



สำเนา บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ โทร. ๐ ๒๑๔๓ ๙๔๙๑

ที่ อส ๐๐๐๗(พท)/ว ๓๒๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์กรอัยการ

เรียน ที่ปรึกษาสำนักงานอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย เลขานุการอัยการสูงสุด อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการและโครงการ ในพระดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา และผู้อำนวยการสำนักงาน

ด้วยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ขอข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ องค์กรอัยการเพื่อประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมายได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์และสรุปเหตุผลและความจำเป็นที่องค์กรอัยการควรดำรงสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะทำงานศึกษาการปฏิรูป กระบวนการยุติธรรมและองค์กรอัยการ ตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ ๒๐๕๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย และอัยการสูงสุดได้มีบัญชาให้ส่งข้อมูลดังกล่าวไปยัง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบและแจ้งเวียนให้ทราบโดยทั่วกัน

(นายมนัส สุขสวัสดิ์)

รองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน

อัยการสูงสุด

| |
|--------------|
|/ว..... |
|/ร.ก.น. |
|/ร.ก.น. |
|/DISK |

ด่วนที่สุด

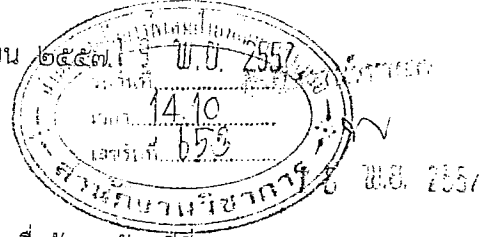
ที่(รณ) ๙๖ /๒๕๕๗



วันที่ 1.8 พ.ย. 2557
เวลา 11.40 น.

| | |
|--------|-------------|
| เลขรับ | 08574 |
| วันที่ | ๘ พ.ย. ๒๕๕๗ |
| เวลา | ๐๙.๐๐ น. |

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญ
ถนนอุทองใน เขตคูสิต กทม. ๑๐๓๐๐



เรื่อง ขอรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนุญ
กราบเรียน อัยการสูงสุด

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และองค์กรอื่น ๆ โดยให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ประสานสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรอื่น ๆ เพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกย่องรัฐธรรมนุญ รวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล ความเห็น และข้อเสนอแนะที่ได้รับ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญมอบหมาย

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการบรรลุตามวัตถุประสงค์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับข้อคิดเห็นและหรือข้อเสนอแนะอย่างหลากหลายจากสถาบัน องค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งคณะอนุกรรมการเห็นว่า องค์กรอัยการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญและมีผลงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญเป็นที่ประจักษ์มาโดยตลอด สามารถที่จะให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ดังนั้น หากท่านมีข้อมูล ข้อคิดเห็นและหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนุญที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของท่าน ก็ขอได้โปรดให้ข้อคิดเห็นและหรือข้อเสนอแนะนั้นต่อคณะอนุกรรมการ พร้อมส่งกลับไปยังฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตคูสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ ภายในวันศุกร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

อนึ่ง คณะอนุกรรมการ ขอเรียนว่า ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะข้างต้นนั้น จะเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่สำคัญและมีคุณค่าต่อการนำไปประกอบการยกย่องรัฐธรรมนุญระยะเริ่มต้น และเมื่อได้มีการยกย่องรัฐธรรมนุญไประยะหนึ่งแล้ว หากท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการ มีความยินดีที่จะได้นัดหมายเพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันในโอกาสต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ทั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งในความอนุเคราะห์ของท่าน และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

๕ ธันวาคม ๒๕๕๗
พลเอก (เลขาธิการ) รัตน์ รัตนวานิช
ประธานอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็น
และข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรอื่น ๆ
ปรน. ผอ. สอ.ก. ว.ก.

พลเอก (เลขาธิการ) รัตน์ รัตนวานิช

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๒๖๒
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๒๖๒
(นายจิรวุฑฐิติ สุขได้พึ่ง)
อัยการผู้เป็วชาญพิเศษ
๙ พ.ย. ๒๕๕๗

รองอธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ
๙ พ.ย. ๒๕๕๗

Handwritten notes at the bottom left corner.

