



บทที่ 5

แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลอัยการ

จากการศึกษา องค์การการบริหารงานบุคคลอัยการในต่างประเทศ องค์การบริงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ และองค์การบริหารงานบุคคลอัยการในประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าองค์การบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์กร หรือแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตาม การจัดองค์การบริหารบุคคลดังกล่าวต่างก็จะให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน แต่เนื่องจากมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงองค์การบริหารงานบุคคลอัยการในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงสมควรจะต้องพิจารณาว่าองค์การบริหารงานบุคคลอัยการที่จะปรับปรุงนั้น มีความสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการหรือไม่ และแนวความคิดในการจัดองค์การรูปใดจึงจะเหมาะสมที่จะแยกพิจารณา ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

อัยการเป็นองค์กรหลักในกระบวนการยุติธรรมการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีลักษณะเป็น "กิ่งตุลาการ" หรือ "ตุลาการฝ่ายบริหาร" กล่าวคือ ตูลพิณิจของอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา คำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องของอัยการเป็นอันเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะกรณีสั่งไม่ฟ้องในคดีที่เป็นความผิดของรัฐ ผลของการสั่งไม่ฟ้องจะเหมือนศาลพิพากษายกฟ้อง นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีแพ่ง การตรวจร่างสัญญา หรือตอบข้อหาหรือ ซึ่งมีลักษณะที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน และสาธารณชนโดยส่วนรวม เพื่อให้การปฏิบัติงานของอัยการดังกล่าวสามารถเป็นไปโดยอิสระ และมีความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้มีการจัดองค์การบริหาร

งานบุคคลขึ้นต่างหากจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก และการครอบงำจากผู้บังคับบัญชา จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ให้เป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ และการส่งโทษทางวินัยของข้าราชการอัยการ ก.อ. จะสามารถให้หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้มีอิสระ และมีความมั่นคงในตำแหน่งหรือไม่ องค์ประกอบของ ก.อ. จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากองค์กร ก.อ. สามารถถูกครอบงำโดยบุคคลภายใน หรือถูกแทรกแซงโดยบุคคลภายนอก ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการไม่เป็นอิสระได้เช่นเดียวกัน เมื่ออัยการไม่มีอิสระแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอัยการจะต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและรัฐสภาด้วย

เนื่องจากองค์กร ก.อ. ในปัจจุบันมีลักษณะไม่สัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและรัฐสภา คือ การบริหารงานอัยการ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลได้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะองค์กรอัยการซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร จึงทำให้มีผู้มององค์กรอัยการว่าเป็นอำนาจที่สี่ และควรมีการปรับปรุงองค์กร ก.อ. ให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ ซึ่งความจริงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ สามารถตรวจสอบดุลพินิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญาแก่ประชาชนได้ 3 วิธี ดังนี้

1. การควบคุมภายใน (internal control)

เนื่องจากองค์กรอัยการเป็นหนึ่งเดียว มีอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ¹ โดยรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี

¹พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12, 15.

กฎหมายจึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจทําคำสั่ง หรือวางระเบียบฯให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดได้ นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น แต่คำสั่งนั้นจะต้องไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่หรืออาจทํางานในหน้าที่เสื่อมถาวรได้² สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น อัยการสูงสุดมีอำนาจทําคำสั่ง เฉพาะ เรื่องหรือวางระเบียบฯให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้³ ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงได้ให้อำนาจวางระเบียบฯให้พนักงานอัยการปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ โดยได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา⁴ ระเบียบการดำเนินคดีแพ่ง⁵ และระเบียบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁶ ดังนั้น งานการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นภารกิจหลักของอัยการที่ได้มีการตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรภายใน

²พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17, พระราชบัญญัติกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39.

³พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15.

⁴ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528, ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย พ.ศ. 2533.

⁵ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532.

⁶ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการระดมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532, ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533.

