

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

“สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้” คือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎเกณฑ์ตามพันธะสัญญาของชนในสังคมจึงต้องกำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันต้องควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลายไม่ให้เป็นไปตามอำเภอใจจนก้าวล่วงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิ คืออำนาจหรือความชอบธรรมในสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่รัฐได้ให้แก่ประชาชนของรัฐในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือไม่กระทำการ เสรีภาพ คืออำนาจอันชอบธรรมที่บุคคลจะกระทำการหรือไม่กระทำการโดยอิสระ รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศจึงต้องรองรับไปด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึง อำนาจที่บุคคลสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนประสงค์โดยมีรัฐธรรมนูญรับรอง¹ โดยนัยนี้ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจไปละเมิดต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไม่ได้

อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองใช้กระทำการ โดยให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรที่จะกระทำการหรือไม่ และหากสมควรที่จะกระทำการ สมควรที่จะกระทำการในกรณีนั้นอย่างไร แต่มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้ดุลพินิจได้ตามใจชอบหรือตามอำเภอใจ หลักนิติรัฐจึงมีขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ใช้ดุลพินิจในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹ กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. (2554). หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ. *จลนिति*, มกราคม-กุมภาพันธ์, หน้า 4.

สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสวงหาและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คือสิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่พุทธศักราช 2540 จนถึง 2560 ต่างมีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมาย ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ทั้งยังให้หลักประกันสิทธิทางศาลแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญาของบุคคลอื่น รวมตลอดถึงสิทธิได้รับการเยียวยาและช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ หลักประกันนี้จึงผูกพันองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายจะต้องเคารพต่อขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถติดตาม ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น และปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างถูกต้อง โดยมีข้อยกเว้นที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาซึ่งเป็นข้อมูลที่อยู่ในรูปเอกสารและอยู่ในความครอบครองของสำนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการ ประชาชนจึงมีสิทธิจะรู้ได้ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 รับรองสิทธิของผู้เสียหายที่จะขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง สรุปพยานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี เพื่อให้สิทธิดังกล่าวของผู้เสียหายตามนัยมาตรา 146 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงรับรองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในการขอตรวจสอบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144

จากผลการศึกษา พบว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว กฎเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 ให้สิทธิผู้เสียหายเพียงการได้รับทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี แต่ยังคงขาดมาตรฐานหรือแนวปฏิบัติที่ดีของการจัดทำสรุปดังกล่าว ส่วนการขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีอาญาไม่ใช่สิทธิของผู้เสียหายอย่างแท้จริง แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะอนุญาตหรือไม่ เพราะระเบียบกำหนดให้พนักงานอัยการนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาประกอบการพิจารณาว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายห้ามเปิดเผยตามมาตรา 14 และมาตรา 15 หรือไม่ แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นมีข้อยกเว้นหลายประการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ อีกทั้งต้องคำนึงว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลใดตามมาตรา 17 หรือไม่ เมื่อระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนให้แก่พนักงานอัยการว่าข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถใช้กับข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาประเภทใดหรือกรณีใดได้บ้าง ทำให้พนักงานอัยการตีความถ้อยคำในข้อยกเว้นของมาตรา 15 อย่างเคร่งครัดและเห็นว่าข้อมูลข่าวสารแทบทุกชนิดในสำนวนคดีอาญาเข้าข้อยกเว้นที่สามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้

ปัญหาการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่าเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งใดจึงต้องห้ามมิให้เปิดเผย รวมทั้งปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา 17 แต่ไม่ได้รับการตอบสนองกลับจากบุคคลที่พนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของผู้นั้น ทำให้พนักงานอัยการใช้อำนาจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้เสียหายทุกครั้งโดยไม่ใช้ดุลพินิจ ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายที่จะตรวจสอบเหตุผลทางคดีของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องและสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนคดีอาญา

กฎหมายที่มุ่งหมายที่เปิดช่องให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ ประกอบกับระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้วางแนวทางการใช้ดุลพินิจให้แก่พนักงานอัยการทำให้เกิดปัญหาต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาแก่ผู้เสียหายได้หรือไม่ ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วมักมีคำสั่งไม่เปิดเผยเป็นหลัก ซึ่งขัดต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย ทั้งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐให้มากที่สุด เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้ และไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของอัยการสูงสุดที่มุ่งหวังให้การอำนวยความยุติธรรมโดยพนักงานอัยการเป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

ผลการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย โดยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดต้องวางแนวปฏิบัติให้แก่พนักงานอัยการผู้มีอำนาจออกคำสั่งในการจัดทำสรุพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และควรต้องตีความว่าเอกสารความเห็นและคำสั่งของ

พนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) ที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วไม่จัดเป็นคำเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด รวมทั้งต้องอนุญาตตามคำขอของผู้เสียหายเมื่อไม่ได้รับการแจ้งคำสั่งจากบุคคลผู้มีผลประโยชน์ได้เสียภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดต้องสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้แก่พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่อนุญาตในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยที่การใช้ดุลพินิจนั้นต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน และการออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลทุกครั้งต้องระบุเหตุผลที่ชัดเจน มีการแสดงให้เห็นถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และสิ่งสำคัญคือพนักงานอัยการทุกคนควรคำนึงอยู่เสมอว่าตนมีหน้าที่ต้องให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาอย่างเต็มที่

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะมีส่วนช่วยทำให้สิทธิของผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี การให้ผู้เสียหายมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาจะส่งเสริมให้เกิดความรับรู้ที่ดีต่อกระบวนการพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางคดีของเจ้าพนักงาน ตลอดจนทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร การสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนต่อการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของพนักงานอัยการจะป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างอำเภอใจจนไปล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายจนเกินสมควร และจะทำให้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการถูกนำมาบังคับใช้ได้ อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพื่อสร้างมาตรฐานของการจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี และเพื่อลดปัญหาการตีความของบทบัญญัติในมาตรา 15 รวมทั้งลดปัญหาจากเงื่อนไขของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตลอดจนลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

1) กฎเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย

(1) สิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา

เสนอแนะว่า ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 จะต้องทำให้สิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความเด่นชัดมากขึ้น และต้องกำหนดหน้าที่ให้แก่พนักงานอัยการอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรเพิ่มข้อความเป็นวรรคสองของข้อ 144 ดังนี้ “กรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน ให้ถือว่าผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากสำนวนคดีนั้นไม่เกี่ยวพันกับกระบวนการพิจารณาคดีอื่นซึ่งยังไม่ถึงที่สุด หัวหน้าพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาที่จะได้ข้อมูลในสำนวนการสอบสวนอย่างเต็มที่”

(2) สิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลคดี เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

เสนอแนะว่า สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดแนวปฏิบัติให้แก่พนักงานอัยการว่าการจัดทำสรุปพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดข้อ 144 ต้องระบุข้อมูลใดให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดทำสรุปพยานหลักฐานดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า กรณีผู้เสียหายขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ให้พนักงานอัยการผู้ออกคำสั่งหรือหัวหน้าพนักงานอัยการมีหน้าที่จัดทำสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวให้ผู้เสียหายภายใน 3 วันนับแต่ได้รับคำขอ โดยต้องระบุชื่อคู่ความ ข้อหา ข้อเท็จจริงแห่งคดี ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น คำวินิจฉัยของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจออกคำสั่งโดยต้องสรุปพยานหลักฐานทั้งหมดทางคดีพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยพยานหลักฐานแต่ละประเภท ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิง และคำสั่งคดี ทั้งนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดควรแสดงตัวอย่างของการจัดทำสรุปพยานหลักฐานและการให้เหตุผลในการสั่งคดีไว้ในคู่มือการปฏิบัติต่อผู้เสียหาย เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(3) สิทธิของผู้เสียหายในการตรวจสอบความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) ในสำนวนคดีอาญา

เสนอแนะว่า สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันว่า เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการที่พนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว จะสามารถเปิดเผยได้หรือไม่ แล้วออกเป็นข้อกำหนดให้พนักงานอัยการทุกคนยึดถือและปฏิบัติตาม โดยควรตีความ

ในความหมายอย่างแคบว่า “เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วและไม่เกี่ยวข้องกับคดีอื่นหรือข้อหาอื่นที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ไม่ให้ถือว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” จึงสามารถเปิดเผยให้แก่ผู้เสียหายได้ เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ให้พนักงานอัยการลบหรือปกปิดข้อมูลส่วนนั้นไว้ โดยต้องไม่ทำลายเนื้อหาทั้งหมดของเอกสาร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

(4) สิทธิของผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการตอบสนองกลับ

เสนอแนะว่า สำนักงานอัยการสูงสุดควรกำหนดแนวปฏิบัติเพิ่มเติมว่า การแจ้งบุคคลที่พนักงานอัยการเห็นว่า การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้นั้น ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากไม่มีตอบกลับหรือไม่มีการเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งควรกำหนดเป็นเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่ปฏิเสธหรือไม่คัดค้านการเปิดเผย และให้หัวหน้าพนักงานอัยการอนุญาตการขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารนั้นในสำนวนคดีอาญาแก่ผู้เสียหายได้ เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ให้ลบหรือปกปิดข้อมูลส่วนนี้ไว้โดยต้องไม่ทำลายเนื้อหาทั้งหมดของเอกสาร

2) กฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการหรือมาตรการให้แก่พนักงานอัยการ

(1) การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาแล้ว

(1.1) เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20)

เสนอแนะว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ควรเปิดเผยเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการแก่ผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถตรวจสอบเหตุผลเบื้องหลังของการออกคำสั่ง ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส และตรวจสอบได้ในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการ

(1.2) รายชื่อและลายมือชื่อของพนักงานอัยการที่ร่วมพิจารณาสำนวน (ที่ปรากฏใน อ.ก.4 และ อ.ก.20)

เสนอแนะว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ควรเปิดเผยรายชื่อและลายมือชื่อของพนักงานอัยการแก่ผู้เสียหาย แต่พนักงานอัยการไม่ควรให้สำเนาเอกสาร อ.ก.4 และ อ.ก.20 ทั้งหมดที่ปรากฏลายมือชื่อของพนักงานอัยการ เพราะเอกสารดังกล่าวเป็นการทำ

ความเห็นส่วนบุคคลของพนักงานอัยการ การให้สำเนาทั้งหมดอาจเกิดการนำไปใช้อ้างอิงในทางใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานอัยการ จึงควรให้สำเนาเอกสาร โดยการลบลายมือชื่อของพนักงานอัยการ แต่สามารถอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าตรวจดูในสำนวนคดีได้

(1.3) เอกสารพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญา

1. บันทึกคำให้การพยาน

เสนอแนะว่า พนักงานอัยการต้องพิจารณาความประสงค์ของพยานเสียก่อน ว่าประสงค์ให้เปิดเผยแก่ผู้เสียหายหรือไม่ โดยการสอบถามไปยังพยานบุคคลนั้นตามวิธีการของ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราช พ.ศ. 2540 เพื่อให้พยานตอบกลับหรือเสนอ คำคัดค้านการเปิดเผยภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งควรกำหนดเป็นเวลา 15 วันนับแต่ได้รับแจ้ง หาก พยานไม่ตอบกลับหรือไม่คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ก็ควรเปิดเผยบันทึกคำให้การพยานแก่ ผู้เสียหายได้ โดยให้ลบหรือปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของพยาน เช่น หมายเลขบัตรประจำตัว ประชาชน หมายเลขโทรศัพท์ หรือที่อยู่ของพยาน เป็นต้น

2. พยานเอกสารอื่น

กรณีพยานเอกสารต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวนจะเป็นเอกสารลับหรือไม่ เสนอแนะว่า พนักงานอัยการต้องพิจารณาเอกสารเป็นรายชิ้นว่าเข้าลักษณะเอกสารลับหรือไม่ พนักงานอัยการไม่ควรพิจารณาทั้งสำนวนแล้วปฏิเสธสิทธิผู้เสียหายด้วยเหตุผลว่าสำนวนการ สอบสวนนั้นเป็นเอกสารลับ

กรณีเป็นพยานเอกสารของผู้เสียหายที่ผู้เสียหายนำมามอบให้พนักงาน สอบสวนหรือพนักงานอัยการ เสนอแนะว่า ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดข้อ 144 ควรเพิ่มนิยาม ของเอกสารประกอบคำให้การ และเพิ่มหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการเปิดเผยเอกสารประกอบให้ การแก่ผู้เสียหายได้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว

(1.4) รายงานการสอบสวน

เสนอแนะว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ควรเปิดเผย รายงานการสอบสวนแก่ผู้เสียหาย เพราะรายงานการสอบสวนเป็นเพียงรายงานข้อเท็จจริงที่ พนักงานอัยการนำมาใช้ประกอบการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (3) ไม่คุ้มครองเอกสารรายงานข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ของ รัฐนำมาใช้ประกอบการพิจารณาทำความเข้าใจ และโดยสภาพของรายงานการสอบสวนไม่ใช่ เอกสารที่มีการกำหนดขึ้นความลับ เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ให้ลบหรือปกปิดข้อความส่วนนี้ไว้โดยไม่ต้องไม่ทำลาย เนื้อหาทั้งหมดของรายงานการสอบสวน

อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการไม่ควรให้สำเนารายงานการสอบสวนทั้งหมดที่ปรากฏลายมือชื่อของพนักงานสอบสวน เพราะเอกสารดังกล่าวมีส่วนที่เป็นการทำความเข้าใจส่วนบุคคลของพนักงานสอบสวน การให้สำเนาทั้งหมดอาจเกิดการนำไปใช้อ้างอิงในทางใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ จึงควรให้สำเนาเอกสารโดยการลบลายมือชื่อของพนักงานสอบสวน แต่สามารถอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าตรวจดูในสำนวนคดีได้

(2) การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเพราะเกี่ยวพันกับคดีอื่นซึ่งยังไม่ถึงที่สุด

เสนอแนะว่า ข้ออ้างของพนักงานอัยการที่ว่าเอกสารตามคำขอของผู้เสียหายนั้นเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีเรื่องอื่นซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณา พนักงานอัยการควรให้เหตุผลประกอบข้ออ้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและควรแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างให้เห็นอย่างประจักษ์ นอกจากนี้ ก่อนการออกคำสั่งทุกครั้ง พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเอกสารนั้นสมควรเปิดเผยหรือไม่ตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ พนักงานอัยการจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะเปรียบเทียบกับสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งหากเป็นเอกสารที่ไม่มีความสำคัญและพนักงานอัยการไม่ได้ใช้ประกอบการสืบพยาน การปกปิดเอกสารย่อมไม่ทำให้สาธารณะได้รับประโยชน์ ในขณะที่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายมากกว่า เพราะผู้เสียหายสามารถนำเอกสารนั้นไปดำเนินคดีต่อได้ พนักงานอัยการจึงควรเปิดเผยเอกสารแก่ผู้เสียหาย

กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารใด พนักงานอัยการไม่ควรให้เหตุผลเพียงว่าเอกสารนั้นเข้าข่ายกเว้นของกฎหมาย แต่พนักงานอัยการต้องแสดงให้เห็นด้วยว่า การสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้เสียหายจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการพิจารณาคดีอย่างไร และจะมีผลกระทบต่อบุคคล หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่คนใด โดยต้องแสดงหลักฐานให้เห็นอย่างชัดเจนว่าข้อกล่าวอ้างนั้นมีอยู่จริง เช่น แสดงหนังสือที่มีถึงพนักงานสอบสวนเพื่อให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาพาฟ้อง หรือแสดงบัญชีระบุพยานให้เห็นว่าได้อ้างเอกสารนั้นเป็นพยานหลักฐานต่อศาลจริง

กล่าวโดยสรุป การจะทำให้สิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดต้องกำหนดหน้าที่ให้แก่พนักงานอัยการอย่างชัดเจน และแนวปฏิบัติภายในต้องกำหนดวิธีการหรือมาตรการให้แก่พนักงานอัยการอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า สำนักงานอัยการสูงสุดควรแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

ข้อ 144 (การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี) จากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 3 วรรค ควรเพิ่มความ
ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
เพิ่มหน้าที่ให้แก่พนักงานอัยการด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร เพิ่มนิยามเอกสารประกอบให้การของ
ผู้เสียหาย เพิ่มการให้ลักษณะเหตุผลประกอบคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลที่พนักงานอัยการจะต้องอธิบาย
แก่ผู้เสียหายทุกครั้ง ดังนี้

“ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้
เสียขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและ
พนักงานอัยการในการสั่งคดี ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาตและต้องจัดทำสรุ
พพยานหลักฐานให้ผู้ขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อัยการสูงสุดกำหนด

กรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการ
สอบสวน ให้ถือว่าผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากสำนวนคดีนั้นไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีอื่นซึ่งยัง
ไม่ถึงที่สุด หัวหน้าพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายหรือ
ผู้ต้องหาที่จะได้ข้อมูลในสำนวนการสอบสวนอย่างเต็มที่

การพิจารณาอนุญาตตามวรรคสอง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาเอกสารเป็นราย
กรณีไปว่าเข้าลักษณะข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยหรือไม่ ยกเว้น คำให้การของผู้ขอในชั้น
สอบสวน หรือเอกสารประกอบคำให้การของผู้ขอ ให้อนุญาตให้คัดสำเนาได้

เอกสารประกอบคำให้การของผู้ขอ หมายถึง

- (1) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยนำมามอบให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ
- (2) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยลงลายมือชื่อไว้
- (3) เอกสารที่ผู้เสียหายหรือจำเลยกล่าวอ้างหรือให้การพาดพิงถึง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารใดอาจกระทบถึง
ประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้ดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ พ.ศ. 2540 โดยต้องกำหนดระยะเวลาให้ผู้ยื่นเสนอคำคัดค้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่
ได้รับแจ้ง หากไม่มีการตอบกลับหรือไม่มีการเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าไม่คัดค้าน
การเปิดเผย และให้หัวหน้าพนักงานอัยการอนุญาตการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารนั้นตามคำขอได้
เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นข้อมูลส่วน
บุคคล ให้ลบหรือปกปิดข้อความส่วนนี้ไว้โดยต้องไม่ทำลายเนื้อหาทั้งหมดของเอกสาร