ส่งเรื่อง

ที่ อส ๐๐๐๗(พก)/ 14692

(สำเนา)

สำนักงานอัยการสูงสุด
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ขอรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ

เรียน ประธานอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ
และองค์กรอื่นๆ

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ (รธน) ๙๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกวิเคราะห์และสรุปเหตุผลและความจำเป็นที่องค์กรอัยการควรดำรงสถานะเป็นองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ แผ่น

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะอนุกรรมการ ได้ขอข้อมูล ข้อคิดเห็นและหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ
ร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นเกี่ยวกับองค์กรอัยการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วขอเรียนว่า องค์กรอัยการควรดำรงสถานะเป็นองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการดำเนินการอื่น รายละเอียด
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายตระกูล วินิจฉัยภาค)
อัยการสูงสุด

สำนักงานวิชาการ
สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย
โทร. /โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๔๕๑
E-mail : dlaw@ago.go.th

๙๗๖

| | |
|-------|-----------|
| | /ตรวจ |
| | /ร่าง/ทาน |
| | /พิมพ์ |
| | /DISK |

บันทึกวิเคราะห์และสรุปเหตุผลและความจำเป็น
ที่องค์กรอัยการควรดำรงสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอัยการควรดำรงสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และดำเนินการอื่น ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. แนวความคิดและทฤษฎีการจัดองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตามหลักการจัดโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมใช้ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ โดยทฤษฎีดังกล่าวสร้างขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายไม่ต้องการให้อำนาจรัฐตกอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลหนึ่งบุคคลใด จึงแบ่งแยกอำนาจปกครองรัฐออกเป็นสามอำนาจด้วยกันได้แก่ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และอารยประเทศทั้งหลายที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยต่างยอมรับกันว่าทฤษฎีดังกล่าวสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไม่ให้ถูกล่วงละเมิดได้โดยง่าย แม้ตุลาการจะเป็นอำนาจหนึ่งตามรัฐธรรมนูญก็ตาม หากให้ตุลาการใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเพียงฝ่ายเดียวอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องยึดหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไม่ให้ตุลาการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวโดยเด็ดขาด องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่จะถ่วงดุลอำนาจได้ก็คือองค์กรอัยการ เมื่อศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจจึงต้องกำหนดให้องค์กรอัยการอยู่ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับตุลาการ ซึ่งหลายประเทศได้จัดองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศในเอเชีย ได้แก่ อินเดีย พม่า สาธารณรัฐประชาชนจีน ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ได้แก่ เม็กซิโก เวเนซุเอลา ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย อิเควดอร์ โดมินีกัน คิวบา ฯลฯ กลุ่มประเทศสังคมนิยม ได้แก่ สหภาพโซเวียต และประเทศกลุ่มบริวารของรัสเซีย ประเทศยุโรป เช่น สวีเดน สมาพันธรัฐสวิส ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุด สวิตเซอร์แลนด์เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และได้รับการกระจายอำนาจจากสมาพันธรัฐสวิส ในด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานด้วย

๒. วิวัฒนาการขององค์กรอัยการให้การพิจารณาสิ่งคดีเป็นไปโดยอิสระและเป็นกลาง

องค์กรอัยการก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้จัดให้องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวนฟ้องร้องอยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจในด้านการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานบุคคลในส่วนของอัตรากำลัง บุคลากร ยกเว้นในส่วนของอรรถคดี ให้พนักงานอัยการมีดุลยพินิจในการสั่งคดีและดำเนินการพิจารณาคดีในศาลอย่างอิสระและเป็นกลางโดยออกกฎหมายมารับการทำหน้าที่ไว้ ทำให้สังคมตั้งข้อสังเกตตลอดมาว่าเมื่อฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปกำหนดงานด้านธุรการได้แล้วความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีจะเกิดขึ้นได้อย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรมซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมชั้นชี้ขาดตัดสินคดีที่ได้รับรองสถานะความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน สามารถบริหารงานบุคคลและงบประมาณได้ด้วยตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนองค์กรอัยการรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ไม่ได้บัญญัติความเป็นอิสระขององค์กรไว้เช่นศาลยุติธรรม ทั้งที่องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นการชี้ขาดคดีและสามารถยุติการดำเนินคดีได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม การจัด