2. การควบคุมโดยหน่วยงานอื่น (external control)

การปฏิบัติงานของอัยการในการอำนวยความสะดวกทางอาญา นอกจากการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาดังกล่าวในข้อ 1. แล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการยังถูกตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งมีคำสั่งของอัยการสูงสุด จะมีองค์กรภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของอัยการ ได้แก่ องค์กรตำรวจและองค์กรฝ่ายปกครอง ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ในกรุงเทพมหานครให้เสนอสำนวนการสอบสวนที่มีคำสั่งไม่ฟ้องต่ออธิบดีกรมตำรวจ หรือรองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้พิจารณา สำหรับในต่างจังหวัดให้เสนอสำนวนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา ในกรณีที่มีความเห็นแย้งให้ส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อชี้ขาด⁷ จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของอัยการสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกด้วย

3. การควบคุมโดยประชาชน

เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยใช้ระบบผสม โดยหลักการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ก็เปิดโอกาสให้เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้โดยถือเป็นหลักรองในการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน แม้การดำเนินคดีอาญาจะเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการก็สามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน ดังจะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ให้สิทธิเอกชน (ผู้เสียหาย) มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ และมาตรา 34 บัญญัติว่า "คำสั่งไม่ฟ้องคดีหาคัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่" การที่กฎหมายให้อำนาจประชาชนฟ้องคดีอาญาได้เอง

⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

จึงเป็นการควบคุมดุลพินิจของอัยการที่เด็ดขาดที่สุด ยิ่งกว่านั้นการใช้อำนาจของพนักงานอัยการยังอาจถูกตรวจสอบโดยการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนและสื่อมวลชนได้ ซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจของตุลาการที่มีกฎหมายบัญญัติความคุ้มครองไว้ คือ เรื่องละเมิดอำนาจศาลเป็นเกราะคุ้มกัน

จากการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการในการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมในทางอาญา ซึ่งสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การจะปรับปรุงแก้ไขขององค์กร ก.อ. จึงควรจะต้องสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอัยการด้วย

แนวความคิดในการปรับปรุงคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

เพื่อให้องค์กรอัยการมีลักษณะที่สอดคล้องกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระ และมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผู้เสนอแนวความคิดในการแก้ไขปรับปรุงองค์กร ก.อ. ดังนี้

1. ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และมีโครงสร้างเหมือนเดิม

การเสนอนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และโครงสร้าง ก.อ. เป็นไปตามเดิมนั้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายรูปแบบของ ก.อ. ในสมัยที่สังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แตกต่างกันตรงที่ประธาน ก.อ. คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เหตุที่เปลี่ยนโครงสร้าง ก.อ. โดยมีให้ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) เข้ามาเป็น ก.อ. เพราะเนื่องจากต้องการให้อัยการมีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวท้าวการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ปรับปรุงโครงสร้าง ก.อ. โดยมีให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. เพราะเนื่องจากเกรงว่า นายกรัฐมนตรีอาจเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ จึงได้หาวิธีการเลือกประธาน ก.อ. ในรูปแบบของการสรรหา

บุคคลที่เป็นข้าราชการอัยการบำนาญ หรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ซึ่ง
เป็นข้าราชการบำนาญ และต้องไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของ
พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา และไม่เป็นข้าราชการการเมือง
สมาชิกรัฐสภา หรือทนายความ โดยให้ข้าราชการอัยการเป็นผู้เลือกกันเอง
ทั้งนี้ เพื่อมิให้ผู้ประกอบอาชีพทนายความ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายตรงข้าม
หรือนักการเมืองซึ่งจะต้องเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร หรือรัฐสภาเข้ามามีอำนาจ
แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้