แต่หากมีการเสนอคำคัดค้าน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาโดยนำความในวรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับ

กรณีมีคำสั่งอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดด้วยก็ได้ แต่หากมีคำสั่งไม่อนุญาตจะต้องบันทึกเหตุผลในการสั่งไว้ให้ชัดเจน และต้องแจ้งผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว

เหตุผลที่ต้องบันทึกในคำสั่งไม่อนุญาต ต้องระบุลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายพร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงความเสียหายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยว่าเมื่อเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่คนใด และจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือกระบวนการพิจารณาคืออย่างไร โดยต้องแสดงหลักฐานให้เห็นทุกครั้งว่าหากเปิดเผยแล้วความเสียหายหรือผลกระทบนั้นมีโอกาสเกิดขึ้นสูง”

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติต่อผู้เสียหายเหมือนอย่างประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้เสียหายคดีอาญาในการขอรับความช่วยเหลือจากพนักงานอัยการ และกำหนดแนวทางแก่พนักงานอัยการในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญาซึ่งเหตุผลของการจัดทำคู่มือนี้ เนื่องจากคู่มือดังกล่าวมีลักษณะเป็นคู่มือเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของพนักงานอัยการและมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของผู้เสียหาย จึงเข้าลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำนักงานอัยการต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ ในคู่มือดังกล่าวควรมีส่วนที่ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว พร้อมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติให้แก่พนักงานอัยการในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ซึ่งข้อมูลที่ผู้เสียหายควรได้รับแจ้ง สามารถเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติความรุนแรงในครอบครัว อาชญากรรมและผู้เสียหาย ค.ศ. 2004 (Domestic Violence, Crime and Victims Act, 2004) ของสหราชอาณาจักรประกอบด้วย

- (1) เหตุผลในการตัดสินใจไม่ฟ้องผู้ต้องหา
- (2) วิธีการขอตรวจสอบเอกสารหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม

ในคู่มือควรระบุลักษณะของเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ผู้เสียหายสามารถขอตรวจสอบหรือขอคัดสำเนาได้ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่และแนวปฏิบัติให้แก่พนักงานอัยการในการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายเมื่อมีการร้องขอตรวจสอบหรือขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีอาญา พร้อมทั้งกำหนดข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารที่พนักงานอัยการสามารถให้แก่ผู้เสียหายได้ (ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4

ข้อ 4.3) ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยทำให้ผู้เสียหายได้รับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนว่าเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหายควรดำเนินการอย่างไรต่อไป และจะทำให้ผู้เสียหายทราบได้ว่าสิทธิของตนที่จะขอรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับคดีหรือขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญานั้นมีขอบเขตมากน้อยเพียงไร ข้อมูลใดที่ตนสมควรได้รับหรือข้อมูลใดที่ตนไม่สมควรได้รับ อีกทั้งจะช่วยลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่ง

อนึ่ง เอกสารใดที่เห็นว่าไม่สมควรให้มีการนำไปใช้อ้างอิงหรือเปิดเผยต่อบุคคลอื่น อาจกำหนดให้พนักงานอัยการประทับข้อความ “ห้ามเผยแพร่” หรือ “ห้ามใช้อ้างอิง” ลงในเอกสารนั้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมานี้ หากมีการปรับปรุงแก้ไขย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องจะไม่ถูกล่วงละเมิดหรือแทรกแซงจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง สิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นเรื่องที่สำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการทุกคนต้องคำนึงถึง เพราะเป็นภารกิจหลักด้านหนึ่งในการอำนวยความสะดวก การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องได้รับการเยียวยาช่วยเหลือจากสำนักงานอัยการและพนักงานอัยการ การได้รับเอกสารอย่างเพียงพอ การมีโอกาสได้ตรวจสอบความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีย่อมทำให้สิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ตลอดจนทำให้ระบบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรม เป็นระบบที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นและเชื่อถือศรัทธาของผู้เสียหายที่มีต่อภาพรวมของระบบการบริหารงานยุติธรรมและภาพลักษณ์ของสำนักงานอัยการสูงสุดมากยิ่งขึ้น