โครงสร้างขององค์กรอัยการจึงควรเป็นไปในแนวทางของศาลยุติธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวสำนักงานอัยการสูงสุดจึงพยายามอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางคดีตลอดมาจะเห็นได้จากเดิมสำนักงานอัยการสูงสุดมีสถานะเป็นกรมอัยการ พนักงานอัยการมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน ต่อมาได้ปฏิรูปร่างข้าราชการพลเรือนเปลี่ยนแปลงมาเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมและออกพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นครั้งแรก โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ให้กรมอัยการเป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมพิเศษแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป และได้โอนกรมอัยการไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๕ ต่อมากรมอัยการได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายยุติธรรมของฝ่ายบริหารในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ต่อมารัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๓๐) โดยรัฐมีความมุ่งหมายจะพัฒนากรมอัยการไปสู่ระบบอัยการสากลอย่างเช่นนานาประเทศ กรมอัยการจึงได้ดำเนินการเพื่อหาแนวทางพัฒนาโครงสร้างกรมอัยการเพื่อเสนอต่อรัฐบาลในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานหลายรูปแบบด้วยกัน

ต่อมาในปี ๒๕๓๔ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๗ และฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้ก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมมากยิ่งขึ้นและต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงทำให้สถานะของพนักงานอัยการไม่ได้แตกต่างไปจากการที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาระบบความยุติธรรมเพราะการเสนองบประมาณ อัตรากำลังและงานธุรการอื่นๆ ยังต้องเสนอผ่านกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์มีความเกรงใจขึ้นระหว่างหน่วยงานเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการแทรกแซงการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้พยายามปรับปรุงในส่วนของอรรถคดีให้เกิดความเป็นอิสระและเป็นกลางที่แท้จริงเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมตลอดมา

๓. เหตุผลและความจำเป็นให้องค์กรอัยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนักงานอัยการสูงสุดควรได้รับการปรับปรุงในส่วนของความเป็นอิสระและเป็นกลางในการดำเนินคดี จึงได้เสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติบรรจุให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เหตุผลสำคัญที่สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่

๓.๑ ทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางอรรถคดีเป็นไปตามหลักการของอัยการสากลที่จะจัดรูปองค์กรให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดความเที่ยงธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเสมอภาคกัน กล่าวคือ เมื่อองค์กรอัยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้องค์กรอัยการเป็นระบบอัยการสากลเป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรอัยการแยกออกจากฝ่ายบริหารทำให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ประการสำคัญมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างเช่นศาลยุติธรรม

๓.๒ อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การฟ้องคดีอาญานักการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรอัยการจึงต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๓.๓ อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการมีความรับผิดชอบทางการเมือง คือ อาจถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาได้เช่นเดียวกับองค์กรอิสระและศาล ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการอื่นๆ และองค์กรอัยการยังถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา โดยสำนักงานอัยการสูงสุดต้องส่งผลการตรวจสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐมนตรี

๓.๔ พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่ว่าต่าง แก่ต่างให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ด้วย

๔. ความจำเป็นต้องจัดองค์กรอัยการให้เป็นระบบอัยการสากล

เนื่องจากภาวะของโลกปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมได้พัฒนาไปถึงขั้นความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ รวมไปถึงความร่วมมือในการวางมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เหตุผลสำคัญยิ่งที่ให้องค์กรอัยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อยกระดับองค์กรอัยการไทยไปสู่ระดับสากลให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ เพราะในยุคโลกาภิวัตน์กระบวนการยุติธรรมจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวอีกต่อไปไม่ได้จะเห็นได้จากในขณะนี้ได้มีความร่วมมือจากกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง สิทธิเด็กและสตรี นอกจากนี้ยังร่วมมือกันในด้านต่างๆ เกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจ MOU (Memorandum of Understanding) กับต่างประเทศ เช่น ร่วมมือกันกับประเทศอินโดนีเซีย สาธารณรัฐอาเซอร์ไบจาน เวียดนาม ยูเครน และรัสเซีย เป็นต้น และเข้าเป็นภาคีสัญญากรุงเฮก ว่าด้วยลักษณะทางแพ่งในการลักพาเด็กข้ามชาติ (The Hague Convention on Civil Aspects of International Child Abduction) ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้อนุมัติการอนุสัญญาโดยตราพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิควบคุมดูแลเด็ก พ.ศ. ๒๕๕๕ และกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ประสานงานกลางเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ประสานงานกลาง ด้วยความร่วมมือกันระหว่างประเทศดังกล่าวทำให้องค์กรอัยการต้องปรับปรุงองค์กรให้ต่างประเทศเห็นว่าระบบอัยการไทยมีความเข้มแข็งสามารถที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองต่างประเทศได้ด้วย ทำให้ส่งผลดีต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในโอกาสข้างหน้า ดังนั้น การจัดรูปแบบองค์กรอัยการอยู่ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นแนวทางที่ถูกต้องตามหลักทฤษฎีการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมที่เป็นสากลที่สุดจะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ารูปแบบใดๆ

