

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมบรรพกาลก่อนเกิดรัฐสมัยใหม่ มนุษย์มีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่และไม่อยู่ ภายใต้อาณัติของใคร ทำให้ทุกคนต่างพยายามใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของตนอย่างไว้ขอบเขต จนก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตของคนอื่น ทุกคนจึงมารวมตัวกันทำข้อตกลงเพื่อวาง กฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคมและมอบหมายให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพ ของแต่ละคน รัฐจึงถือกำเนิดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน¹ โดยมีกฎหมายเป็น กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองซึ่งจะคอยควบคุมการใช้อำนาจรัฐมิให้ไปละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ ตามธรรมชาติของประชาชน

หลักนิติรัฐ เป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่รัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบ ของกฎหมายที่ได้วางไว้บนพื้นฐานความเชื่อว่าการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้จะสามารถ ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่กำหนดการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่รัฐต่อปัจเจกชนจึงมีลักษณะเป็นสองนัยสำคัญ โดยนัยแรกเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนด สิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนนัยที่สองเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด²

สำหรับนัยแรก กฎเกณฑ์ที่กำหนดให้แก่ประชาชน คือ สิทธิซึ่งเป็นอำนาจหรือ ความชอบธรรมในสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่รัฐได้ให้แก่ประชาชนของรัฐ โดยการบัญญัติกฎหมายรับรอง และรับรองว่ารัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ สิทธิในการรับรู้หรือสิทธิได้รู้ (Right to Know) ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะเป็นสิทธิที่จะตรวจสอบการดำเนินงาน ของรัฐและระบบราชการประจำ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2565). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 83.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

กระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันต่างบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 วรรคสาม รับรองให้ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะขอตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนในชั้นสอบสวนเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และหากพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้เสียหายยังมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 รับรองสิทธิของผู้เสียหายให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือที่จำเป็นจากรัฐ นอกจากนี้ยังให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการพิจารณาที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย ได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ สิทธิเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน รวมทั้งได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน แม้จะไม่ได้รับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาไว้โดยตรง แต่ก็มีการบัญญัติรับรองสิทธิทางศาลของบุคคลในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดี และสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการเยียวยาช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา 25 ตลอดจนรับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็วตามมาตรา 41 นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะและการจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกตามมาตรา 59

สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา นอกจากจะถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 เป็นกฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิของผู้ร้องทุกข์ในการได้รับแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี และสิทธิของผู้เสียหายที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

³ ชาญชัย แสวงศักดิ์, บรรณเจดิง สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสิทธิ์. (2543). *การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับการพิจารณาทางกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1.

เป็นกฎหมายกลางที่ขยายสิทธิของประชาชนให้กว้างมากขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴ ทั้งยังมีกลไกการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม⁵

ส่วนนัยที่สอง กฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการและมาตรการให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐนั้น ปัจจุบันระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 ได้วางแนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องให้แก่ผู้เสียหาย โดยกำหนดว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วผู้เสียหายขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดี ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต กรณีที่ผู้เสียหายขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาตามความเหมาะสมและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและแก่ผู้อื่น โดยให้นำมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาพิจารณาประกอบด้วย...” ซึ่งการแจ้งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นนี้ ทางปฏิบัติจะเป็นการสรุปย่อข้อเท็จจริงแห่งคดีและเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีลงในแบบฟอร์มคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และแนบเอกสารนั้นไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง (อ.ก.27) ถึงพนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้เสียหายทราบ⁶ เอกสารและพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญาที่อยู่ในความครอบครองของพนักงานอัยการจึงไม่ได้ถูกเปิดเผยต่อผู้เสียหายอย่างแท้จริง ส่วนกรณีที่ผู้เสียหายขอทราบข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เช่น เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ บันทึกคำให้การพยานในชั้นสอบสวน รายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน ตลอดจนเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณา

⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 2 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 46 ก), หน้า 1.

⁵ สุระชัย อเนกรัตน์. (2565). แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย. ใน หนังสือ *รวมบทความและเอกสารเผยแพร่ข่าวสารและความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรม เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 194.

⁶ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548, 17 มีนาคม). *การแจ้งสรุปความเห็นคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ*. หนังสือเวียนที่ อส (สฝก.) หนังสือเวียนที่ 0003/ ว 124.