ลักษณะองค์กร ก.อ. ในปัจจุบันจึงมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง
ไม่อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ แต่ก็มีส่วนเสียนายกรัฐมนตรี
ผู้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุด แต่ไม่สามารถเข้ามา
มีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรอัยการแต่อย่างใด จึงทำให้ฝ่ายรัฐบาลไม่
ให้ความสนใจปัญหาขององค์กรอัยการ ไม่ว่าจะเป็นด้านอัตราค่า
งบประมาณ อัตราเงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ จึงมีผู้เสนอให้นายกรัฐมนตรี
เป็นประธาน ก.อ. เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามารับรู้สภาพปัญหา และมีส่วนร่วม
ในการบริหารงานบุคคลของอัยการมากขึ้น และทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น
ผู้รับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงต่อรัฐสภาได้ในกรณีที่มีปัญหา
เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม การให้นายกรัฐมนตรีเข้ามา
เป็นประธาน ก.อ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอรายชื่อเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง
เรียกย้าย พิจารณาความดีความชอบ และมีอำนาจในการตั้งกรรมการสอบสวน
ทางวินัยแก่ข้าราชการอัยการทุกระดับชั้นนั้นก็อาจมีผลทำให้ข้าราชการอัยการ
เกิดความเกรงใจ และอาจเกิดการปฏิบัติหน้าที่ไม่เที่ยงธรรมได้ เนื่องจาก
การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ หากฝ่ายบริหารกระทำผิด
นายกรัฐมนตรีอาจเข้ามาก้าวท่ายการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในลักษณะ
เช่นนี้ได้ และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ใช้อำนาจในการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้าง ก.อ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมิได้เข้ามาเป็น ก.อ. แต่เป็น
ผู้บังคับบัญชาของอัยการจะไม่ให้ความสนใจปัญหาของอัยการนั้น เห็นว่า

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบสำนักงานอัยการสูงสุด และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสำนักงานอัยการสูงสุด และมีอำนาจทำคำสั่ง หรือวางระเบียบให้ข้าราชการอัยการปฏิบัติในด้านเรื่องหน้าที่อื่น ๆ อันมีข้เรื่องเกี่ยวกับงานตามแนวคิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น⁸ นอกจากนี้ หากมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอัยการ นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะเรียกอัยการสูงสุดไปชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17

สำหรับกรณีที่ว่านายกรัฐมนตรีมิได้เข้ามาเป็น ก.อ. จึงไม่ทราบถึงการบริหารงานบุคคลของอัยการนั้นเป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะความจริงแล้วไม่ว่า ก.อ. จะมีมติแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น พิจารณาความดีความชอบ และการลงโทษจะต้องนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เสมอ นายกรัฐมนตรีจึงทราบถึงการบริหารงานบุคคลและปัญหาต่างๆ ของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยตลอด ดังนั้น การเปลี่ยนโครงสร้าง ก.อ. โดยให้นายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน ก.อ. ก็มีได้ทำาให้ปัญหาในการถูกแทรกแซงจากบุคคลภายนอกหรือครอบงำจากบุคคลภายในหมดสิ้นไปได้ จึงไม่เป็นหลักประกันในการที่จะให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีความมั่นคงในตำแหน่ง อันเป็นหลักในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม และอาจเป็นเหตุให้เข้ามาอ้างเช่นในประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ได้อีก

แต่อย่างไรก็ตาม องค์กร ก.อ. ก็ควรได้รับการปรับปรุง

⁸พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11, พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39.

๖. มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบของรัฐสภาได้ และ ก.อ. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการอัยการสมควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่เปลี่ยนแปลงไป และสมควรปรับปรุงคณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการอัยการบ้านานาญ โดยกำหนดให้เลือกจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งให้สอดคล้องกับข้าราชการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

2. ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และเปลี่ยนแปลง ก.อ. อื่น ๆ ด้วย

2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2536 โดยเสนอให้คณะกรรมการอัยการมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง

- นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
- อัยการสูงสุด เป็นรองประธาน
- รองอัยการสูงสุดอีกสามคนเป็นกรรมการ ในกรณีที่มีรองอัยการสูงสุดเกินกว่าสามคน ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดสามคนแรก เป็นกรรมการ

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้ง

- ข้าราชการอัยการบ้านานาญ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด หรือรองอธิบดีกรมอัยการ หนึ่งคน
- ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี หรือข้าราชการบ้านานาญซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี ซึ่งไม่เคยเป็นข้าราชการอัยการ หนึ่งคน
- ผู้ทรงคุณวุฒิในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี หรือข้าราชการบ้านานาญซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี ซึ่งไม่เคยเป็นข้าราชการอัยการ หนึ่งคน

- ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือข้าราชการบำนาญซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี ซึ่งไม่เคยเป็นข้าราชการอัยการ หนึ่งคน