๕. องค์กรอัยการเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางอรรถคดีตามเจตนารมณ์อย่างศาลยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

ประการที่สอง สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในประการแรก เรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ เมื่อเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ที่เป็นหน่วยงานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอัยการแล้ว มีบทบัญญัติให้ความเป็นอิสระอย่างเดียวกัน คือ มาตรา ๑๙๗ วรรคสอง “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ส่วนองค์กรอัยการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

ในประการที่สอง เรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานธุรการ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ศาลยุติธรรมบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒๒ วรรคสาม “สำนักงานศาลยุติธรรม มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และศาลปกครอง บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒๗ วรรคสาม “สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำหรับองค์กรอัยการมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ วรรคสี่ “องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยมีรองอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสี่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าองค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมก็ควรดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และที่ผ่านมาสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการแยกองค์กรอัยการออกจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับการแยกองค์กรศาลยุติธรรม ออกจากกระทรวงยุติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร พนักงานอัยการมีอำนาจคงเดิมแต่รับรองการปฏิบัติหน้าที่ชัดเจนขึ้น เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารได้โดยง่าย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณได้เพียงพอต่อการบริหารงานของศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการแทรกแซงการบริหารงานองค์กรดังกล่าว รวมถึงองค์กรอัยการจากฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรอัยการอย่างแท้จริง

๖. องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐)

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตรวจสอบองค์กรต่างๆ ในอำนาจรัฐทั้งปวง เมื่อทำการตรวจสอบแล้วต้องส่งสำนวนคดี

ให้พนักงานอัยการ หรืออัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินคดี องค์การอัยการจึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรตรวจสอบเหล่านั้นด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์การอัยการมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับศาลทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจทำให้องค์การอัยการมีความเป็นอิสระตามความหมายของอารยประเทศ หากในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในโอกาสนี้และยังคงองค์การอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมไทยในสายตาขององค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญยิ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด

จากหลักการและเหตุผลในข้อ ๑. ถึงข้อ ๖. ดังกล่าวข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดประสงค์จะพัฒนากระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวน ฟ้องร้อง ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางอรรถคดีอย่างแท้จริง โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใดๆ ให้ดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้กับสังคมและเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน

๗. องค์การอัยการแม้จะเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาสิ่งคดี แต่ยังคงรับผิดชอบกิจการงานของรัฐ การให้องค์การอัยการเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาสิ่งคดี แต่องค์การอัยการยังคงเป็นหน่วยงานราชการที่ต้องรับผิดชอบต่อกิจการงานของรัฐ ได้แก่ การดำเนินคดี อนุญาตต่อตุลาการ การแก้ต่างว่าต่างให้กับรัฐบาล การดำเนินการชั้นบังคับคดี การตรวจร่างสัญญาและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ และปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึง

๗.๑ ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน และความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

๗.๒ ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้

๗.๓ ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๗.๔ ติดต่อกับและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

จากภาระหน้าที่ดังกล่าวองค์การอัยการแม้จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็เพียงการปรับโครงสร้างในส่วนของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่นๆ และให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศเท่านั้น ในส่วนของความร่วมมือกับฝ่ายบริหารก็ยังคงอยู่เหมือนเดิม เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการจัดตั้งกรมอัยการขึ้นมาในครั้งแรก เพื่อให้องค์การอัยการตามรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในภารกิจต่างๆ ของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น

โดยสรุปการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การอัยการในส่วนของความเป็นอิสระและเป็นกลางก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและทฤษฎีการจัดโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมตามอารยประเทศที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางคดีเท่านั้น จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอัยการซึ่งมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่

ขององค์กรอัยการไว้อย่างรัดกุมเป็นอย่างดีอยู่แล้ว และจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาขัดข้องในการประสานงานให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆของรัฐ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดประสานงานร่วมมือกับรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ ปัญหาข้อวิตกกังวลในประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้ ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่ได้บัญญัติรับรองความมีอิสระขององค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ดังนั้น การรับรองสถานะขององค์กรอัยการโดยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นแนวทางที่ประกันความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง (Improper Interference) ได้มีประสิทธิภาพคุ้มค่า และตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากที่สุด ไม่สร้างภาระทางการเงินการคลังของประเทศเพิ่มขึ้น แต่ประการใด

จัดทำโดย
สำนักงานอัยการสูงสุด