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น การปฏิบัติหน้าที่ของ

องค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่เป็น กระบวนการอันชอบธรรมที่ส่วนราชการและข้าราชการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

2. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า สภาพปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระและหลัก ประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด มีสามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ ไม่ทราบว่าองค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระใน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ที่บัญญัติให้องค์กร อัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ ในการบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สอง การที่พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับตัวแทนของข้าราชการธุรการหรือไม่มีคณะ กรรมการของข้าราชการธุรการในการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการธุรการให้มีความเป็นอิสระ สำนักงาน อัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยธุรการที่มีการบริหารงาน บุคคลโดยคณะกรรมการอัยการ เพียงคณะกรรมการ เดียว ซึ่งไม่มีตัวแทนของข้าราชการธุรการหรือไม่มี คณะกรรมการของข้าราชการธุรการทำหน้าที่เป็น ศูนย์กลาง การบริหารงานบุคคลด้วย ทำให้การดูแล สร้างความเป็นธรรม ตลอดจนพิทักษ์รักษาสิทธิและ ข้อกำหนดต่างๆ ให้แก่ข้าราชการธุรการยังไม่เป็นไป ตามธรรมาภิบาล

ประการที่สาม การดำเนินคดีของสำนักงาน อัยการสูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่มี ผู้ช่วยเหลือตามกฎหมายเป็นเหตุให้การดำเนินคดีของ

สำนักงานอัยการสูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงาน อัยการยังไม่เป็นไปโดยรวดเร็ว

3. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า แนวทางแก้ไขปัญหาลหลักประกันความเป็นอิสระและ หลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานอัยการ สูงสุดที่เหมาะสม มีดังนี้

3.1 แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 โดยให้องค์กรอัยการมี หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ที่มีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ ดำเนินการอื่นโดยมีหัวหน้าคนหนึ่งเป็นผู้บังคับขึ้นตรง ต่ออัยการสูงสุด

3.2 แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้ (1) ให้มีคณะกรรมการใน การบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการธุรการ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการธุรการ (ก.ขธ.) มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการ และ (2) ให้นิติกรปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยเหลือตามกฎหมายใน การสนับสนุนงานการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการ สูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

3.3 แก้ไขประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้แยกการปฏิบัติงาน นิติกรออกจากฝ่ายบริหารงานธุรการเป็นฝ่ายงานนิติกร ในแต่ละสำนักงานคดี และให้งานนิติกรของสำนักงาน อัยการสูงสุดเป็นสายงานหลัก อีกทั้งเปลี่ยนให้สายงาน ตำแหน่งนิติกรเป็นสายงานตำแหน่งเจ้าพนักงานคดี

การอภิปรายผล

ผู้วิจัยนำผลการวิจัยที่ได้มาอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

ปัญหาประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ไม่มีบทบัญญัติ

ให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ ซึ่งมีนัยว่าเป็นอิสระของหน่วยงานองค์กรอัยการ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งขององค์กรอัยการใช้อำนาจในทางบริหารซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองสอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongyai (2008) ที่พบว่าองค์กรอัยการมีลักษณะเป็นสถาบันทางการบริหารของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 ไม่ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 วรรคสอง ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่เป็นกระบวนการอันชอบธรรมที่ส่วนราชการและข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการวิจัยนี้ได้แก่หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย ซึ่งไม่เหมือนกับระบบของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 10 ศาล ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 193 วรรคหนึ่ง กำหนดให้แต่ละศาลมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ

และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Thongsomboon (2010) ที่พบว่า องค์กรอัยการไม่ได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีเหมือนอำนาจตุลาการ แต่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Khumpharat (1991) ที่พบว่า เมื่อปรับปรุงเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของอัยการแล้วจะต้อง ทำการปรับปรุงโครงสร้างโดยการจัดองค์กรอัยการให้เหมาะสม ให้มีประสิทธิภาพ ให้ก้าวหน้าและทันกับภาวะเหตุการณ์ของสังคม แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ Phungsuwandamrong (2011) ที่พบว่า การแยกองค์กรอัยการเป็นอิสระมีผลเสียต่อการบริหารงานยุติธรรม ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจำเป็นต้องปฏิรูปราชการ หรือปฏิรูปสำนักงานอัยการสูงสุดให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ด้านกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาประการที่สอง การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับตัวแทนของข้าราชการธุรการหรือไม่มีคณะกรรมการของข้าราชการธุรการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการให้มีความเป็นอิสระ กล่าวคือ องค์กรอัยการมีคณะกรรมการอัยการเพียงคณะกรรมการเดียวในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการ (ข้าราชการอัยการและข้าราชการธุรการ) ซึ่งตั้งแต่เริ่มก่อตั้งคณะกรรมการอัยการมีอำนาจบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการอัยการเท่านั้น และต่อมามีอำนาจบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการด้วย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดองค์กรกลางของการบริหารงานบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลขององค์กร ดูแล

และสร้างความเป็นธรรม ตลอดจนพิทักษ์รักษาสิทธิ และข้อกำหนดต่างๆ ให้แก่สมาชิกขององค์การ แต่ การที่สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยธุรการโดยมี ข้าราชการธุรการปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการและสนับสนุน การอำนวยความสะดวก จำนวน 3,845 คน แต่กลับ ไม่มีคณะกรรมการข้าราชการธุรการ หรือมีข้าราชการ ธุรการเข้ามีส่วนร่วม หรือสัดส่วนตัวแทนของข้าราชการ ธุรการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการใน รูปแบบคณะกรรมการเพื่อให้หลักประกันในการบริหาร งานบุคคลของข้าราชการธุรการให้เป็นอิสระตาม แนวคิดองค์กรกลางของการบริหารงานบุคคล คณะ กรรมการอัยการซึ่งมีตัวแทนของพนักงานอัยการและ บุคคลภายนอกองค์กรอัยการในการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการอัยการและข้าราชการธุรการ ซึ่งคณะ กรรมการอัยการอันประกอบด้วยตัวแทนดังกล่าว อาจ ไม่เข้าใจสภาพการทำงานทางธุรการ การบริหารงาน บุคคลทางธุรการ ความรวดเร็วในการบริหารงานบุคคล ทางธุรการ ความต้องการสวัสดิการ ขวัญและกำลังใจ ในการทำงาน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ธุรการให้ทัดเทียมข้าราชการทางธุรการของหน่วยงาน อื่นในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นหลักประกันอย่าง อื่นที่สำคัญ และอาจไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรค สาม ว่าการบริหารงานบุคคลให้มีความเป็นอิสระ และ ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในการมีประชาชนซึ่ง เป็นตัวแทนของข้าราชการธุรการในการเข้ามีส่วนร่วม ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการ

ปัญหาประการที่สาม การดำเนินคดีของสำนักงาน อัยการสูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่มี ผู้ช่วยเหลือตามกฎหมาย กล่าวคือ การที่สำนักงาน อัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม มีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวก การคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และหน้าที่อื่นๆ ตาม

ที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีข้าราชการอัยการมีอำนาจ หน้าที่หลักในงานดำเนินคดีและข้าราชการธุรการ ปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการ ซึ่งทั้งข้าราชการอัยการและ ข้าราชการธุรการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งตามภารกิจหลักดังกล่าว ของสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรมตามหลักการดำเนินคดีอาญาซึ่งเป็นการรักษา ความสงบเรียบร้อยของสังคม และระบบการยุติธรรม ทางอาญาซึ่งมีการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาโดย องค์การในกระบวนการการยุติธรรมทางอาญา โดย มีข้าราชการธุรการสนับสนุนอำนวยความสะดวกให้ กับพนักงานอัยการซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะ หน่วยธุรการมีข้าราชการธุรการหลายตำแหน่ง แต่ ตำแหน่งที่มีความรู้วิชาการกฎหมายตามหลักวิชาชีพ และสนับสนุนช่วยเหลืองานดำเนินคดีของพนักงาน อัยการและการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้แก่ ข้าราชการธุรการ ตำแหน่ง นิติกร ซึ่งปฏิบัติงาน อยู่ในฝ่ายบริหารงานธุรการของแต่ละสำนักงานคดี มีหน้าที่ความรับผิดชอบในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง นิติกรที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปสำหรับในส่วนราชการ (Office of the Civil Service Commission, 2008) และตามแนวทางในการปฏิบัติราชการของนิติกรที่ สำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งแนวทางในการปฏิบัติ ราชการของนิติกรในฐานะผู้ช่วยเหลืองานของพนักงาน อัยการให้ทราบและถือปฏิบัติทั่วกัน (Office of the Attorney General, 2016)

สำนักงานอัยการสูงสุดไม่มีบทบัญญัติของ กฎหมายองค์กรอัยการหรือระเบียบของสำนักงาน อัยการสูงสุดกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบงาน นิติกรในงานการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ชัดเจนและเพียงพอในการช่วยเหลือสนับสนุนใน การเป็นผู้ช่วยเหลือตามกฎหมายในงานดำเนินคดีของ พนักงานอัยการตามกฎหมาย โดยลักษณะงานส่วน ใหญ่ของงานนิติกรของสำนักงานอัยการสูงสุดปฏิบัติ

เป็นงานดำเนินคดี ซึ่งแตกต่างกับส่วนราชการอื่น และมีลักษณะงานส่วนน้อยที่เหมือนกับส่วนราชการอื่น จึงอาจทำให้ผู้บังคับบัญชาในฝ่ายบริหารงานธุรการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่งานนิติกร ซึ่งผู้บังคับบัญชามีหรืออาจมีคำสั่งให้นิติกรปฏิบัติงานธุรการที่ไม่ใช่งานกฎหมาย หรืองานนิติกร หรือไม่ได้มอบหมายให้ช่วยเหลืองานดำเนินคดีของพนักงานอัยการ หรืองานการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด

แม้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 101 กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีในการช่วยเหลือพนักงานอัยการในด้านการดำเนินคดี ตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด แต่ตั้งแต่กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ก็ยังไม่มีตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีในสำนักงานอัยการสูงสุด จึงทำให้มีความจำเป็นต้องศึกษาเฉพาะข้าราชการธุรการตำแหน่งนิติกร เพื่อเป็นการพัฒนาตำแหน่งนิติกรสู่การเป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานคดี ผู้มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพสูงในการพัฒนาคุณภาพในการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนช่วยเหลือสนับสนุนงานการดำเนินคดีของพนักงานอัยการให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม เพื่อมิให้เกิดการแทรกแซง การปฏิบัติงานอันไม่สมควรจากฝ่ายบริหารงานธุรการ ตลอดจนการมีสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่นิติกรอย่างเหมาะสมควบคู่กับการเติบโตในสายงานวิชาการและวิชาชีพต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติองค์อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด

3. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ให้มีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการธุรการ เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการธุรการ (ก.ชธ)

4. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ให้คณะกรรมการข้าราชการธุรการ เรียกโดยย่อว่า ก.ชธ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการธุรการ

5. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ให้นิติกรปฏิบัติงานนิติกรโดยเป็นผู้ช่วยเหลือตามกฎหมายในการสนับสนุนงานการดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดและงานดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนการมีสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่นิติกรอย่างเหมาะสมควบคู่กับการเติบโตในสายงานวิชาการและวิชาชีพต่อไป

6. ควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแยกการปฏิบัติงานนิติกรออกจากฝ่ายบริหารงานธุรการเป็นฝ่ายงานนิติกรในแต่ละสำนักงานคดี

7. ควรให้งานนิติกรของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นสายงานหลักเหมือนดังเช่นสายงานพนักงานคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครองที่เป็นสายงานหลัก

8. สำนักงานอัยการสูงสุดควรเปลี่ยนให้สายงานตำแหน่ง นิติกร เป็นสายงานตำแหน่ง เจ้าพนักงานคดี

References

- Good Governance. (2012). *Governance for Executives*. Retrieved from <http://www.chumphon.doe.go.th/goodgovern.pdf> [In Thai]
- Kemthong, B. (2017). *Basic concepts and theories in the Constitution*. Retrieved from <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-065.pdf> [In Thai]
- Khumpharat, P. (1991). *Structural reform in criminal justice System: A case study of the public prosecution department*. Master's Thesis of Law, Chulalongkorn University. [In Thai]
- Naikowit, P. (1996). *Administration of criminal justice by prosecutors*. Thailand National Defence College. [In Thai]
- Office of the Attorney General. (2016). *Rules of the Office of the Attorney General on the Criminal Proceedings of the Prosecutors, B. E. 2547*. Retrieved from <http://www.stat.ago.go.th/ระเบียบการดำเนินคดีอาญา.pdf> [In Thai]
- Office of the Civil Service Commission. (2008). *Announcement of the Civil Service Commission on preparation of standards, determination of positions and placement of civil servants of all government agencies line of work and position level according to the positioning standards*. Retrieved from https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/standard_newpos.pdf [In Thai]
- Phungsuwandamrong, P. (2011). *Independence of public prosecutor organization*. Master's Thesis of Law, Thammasat University. [In Thai]
- Ponlawan, K. (2016). *Constitutional Prosecutor's Independence Protection*. Retrieved from <http://www.stat.ago.go.th/บทความลงเว็บ/บทที่%205.htm> [In Thai]
- Thongsomboon, N. (2010). *Public prosecutor's organ as the Constitutional Organs*. Master's Thesis of Law, Thammasat University. [In Thai]
- Wongyai, W. (2008). *The Independence of public prosecutor's organization follows provisions of the Constitution 2550 B.E.*. Master's Thesis of Law, Mae Fah Luang University. [In Thai]
- Yaisawang, A. (2016). *Prosecutors and the protection of people's rights and freedoms under the rule of law and the Legal State*. Retrieved from http://www.constitutional.court.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1251 [In Thai]