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการเลือก

- กรรมการอัยการซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 5 และชั้น 6 เป็นผู้เลือกจากข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนชั้น 6 และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว จำนวนสามคน

- กรรมการอัยการซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 2 ชั้น 3 และชั้น 4 เป็นผู้เลือกจากข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนชั้น 5 และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วจำนวนสามคน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง ทนายความ หรือกรรมการผู้จัดการ ที่ปรึกษาทนายความ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วน บริษัท

ฯ ให้ ก.อ. เลือกกรรมการอัยการคนหนึ่ง ซึ่งมีใช่กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเลขานุการ ก.อ. และฯให้อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมกรอัยการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ.⁹

จากโครงสร้าง ก.อ. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิได้ถึงสี่คน โดยการแต่งตั้ง ก.อ. ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวมิได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกแต่อย่างใด จึงทำให้

⁹หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/7117 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2536 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่...) พ.ศ..... (นายนิพนธ์ บุญญามณี กับคณะ เป็นผู้เสนอ))

นายกรัฐมนตรีมีเสียงใน ก.อ. ถึง 5 เสียง และหากมีเสียงเท่ากัน ประธาน มีสิทธิออกเสียงชี้ขาด จึงเท่ากับนายกรัฐมนตรีมีเสียงถึง 6 เสียง ตาม ธรรมนูญร่าง ก.อ. นี้ มีกรรมการโดยตำแหน่ง 5 เสียง กรรมการแต่งตั้ง 4 เสียง และกรรมการเลือกตั้ง 6 เสียง รวมทั้งสิ้น 15 เสียง ซึ่งพิจารณา ปรดยรวมแล้วเสียงเพียง 5 เสียงในจำนวน 15 เสียง ไม่น่าจะมีความสำคัญ มากนัก แต่โดยสภาพในการบริหารงานบุคคลแล้ว ในกรณีที่มีการแต่งตั้ง ตำแหน่งสำคัญ เช่น ตำแหน่งอัยการสูงสุด ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อมักจะเป็น ก.อ. โดยตำแหน่ง ซึ่งจะต้องออกจากที่ประชุม เสียง ก.อ. ที่มาจากการ เลือกจำนวน 6 คน มักจะเป็นเสียงที่อิสระ จึงมีเสียงที่เป็นกลุ่ม คือ เสียง ของนายกรัฐมนตรีและ ก.อ. ที่แต่งตั้ง ทำให้สามารถกำหนดเสียงที่จะลงได้ (block vote)¹⁰ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หากนายกรัฐมนตรี ต้องการให้เป็นเสียงฝ่ายตนเด็ดขาดก็จะดำเนินการแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ทำให้สามารถกำหนดแนวความคิด ได้ดีกว่าข้าราชการบ้านาญ และการแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวไม่ได้มีขั้นตอน การกลั่นกรอง จึงเป็นการนำเอาหลักระบบอุปถัมภ์มาใช้ ซึ่งเป็นหลักตรงข้าม กับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹¹ นอกจากนี้ กรรมการที่นายก แต่งตั้งเข้ามาก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น¹² จึงทำให้ คณะกรรมการอัยการ สามารถถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร และถูกแทรกแซง จากบุคคลภายนอกได้ เมื่ออัยการขาดความเป็นอิสระก็ย่อมไม่สามารถอำนวย

¹⁰กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, "ข้อสังเกตเรื่องการบริหารปรับปรุงโครงสร้าง คณะกรรมการอัยการ" หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (4 กรกฎาคม 2537) : 20.

¹¹อนุชาติ คงมาลัย, "การจัดระบบอุปถัมภ์ออกจากระบบอัยการ," วารสารอัยการ 16 (พฤศจิกายน 2536) : 14 - 21.

¹²ฉลามเขียว, "ชายคาหน้า 3 ระส่ำที่ ก.อ.," หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (4 กรกฎาคม 2537) : 3.

ความยุติธรรมให้แก่สังคมได้ประชาชนจะไม่สามารถได้รับความเป็นธรรมจาก
อัยการได้เท่าที่ควร

อนึ่ง การให้นายกรัฏฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้เคย
มีขึ้นตั้งแต่ปีเริ่มตั้งองค์กร ก.อ. ในปี พ.ศ. 2503 โดยให้รัฐมนตรีเป็น
ผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากข้าราชการอัยการบ้านาญจำนวน 3 คน ซึ่ง
ต่อมา เห็นว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลของอัยการ ซึ่งมี
ภารกิจที่เป็นอิสระเช่นตุลาการ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกของข้าราชการอัยการ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ข้าราชการ
อัยการต้องตกอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่าย
ประจำ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การจะให้มีการ
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกก็ควรจะใช้วิธีการของการได้มาเช่นเดียวกับ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ

อีกประการหนึ่ง การกำหนดให้เลือกกรรมการอัยการ
ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการอัยการ ชั้น 5 จำนวน 3 คน มาเป็นกรรมการ
ก.อ. ซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ข้าราชการอัยการนั้นไม่น่าจะถูกต้อง เพราะ
ขัดต่อหลักการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะองค์กรอัยการที่มีอำนาจเป็น
หนึ่งเดียว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งคดีหรือวางระเบียบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา
ปฏิบัติได้ หากให้ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการ ชั้น 5 มาเป็นกรรมการ
ก.อ. ให้คำแนะนำแก่ข้าราชการอัยการ ชั้น 6 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาแต่ไม่ได้
เป็น ก.อ. อาจทำให้น้ำหนักของอัยการเสื่อมทรามได้ ดังเช่น ข้าราชการ
อัยการ ชั้น 5 ที่ได้รับเลือกเป็น ก.อ. ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของอัยการพิเศษ
ฝ่ายหรืออัยการพิเศษประจำเขต ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาอัยการ ชั้น 5 ก็
จะทำให้อัยการ ชั้น 6 ดังกล่าว ไม่กล้าสั่งงานแก่อัยการ ชั้น 5 ซึ่งเป็น ก.อ.
จึงเห็นได้ว่า การให้ข้าราชการอัยการ ชั้น 5 เป็น ก.อ. นั้นไม่เหมาะสม

2.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ตามที่สภาผู้แทนราษฎร
ได้พิจารณาผ่านวาระที่ 1 แล้วโดยเสนอให้คณะกรรมการอัยการมีองค์ประกอบ
ดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง

- นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

- อัยการสูงสุด เป็นรองประธาน
- รองอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้ง

- ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางรัฐศาสตร์ หรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี หรือข้าราชการบำนาญซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีจำนวนสองคน

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการเลือก

- กรรมการอัยการ ซึ่งเป็นข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 5 ขึ้นไป ซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป จำนวนสามคน

- กรรมการอัยการ ซึ่งเป็นข้าราชการอัยการบำนาญ ซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป จำนวนสามคน¹³

จากโครงสร้าง ก.อ. ดังกล่าวจะมีกรรมการทั้งสิ้น 14 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน กรรมการแต่งตั้ง 2 คน และกรรมการผู้ได้รับเลือก 6 คน ซึ่งจำนวนกรรมการดังกล่าวอยู่ในอัตราส่วนที่ไม่เป็นเสียงเด็ดขาดของฝ่ายใด แต่อย่างไรก็ตาม การที่ให้นายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็นประธาน ก.อ. เพียงตำแหน่งเดียวก็มีผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองได้ ดังเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 1. เนื่องจากประธาน ก.อ. เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย

¹³สุวโรช พะลัง, "แก้กฎหมายอัยการลงตัวแล้ว" หนังสือพิมพ์ข่าวสด (13 ตุลาคม 2537) : 3.

และเลื่อนขึ้นเงินเดือนต่อ ก.อ. และมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย และสั่งพักราชการผู้ถูกกล่าวหาทางวินัยได้ จึงทำให้ข้าราชการอัยการเกรงใจมากพอสมควรอยู่แล้ว ดังนั้น การที่ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน จึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น และอาจทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจมากด้วยเพราะมีคะแนนเสียงของนายกรัฐมนตรีเป็นของตน จึงอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการได้ ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ได้มีผู้เสนอแนวความคิด เพื่อมิให้นายกรัฐมนตรีทำการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามอำเภอใจ โดยให้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำซึ่งมาจากส่วนราชการภายนอกที่มีคุณสมบัติดังกล่าว เช่น เลขาธิการ ก.พ. ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้เลือกหรือกำหนดตำแหน่งลงไป เพื่อให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อันเป็นการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีกำหนดคะแนนเสียงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีสามารถโยกย้ายได้ การกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว ก็มิอาจหลีกเลี่ยงอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีเหนือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ วิศวกรรม ก.อ. ดังกล่าว จึงอาจถูกแทรกแซงและครอบงำได้เช่นเดียวกัน

3. ให้โครงสร้าง ก.อ. ในแนวความคิดอื่น

โครงสร้าง ก.อ. ที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.อ. และเปลี่ยนโครงสร้างอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีองค์ประกอบ ก.อ. ดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง

- นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน
- อัยการสูงสุด เป็นรองประธาน

- รองอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา เป็นกรรมการ
- อัยการพิเศษฝ่ายคดี เป็นกรรมการ
- อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการ

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการเลือก

- กรรมการอัยการ ซึ่งเป็นข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 5 ซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 2-4 จำนวนสามคน
- กรรมการอัยการ ซึ่งเป็นข้าราชการอัยการบำนาญ ซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น 2-4 จำนวนสี่คน

จากโครงสร้างดังกล่าว มีกรรมการทั้งสิ้น 16 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 9 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจำนวน 7 คน จากอัตราส่วนดังกล่าว กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีจำนวนสูงกว่าอัยการผู้ทรงคุณวุฒิคนจำนวนที่น้อยกว่า เมื่อเทียบดูกันแล้วไม่สามารถทำให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำ ก.อ. ได้ ซึ่งมีจุดบกพร่องเฉพาะตำแหน่งประธาน ก.อ. เท่านั้น ที่อาจจะถูกนำมากล่าวอ้างได้ดังเช่นข้อ 1. ข้อ 2.1 และข้อ 2.2

แต่อย่างไรก็ตาม เฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแม้จะมีข้อบกพร่องที่กล่าวอ้างได้ แต่ก็มีข้อสนับสนุนในการยอมรับได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงสมควรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของอัยการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังมีการโต้แย้ง จึงเห็นสมควรที่จะหาแนวทางในการจัดองค์การบริหารงานบุคคลของอัยการ ให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและรัฐสภา เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ทั้งนี้ เพื่อให้อัยการสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเที่ยงธรรม ในขั้นนี้หากยังไม่อาจหาวิธีที่ดีกว่าโครงสร้างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นว่าโครงสร้างที่ 1. หรือ 2.2 หรือ 3. น่าจะเป็นโครงสร้างที่มีผลกระทบน้อยที่สุดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ

แนวความคิดในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ

ปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลของอัยการมิได้อยู่เฉพาะโดยตรงสร้างของ ก.อ. เท่านั้น แต่มีปัญหามากประการที่มีผู้เสนอว่าสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ ก.อ.

ปัจจุบันข้าราชการอัยการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยโดย ก.อ.แล้วไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ซึ่งต่างกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป จึงทำให้ดูเหมือนว่าข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษ อาจไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งได้ ผู้ที่ถูกลงโทษจึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁴ หรือนำเรื่องไปฟ้องศาลยุติธรรม¹⁵ จึงได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอแก้ไขกฎหมายให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ ก.อ. ได้¹⁶ โดยเสนอให้ผู้ถูกลงโทษยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีภายในกำหนดสิบห้า

¹⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ความสัมพันธ์ระหว่าง รมต., ก.อ. และข้าราชการอัยการ, "วารสารกฎหมายปกครอง 2 (สิงหาคม 2526) : 177 - 215.

¹⁵ก.อ. ได้มีคำสั่งลงโทษ นายจรรักษ์ คำสนธิ โดยปลดออกจากราชการ นายจรรักษ์ คำสนธิ จึงเป็นโจทก์ฟ้องคณะกรรมการ ก.อ. เป็นคดีปกครองต่อศาลแพ่ง ตามคดีหมายเลขคำที่ ปค.63/2536 คดีหมายเลขแดงที่ ปค.131/2537 ซึ่งศาลแพ่งพิพากษาว่าคำสั่ง ก.อ. ชอบแล้ว พิพากษายกฟ้องซึ่งคดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์.