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่าเข้าข้อห้ามตามมาตรา 14, 15 และ 17 หรือไม่⁷ แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นมีข้อยกเว้นหลายประการที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยอาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีที่ข้อมูลในสำนวนมีความเกี่ยวข้องกับคดีอื่นซึ่งยังไม่ถึงที่สุด หรือพนักงานอัยการยังต้องใช้ข้อมูลในสำนวนเป็นพยานหลักฐานประกอบข้อหาที่สั่งฟ้อง พนักงานอัยการก็จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้เสียหายเช่นกัน

หลักการเนินคดีอาญาของประเทศไทยให้อำนาจฟ้องแก่ผู้เสียหายคู่ขนานไปกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) และมาตรา 34 ให้อำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีได้เอง แม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว อีกทั้งพนักงานสอบสวนสามารถทำการสอบสวนใหม่เพื่อส่งให้พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีได้อีกครั้ง หากกว่าปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา นั้น ได้ตามมาตรา 147 อย่างไรก็ตาม การขอให้สอบสวนใหม่ ผู้เสียหายจะต้องมีความสามารถในการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือแม้แต่การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย จะต้องผ่านกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องจากศาลเสียก่อน⁸ แต่ผู้เสียหายมักมีข้อจำกัดในด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการรวบรวมพยานหลักฐาน การขาดแคลนทุนทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินคดี ตลอดจนการไม่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินคดี และหากจะใช้กระบวนการทางศาลเพื่อขอให้มีการสั่งเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการย่อมใช้ระยะเวลายาวนาน ดังนั้น คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจึงกระทบสิทธิในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย ทำให้ในปัจจุบันนี้ ขณะที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในขั้นตอนดำเนินการชั้นพนักงานอัยการ มีผู้เสียหายจำนวนไม่น้อย

⁷ สันติ มุริจันตร์. (2558). *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 24-25.

⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 165 วรรคสาม

“ในคดีอาญาเป็นโจทก์ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องกลับหลังจำเลย ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป กับแจ้งวันนัดไต่สวนให้จำเลยทราบ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้อง โดยตั้งทนายให้ซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มา แต่ตั้งทนายมาซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ ห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย และก่อนที่ศาลประทับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น”

ที่ขอตรวจสอบและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีอาญาต่อพนักงานอัยการ ซึ่งส่วนใหญ่จะนำไปใช้เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน เช่น เพื่อตรวจสอบเหตุผลของพนักงานอัยการหรือเพื่อจะเตรียมต่อสู้คดีในชั้นศาล แต่มักจะถูกพนักงานอัยการปฏิเสธ โดยอ้างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 เป็นหลักในการปกปิดข้อมูล และผลักภาระให้ผู้เสียหายไปดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยนั้นมีกฎหมายที่กำหนดสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่ก็จำกัดอยู่เพียงแค่สิทธิได้รับแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีและขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี อันเป็นเอกสารที่พนักงานอัยการจัดทำขึ้นใหม่ ซึ่งไม่ใช่เอกสารที่แท้จริงในสำนวนคดี ส่วนการขอตรวจสอบและคัดสำเนาความเห็นพยานเอกสาร รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนคดีอาญา ยังไม่มีสภาพเป็นสิทธิที่แท้จริง แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะอนุญาตหรือไม่ ซึ่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดวิธีการและมาตรการให้แก่พนักงานอัยการเพื่อใช้อำนาจออกคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญานั้น ยังเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ทำให้พนักงานอัยการมักจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยเป็นหลัก ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้มากที่สุด และขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้เสียหายอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องหลายประการ ซึ่งแบ่งประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาอันเกิดจากเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 543/2565 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยให้เหตุผลว่าเป็นเอกสารความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาความเห็นทางคดี ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคดีนี้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว สำนักงานอัยการได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวพร้อมสรุป

คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยได้สรุปพยานหลักฐานและความเห็นของพนักงานอัยการในการสั่งคดีซึ่งมีเนื้อหาตามความเห็นและคำสั่งในสำนวนคดีให้ผู้เสียหายทราบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 จึงไม่อนุญาตให้คัดถ่ายข้อมูลในสำนวนคดีอาญาตามคำขออีก แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นข้อมูลในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาซึ่งดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา มิใช่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และแม้ว่าสำนักงานอัยการจะได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องและสรุปความเห็นของพนักงานอัยการพร้อมกับพยานหลักฐานในคดีให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์อีก จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ เห็นได้ว่า พนักงานอัยการพิจารณาแต่เพียงสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องพร้อมสรุปพยานและความเห็นของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ในสำนวนคดีอาญาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งการได้รับทราบเพียงสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีเอง ประกอบกับความไม่ชัดเจนของกฎหมายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่ามุ่งคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่รัฐได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่ ทำให้พนักงานอัยการมักตีความลักษณะของเอกสารไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และจะปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารที่เป็นความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่เสมอ ไม่ว่าคดีนั้นจะได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่ ส่งผลให้ผู้เสียหายเสียสิทธิที่จะตรวจสอบเหตุผลที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่ใช้ในการออกคำสั่งไม่ฟ้องว่าเป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่