¹⁶หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/7117 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2536 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการลงโทษ คำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด¹⁷

จากการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ข้าราชการอัยการ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของ ก.อ. ได้ นับว่าเป็นความคิดที่ดี แต่การที่ ให้อุทธรณ์คำสั่ง ก.อ. ที่สั่งลงโทษต่อนายกรัฐมนตรี โดยที่นายกรัฐมนตรีมี ตำแหน่งเป็นประธาน ก.อ. ด้วย การอุทธรณ์ดังกล่าวน่าจะไม่สอดคล้องกับ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะ ประธาน ก.อ. หากมีเสียงแพ้มติ ก.อ. แต่กลับให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ วินิจฉัยอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียวน่าจะจะไม่ถูกต้อง มีลักษณะเป็นเผด็จการเพราะ นายกรัฐมนตรีแพ้เสียงใน ก.อ. แต่กลับมีอำนาจแก้ไขมติ ก.อ. ได้แต่เพียง ผู้เดียว การอุทธรณ์ดังกล่าวกลับจะเป็นผลเสียกับผู้อุทธรณ์ยิ่งกว่าการไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้เสียอีก และได้มีแนวความคิดว่าสมควรให้ผู้ถูกลงโทษ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของ ก.อ. ได้โดยการฟ้องศาลปกครอง ในขณะที่ยังไม่มี ศาลปกครอง ให้ถือว่าคำสั่ง ก.อ. ถึงที่สุด ซึ่งก็ถือว่าเป็นแนวความคิดที่ดี อันหนึ่งแต่ยังไม่เห็นผลจริงจัง เนื่องจากยังไม่มีศาลปกครอง และการลงโทษ ของ ก.อ. ดังกล่าวก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ ก.ต.

สำหรับการที่กฎหมายไม่ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ ก.อ. เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนก็เพราะ ก.อ. เป็นองค์กรการบริหารงาน บุคคลที่ทำหน้าที่ตั้งแต่บรรจุ แต่งตั้ง วิทยายาย เลื่อนขั้น และการลงโทษ ซึ่งมี ลักษณะเช่นเดียวกับ ก.ต. และเห็นว่าการพิจารณาทางวินัยก่อนที่ ก.อ. จะ มีคำสั่งให้มีการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและเมื่อเห็นว่ามีมูลความผิด จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ถ้ามีความผิดจริงจึงเสนอ ก.อ. เพื่อพิจารณาโทษ จึงเห็นว่าการพิจารณา

¹⁷ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พ.ศ. มาตรา 17 ให้แก้ไขมาตรา 56.

ความคิดทางวินัยดังกล่าวได้พิจารณาโดยคณะบุคคลถึง 3 ขั้นตอน ซึ่งถือว่ามี การพิจารณาโดยละเอียดแล้วในแต่ละขั้นตอน ประกอบกับองค์กร ก.อ. เป็น องค์กรบริหารงานบุคคลของอัยการขั้นสุดท้ายที่การพิจารณาการลงโทษแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีหรือองค์กรอื่น ซึ่งมี責องค์กร บริหารงานบุคคลของอัยการ เพราะอาจจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ขาดความเป็นอิสระได้ ซึ่งมีความแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนที่สามารถ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ เพราะการสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนเป็นการ สั่งลงโทษโดยผู้บังคับบัญชา หรือโดย อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งการลงโทษดังกล่าวอาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันกฎหมาย จึงกำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ซึ่งเป็นจุดศูนย์รวมขององค์กรบริหารงาน บุคคลของข้าราชการพลเรือน

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าคำสั่งลงโทษของ ก.อ. ไม่น่าจะ ให้อุทธรณ์ได้ เว้นแต่จะฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น

2. การเข้าสู่ตำแหน่งของอัยการสูงสุด

เนื่องจากมีการเสนอเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ดังกล่าว ข้างต้น จึงมีผู้วิจารณ์ว่าตำแหน่งอัยการสูงสุดควรที่จะให้มีการรับรองโดยสภา เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการได้มา ของอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแล้ว จะเห็นได้ว่า ตำแหน่ง อัยการสูงสุดของทั้งสองประเทศเป็นตำแหน่งทางการเมือง มีระยะเวลา เข้าออกตามรัฐบาล การแต่งตั้งอัยการสูงสุดเป็นอำนาจหน้าที่ของ ประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา และเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในประเทศ อังกฤษ แต่ตำแหน่งอัยการสูงสุดในประเทศไทยเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ เช่นเดียวกับ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและเยอรมัน การแต่งตั้งอัยการสูงสุดเป็นอำนาจ ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลอัยการเช่นเดียวกับ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งในประเทศที่อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำ อัยการสูงสุดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

อีกประการหนึ่ง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ
กระบวนการยุติธรรมในทางอาญา อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระ นายกรัฐมนตรี
ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งอัยการสูงสุดให้มีความสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง
ได้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับอัยการสูงสุดในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แต่มี
ความแตกต่างจากอัยการสูงสุดของฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น ซึ่งให้อำนาจ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งให้อัยการสูงสุดมีความสั่งฟ้อง หรือ
ไม่ฟ้องได้ (ในฝรั่งเศสรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจสั่งให้
อัยการสูงสุดฟ้องได้ แต่ไม่มีอำนาจสั่งให้ไม่ฟ้อง)

จึงเห็นได้ว่า การได้มาของตำแหน่งอัยการสูงสุด และอำนาจ
หน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ
ซึ่งในประเทศไทย อัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ และภารกิจ
ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นายกรัฐมนตรีไม่อาจสั่งอัยการสูงสุดได้
ดังนั้น การได้มาของตำแหน่งอัยการสูงสุด จึงไม่สมควรที่จะต้องผ่าน
ความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะเท่ากับให้ฝ่ายการเมืองสามารถสั่ง
อัยการสูงสุดได้ อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนิน
กระบวนการยุติธรรมในทางอาญาไม่อิสระ ซึ่งจะขัดกับหลักกฎหมายที่ทำให้
อัยการมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยอิสระ ดังกำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 17

นอกจากนี้ การนำตำแหน่งข้าราชการประจำเข้าสู่การรับรอง
ของรัฐสภา สำหรับประเทศไทยที่เป็นอยู่ในขณะนี้ น่าจะเป็นรูปแบบพิเศษมากกว่า
ที่จะเป็นรูปแบบในการตรวจสอบ กล่าวคือ

(1) ตำแหน่งที่จะให้รัฐสภารับรองควรจะเป็นตำแหน่งที่มีวาระ
การเข้าออกตามรัฐบาล แต่ไม่ควรนำตำแหน่งที่ไม่มีวาระเข้าออกตามรัฐบาล
เข้าสู่การรับรองของสภาด้วย เพราะเมื่อมีการแต่งตั้งแล้วบุคคลดังกล่าวก็จะ
อยู่ในตำแหน่งจนเกษียณอายุ ไม่เปิดโอกาสให้รัฐบาลพิจารณาสรรหาบุคคล
ตามความต้องการของรัฐบาลได้

(2) การพิจารณาตำแหน่งที่ให้รัฐสภารับรองควรจะทำโดย
เปิดเผย มีข้อพิจารณาลับ เพราะการพิจารณาลับไม่สามารถทำให้ประชาชน

ตรวจสอบความถูกต้องได้

(3) การพิจารณาตำแหน่งสำคัญดังกล่าวรัฐบาลเป็นผู้เสนอชื่อต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น การเสนอชื่อต่อรัฐสภา จะได้รับความเห็นชอบเสมอ

ดังนั้น ตำแหน่งอัยการสูงสุดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาที่เป็นอิสระ จึงไม่สมควรให้ตำแหน่งอัยการสูงสุดผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะจะทำให้การอำนวยความสะดวกในทางอาญาอาจถูกแทรกแซงได้และไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.อ. ในรูปใด ถ้าอัยการสูงสุดมาจากความเห็นชอบของรัฐสภาการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการก็อาจถูกแทรกแซงได้เสมอ