2) ปัญหาอันเกิดจากการกฏเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการและมาตรการให้แก่พนักงานอัยการ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 158/2559 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนางสาว ข. ผู้ต้องหาในความผิดฐานเบียดเบียนอันเป็นเท็จ ในการพิจารณาคดีต่อศาล ในคดีอาญาที่บุตรชายของผู้อุทธรณ์ถูกนาย ค. กับพวกทำร้ายจนเสียชีวิต ผู้อุทธรณ์จึงต้องการดำเนินคำร้องขอออกหมายจับนางสาว ข. ผู้ต้องหา เพื่อตรวจสอบและ

ใช้ปกป้องส่วนได้เสียของตน แต่สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาติดอยู่ในสำนวนคดีอื่นซึ่งเกี่ยวพันกับคดีนี้และคดีอื่น ๆ อีกหลายคดี การเปิดเผยอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้อุทธรณ์⁹ได้อุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานอัยการต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับคำสั่งปฏิเสธของสำนักงานอัยการ เนื่องจากเห็นว่าสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหานั้น ปัจจุบันพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์ และอาจเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ศาลเห็นว่า สำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาระบุว่ามีพันตำรวจโท ฤ. พนักงานสอบสวนได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับนางสาว ข. จำนวน 2 ครั้ง คือวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558 และวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 และศาลอาญาได้วินิจฉัยว่ากรณีไม่มีเหตุที่จะออกหมายจับนางสาว ข. ตามคำร้องของผู้ร้อง จึงให้ยกคำร้อง เมื่อพิจารณาข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ มิได้มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปกล่าวอ้างในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือมีผลทำให้เกิดอุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องที่ 2 ที่ สค 158/2559 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องที่ 2⁹ เห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผยสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาในสำนวนคดีอาญา พนักงานอัยการและคณะกรรมการพิจารณาโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและประโยชน์ของผู้ต้องหาประกอบกัน เนื่องจากเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคดีอาญาเรื่องอื่นซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณา การเปิดเผยอาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ในขณะที่ศาลปกครองพิจารณาโดยคำนึงถึงความไม่ได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ที่สาธารณชนได้รับจากการไม่เปิดเผยสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหากับผลประโยชน์ที่ผู้เสียหายเสียไป ทั้งนี้ เพราะปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลยกคำร้องขอออกหมายจับ ดังนั้น การที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำที่ 1154/2559 คดีหมายเลขแดงที่ 2443/2561 (ศาลปกครอง).

ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ จึงทำให้เกิดปัญหาต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าข้อมูลข่าวสารใดควรเปิดเผยหรือไม่ควรเปิดเผย

สภาพปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้สิทธิแก่ผู้เสียหายได้รับทราบเพียงแต่คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง อันเป็นคำสั่งสุดท้ายของพนักงานอัยการเท่านั้น และสิทธิได้รับทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งไม่ใช่เอกสารในสำนวนคดี ประกอบกับหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 ที่เปิดช่องให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมดในสำนวนคดีอาญาได้แม้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ทำให้ในท้ายที่สุด กฎหมายย่อมไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ใดก็ตาม การให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องโดยไม่มีข้อจำกัดอาจทำให้ผู้เสียหายล่วงรู้ว่าพยานคนใดให้การเป็นผลร้ายและนำไปสู่การพิพากษาอีกได้ และอาจเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี จึงควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้เสียหายตลอดจนวิธีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่รับรองสิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศว่ามีการรับรองสิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกำหนดหลักเกณฑ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายอันเกิดการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ตลอดจนเพื่อให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้หลักประกันสิทธิทางศาลแก่บุคคลที่เป็นผู้เสียหายรวมทั้งหลักประกันการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกรอบครองของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้หลายกรณี ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 จึงได้วางหลักเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในการขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องพร้อมสรุปพยานหลักฐาน ทั้งยังกำหนดวิธีการให้แก่พนักงานอัยการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาแก่ผู้เสียหายภายหลังจากมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งฉบับแล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอย่างเป็นทางการและไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องให้แก่ผู้เสียหาย

กรณีดังกล่าวทำให้สิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ และทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกิดความไม่แน่นอน ซึ่งอาจขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้ และอาจไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของอัยการสูงสุดที่มุ่งหวังให้การอำนวยความสะดวกโดยพนักงานอัยการเป็นไปโดยโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการที่ควรทำการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อค้นหาแนวทางและนิติวิธีที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เฉพาะในขอบเขตการเปิดเผยแก่บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำความผิดทางอาญาในฐานะผู้เสียหาย โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หนังสือเวียนของสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เพื่อหาแนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและสร้างมาตรฐานของการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ตลอดจนเพื่อเป็นแนวทางให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเป็นไปอย่างถูกต้องต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาสารนิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักในการค้นคว้าโดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย จากงานนิพนธ์ หนังสือวารสาร บทความ ตลอดจนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและศาลปกครอง เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ หาข้อสรุปในการแก้ไขกฎหมายหรือมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้เสียหายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

2. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของต่างประเทศและของประเทศไทย

3. ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

4. ได้แนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง