

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย กรณีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการในเรื่องสิทธิของผู้เสียหาย ทำให้ทราบว่า รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้ให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียหายในอันที่จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการพูด เขียน หรือแสดงความคิดเห็น ซึ่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหลายภายใต้รัฐธรรมนูญต่างมีขึ้นเพื่อพิทักษ์ปกป้องคุณค่าดังกล่าวใน รัฐธรรมนูญ โดยที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องผูกพันตนกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ซึ่งเน้นพิจารณาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้เสียหายที่จะได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ในสำนวนคดีอาญา จึงขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของอัยการสูงสุดที่มุ่งหวังให้การอำนวยความยุติธรรมโดยพนักงานอัยการเป็นไปโดยรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งสาเหตุของปัญหาเหล่านี้ สามารถแยกวิเคราะห์ได้เป็น 2 กรณี คือ

4.1 กฎเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย

กฎเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน และเพื่อให้สิทธิดังกล่าว

เกิดผลสมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดโดยมี ส่วนที่ว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ สำนักงานอัยการสูงสุดจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2541 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2563 เพื่อกำหนดสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวน คดีอาญาที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานอัยการและพนักงานอัยการ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ พนักงานอัยการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีอาญาให้แก่ประชาชน

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดยังได้พัฒนาระบบแอปพลิเคชันติดตามข้อมูลคดีความ อาญา เพื่อให้บริการประชาชนในการแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับคดีแก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดี แต่เมื่อ พิจารณาถึงขั้นตอนการขอใช้บริการระบบดังกล่าว พบว่า มีการกำหนดขั้นตอนที่ซับซ้อน และสร้าง ภาระให้แก่ประชาชน เพราะประชาชนต้องกรอกใบสมัครคำขอใช้บริการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของ สำนักงานอัยการลงทะเบียนสำนวนคดีในระบบ และผู้ขอต้องได้รับการอนุมัติจากพนักงานอัยการ ผู้มีอำนาจเสียก่อน ซึ่งก่อนเริ่มใช้งาน ต้องดำเนินการกรอกข้อมูลส่วนตัวและหมายเลขคดี ตลอดจน ความเกี่ยวข้องในคดี ทำให้ระบบแอปพลิเคชันนี้ยังไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน และยังไม่ ประสบความสำเร็จในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน อีกทั้งการแสดงผลข้อมูลเป็น เพียงการแสดงผลการพิจารณาซึ่งเป็นคำสั่งสุดท้ายของพนักงานอัยการเท่านั้น ส่วนเนื้อหาข้อมูล ต่าง ๆ ในสำนวนคดี ประชาชนต้องดำเนินการร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอตรวจหรือคัดสำเนา เอกสารต่อไป

แต่จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและ คำพิพากษาศาลปกครอง ปราบกฏหลายกรณีที่พนักงานอัยการปฏิเสธคำขอตรวจหรือคัดสำเนา เอกสารในสำนวนคดีอาญาของประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียหาย ก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจที่ไป กระทบต่อขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหาย ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 สิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา

กฎเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารในสำนวนคดีอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541 ข้อ 14 ซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียในคดีหรือไม่ สามารถเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ แต่หากเป็นข้อมูล เกี่ยวกับสำนวนคดีอาญา ผู้มีสิทธิขอตรวจดูต้องเป็นผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีอาญาที่พนักงานอัยการมี คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง มีกำหนดไว้โดยเฉพาะในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนิน

คดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะขอทราบคำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้อง สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี (ข้อ 144 วรรคหนึ่ง) ส่วนการขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ระเบียบกำหนดให้พนักงานอัยการนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 มาตรา 15 และ มาตรา 17 มาพิจารณาประกอบ (ข้อ 144 วรรคสอง) ดังนั้น ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 เท่านั้น

สภาพปัญหาที่พบคือ กรณีที่ผู้เสียหายขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนคดีอาญา พนักงานอัยการมักปฏิเสธสิทธิของผู้เสียหายโดยอ้างว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบภายในไม่ให้อำนาจกระทำได้ เช่น

1) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 543/2565 ข้อเท็จจริงได้ความว่า สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยให้เหตุผลว่า คดีนี้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้องแล้ว สำนักงานอัยการ ได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวพร้อมสรุปคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยได้สรุปพยานหลักฐานและความเห็นของพนักงานอัยการในการสั่งคดีซึ่งมีเนื้อหาตามความเห็นและคำสั่งในสำนวนคดีให้ผู้เสียหายทราบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 จึงไม่อนุญาตให้คัดถ่ายข้อมูลในสำนวนคดีอาญาตามคำขออีก คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า แม้ว่าสำนักงานอัยการจะได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องและสรุปความเห็นของพนักงานอัยการพร้อมกับพยานหลักฐานในคดีให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์อีก จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์

2) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 160/2552 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนาย ค. กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้ผู้อุทธรณ์ได้รับความเสียหาย ต่อมาหัวหน้าพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา ผู้อุทธรณ์จึงขอเอกสาร ดังนี้ 1. สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี 2. สำเนาคำให้การของพยานบุคคลและสำเนาพยานเอกสารในชั้นพนักงานสอบสวน และชั้นพนักงานอัยการ 3. สำนวนการพิจารณาสรุปคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวนพร้อมคำสั่ง

เสนอพนักงานอัยการ 4. ส่วนวนการพิจารณาสรุปคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและหัวหน้าพนักงานอัยการ

สำนักงานอัยการเห็นว่า กรณีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ส่วนการเปิดเผยคำให้การและพยานหลักฐานทางคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 มิได้กำหนดให้เปิดเผยคำให้การและพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน จึงไม่อนุญาตให้คัดสำเนาเอกสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 คำให้การของพยานและพยานหลักฐาน (บุคคลและเอกสาร) ในชั้นพนักงานสอบสวน รายการที่ 2 คำให้การของพยานและพยานหลักฐาน (บุคคลและเอกสาร) ในชั้นพนักงานอัยการ รายการที่ 3 ส่วนวนการพิจารณาสรุปคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอพนักงานอัยการ และรายการที่ 4 ส่วนวนการพิจารณาสรุปคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและหัวหน้าพนักงานอัยการ ซึ่งข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 พนักงานอัยการแจ้งว่ามีได้ทำการสอบสวนไว้ กรณีจึงไม่มีประเด็นต้องวินิจฉัย สำหรับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 3 และรายการที่ 4 ที่พนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยเนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่จะให้แก่ผู้อุทธรณ์ ตามมาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคดีดังกล่าวยุติแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางคดีหรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพแต่อย่างใด ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อผู้อุทธรณ์โดยตรงและการเปิดเผยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 3 และรายการที่ 4 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ จึงวินิจฉัยให้พนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการที่ 3 และรายการที่ 4 ให้แก่ผู้อุทธรณ์

จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ จะเห็นว่ากรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิขอทราบความเห็นและคำสั่งของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในสำนวนคดีอาญา รวมทั้งบันทึกคำให้การ

พยานและพยานเอกสาร ไม่ใช่ว่าผู้เสียหายใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่เป็นกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราช พ.ศ. 2540 ซึ่งรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ ครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายคือบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงกับข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่ตน ตกเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลในสำนวนคดีอาญาเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของตน จึงจำเป็นที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ เพื่อป้องกัน มิให้มีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปโดยอำเภอใจ

หากพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามทฤษฎีสัญญา ประชาคมซึ่งรูสโซเห็นว่าการที่ประชาชนเข้าทำสัญญากันเพื่อยอมตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ กฎหมาย ประชาชนไม่ได้โอนอำนาจให้แก่รัฐ แต่รัฐเพียงเข้ามาผูกพันตามข้อสัญญากับประชาชน เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายทั้งหลายทั้งปวงจึงมาจากการ แสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไป (General will, la volonte generale) โดยที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการ ก่อให้เกิดและยินยอมที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกัน เช่นนี้แล้ว ผู้ปกครอง ที่แท้จริงตามแนวคิดของรูสโซก็คือประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง และเพื่อให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบอำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจจนก้าวล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องแบ่งแยก การใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายบริหารเป็นเพียง อำนาจที่รองลงมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น แนวคิดด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตาม ทศนะของรูสโซจึงมีขึ้นเพื่อควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารทั้งหลาย มิให้เป็นไปตามอำเภอใจ

สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสวงหาและรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามมาตรฐานสากล ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อที่ 19 ซึ่งได้กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิ และเสรีภาพ (Rights and Freedoms) แห่งความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีใดโดย ปราศจากการแทรกแซง ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณี ในการรับรองและให้หลักประกันสิทธิของบุคคลที่จะมีความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซง ซึ่งรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ กระจายข่าวสารและแสดงความคิดเห็นทุกรูปแบบ การจำกัด เสรีภาพนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็นต่อการ เคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) หรือ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือสุขภาพของประชาชนหรือศีลธรรมอันดี สิทธิเสรีภาพ

ดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศต้องให้ความสำคัญ ทำให้หลายประเทศต่างรับเอาหลักการตาม ปริญญาสาทลและกตการะหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สิทธิมนุษยชนจึงกลายมา เป็นสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศ

โดยที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จึงได้ดำเนิน นโยบายที่สนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามปริญญาสาทลและกตการะหว่างประเทศ มาตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่พุทธศักราช 2540 จนถึง พุทธศักราช 2560 ต่างมีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชน ย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของ รัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ...” โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้ โดยสะดวกตามมาตรา 59 นอกจากนี้ยังให้หลักประกันเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพ ดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อ รักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 34 สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสวีเดน (The Constitution of Sweden 1989) ในส่วนที่ว่าด้วย Freedom of the Press Act ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการพิมพ์ และการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและความ โปร่งใสของราชการ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law of The Federal Republic of Germany) มาตรา 5 (1) ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการแสดงออกและโฆษณาโดยเสรีทั้ง ยังรับรองเสรีภาพของประชาชนที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสาร

การที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศรวมทั้งประเทศไทยต่างมีหลักประกันการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย จะต้องเคารพต่อขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน การแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิ เสรีภาพจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

นอกจากประเทศไทยจะให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชนตามปริญญาสาทลและดำเนิน ตามพันธกรณีของกตการะหว่างประเทศโดยการรับเอามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐบาลยัง ได้ปฏิรูประบบการเมืองที่ส่งเสริมให้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

โดยการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นเป็นกฎหมายกลางเพื่อขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อที่ประชาชนจะได้ติดตาม ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น และปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างถูกต้อง ประชาชนจึงต้องได้รู้ว่าการตัดสินใจออกคำสั่งทั้งหลายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเป็นอย่างไร

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา เป็นข้อมูลที่อยู่ในรูปเอกสารและอยู่ในความครอบครองของสำนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนย่อมมีสิทธิจะรู้ได้ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น การใช้อำนาจของพนักงานอัยการตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดจึงต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะกระทำมิได้ เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

ในต่างประเทศได้รองรับสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทุกประเภทที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารของราชการของสหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเข้าถึงบันทึกหรือข้อมูลของรัฐบาลกลางที่อยู่ในฝ่ายบริหารได้ โดยมีหลักการพื้นฐานคือ หลักความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องสั่งในคำร้องให้ชัดเจนว่ามีข้อมูลตามที่ร้องขอหรือไม่ หากมีอยู่จะเปิดเผยหรือไม่ และเปิดเผยอย่างน้อยเพียงใด ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (The Access to Information Act 1985) มาตรา 2 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยมีหลักการพื้นฐานคือ ข้อมูลข่าวสารทุกชนิดต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน การกำหนดข้อยกเว้นควรจำกัดและตีความอย่างแคบที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และรัฐบัญญัติเลขที่ 78-753 ว่าด้วยการเข้าถึงเอกสารทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753)) มาตรา 1 ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยมีหลักการพื้นฐานคือ หากเป็นเอกสารของทางราชการที่ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแล้ว ประชาชนทุกคนย่อมสามารถขอตรวจค้นได้ ดังนั้นสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นเรื่องที่หลายประเทศต่างให้ความสำคัญ

โดยมีหลักคิดร่วมกันว่าข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าถึงต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นการเฉพาะและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดว่าด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารต้องเลือกใช้มาตรการการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเพียงเท่าที่เหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในเรื่องนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้เอกสารในสำนวนคดีอาญาจะไม่ใช่เอกสารมหาชน¹ ที่เจ้าพนักงานจัดทำขึ้นเพื่อให้บุคคลใดใช้อ้างอิง แต่เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร การเปิดเผยย่อมแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนว่าการพิจารณาสั่งคดีเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการปกปิด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี พบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549 ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไว้ว่า การวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นมิใช่เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยข้อมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์การวินิจฉัยข้อมูลความผิดของพนักงานอัยการที่วินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต้องมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะไม่นำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้ศาลวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่²

เห็นได้ว่า การใช้อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่การใช้อำนาจตัดสินคดีในทางตุลาการ แต่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร กฎหมายจึงต้องมีกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกลไกหนึ่งที่สำคัญคือการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดี อันจะทำให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ได้เข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของตนจากการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น การที่พนักงานอัยการออก

¹ ประมูล สุวรรณศร ให้ความหมายไว้ว่า เอกสารมหาชน คือ เอกสารที่เจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ให้ประชาชนได้ตรวจสอบและอ้างอิงเป็นพยานหลักฐานได้. อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2566). *เอกสารมหาชน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW314\(47\)/lw314\(47\)-6.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW314(47)/lw314(47)-6.pdf). [2566, 27 พฤษภาคม].

² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549 (ศาลยุติธรรม).

คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาทั้งสำนวน โดยไม่พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย และทำให้การใช้อำนาจทางบริหารของพนักงานอัยการนั้นไม่อาจถูกตรวจสอบได้จากประชาชน ซึ่งขัดแย้งต่อการเกิดขึ้นของแนวความคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหลักการแบ่งแยกอำนาจตามพันธะสัญญาประชาคมและหลักนิติรัฐ

สาเหตุของสภาพปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 ไม่ได้รองรับสิทธิของผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจนในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา จนทำให้พนักงานอัยการละเลยต่อความสำคัญแห่งสิทธิดังกล่าว

กรณีศึกษาที่ 2 สิทธิของผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลคดี เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

กฎเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการรับรู้ข้อมูลคดีเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ข้อ 84 และ ข้อ 144

สภาพปัญหาที่พบ คือ การขาดแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดทำสรุปพยานฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี เช่น

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 272/2559 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้เสียหายในความผิดฐานพยายามลักทรัพย์ที่เป็นของนายจ้าง ซึ่งพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา ผู้อุทธรณ์เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้สำนักงานอัยการเปิดเผยเอกสารการสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีซึ่งมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าพนักงานอัยการรับฟังแต่พยานของผู้ต้องหาโดยไม่เชื่อคำให้การของผู้อุทธรณ์ ทำให้ผลของคดีผิดไปจากข้อเท็จจริง และทำให้ผู้อุทธรณ์ได้รับความเสียหาย เพราะผู้ต้องหาได้นำคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวไปฟ้องผู้อุทธรณ์และสามีต่อศาลแรงงาน กล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กับสามีเลิกจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าซึ่งไม่เป็นความจริง โดยศาลแรงงานได้พิพากษาให้ผู้อุทธรณ์และสามีจ่ายเงินชดเชยแทนการบอกเลิกจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ต้องหา ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลแรงงานและต้องการข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เพื่อนำไปประกอบการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลแรงงาน และเพื่อตรวจสอบว่าพนักงานอัยการมีเหตุผลใดจึงมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ประกอบกับเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลจังหวัดซึ่งศาล

ได้ประทับรับฟ้องแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างรอกการสืบพยานในชั้นศาล ผู้อุทธรณ์จึงต้องการข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวด้วย

สำนักงานอัยการปฏิเสศการให้สำเนาเอกสาร เนื่องจากผู้อุทธรณ์ต้องการสำเนาสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานอัยการในการสั่งคดี (ฉบับเต็ม) ทุกระดับชั้นจนถึงอัยการจังหวัด ซึ่งตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 24 (ปัจจุบันตรงกับระเบียบฯ ข้อ 144 การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี) ไม่เปิดช่องให้ทำการคัดถ่ายเอกสารตามคำขอ โดยชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอนั้น ประกอบด้วยความเห็นการพิจารณาของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน และคำสั่งของอัยการจังหวัด ซึ่งสำนักงานอัยการได้สรุปคำสั่งไม่ฟ้องให้แก่ผู้อุทธรณ์เป็นไปตามหลักมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามแนวทางข้อ 24 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ต้องการความเห็นของพนักงานอัยการในการสั่งคดีฉบับเต็ม ซึ่งเป็นความเห็นที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนทำเสนออัยการจังหวัดพิจารณา เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของสำนักงานอัยการสูงสุดตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงไม่อาจเปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า ในส่วนความเห็นและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการจังหวัดได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วตามแบบพิมพ์คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ จึงไม่วินิจฉัยในประเด็นนี้ ส่วนข้อเท็จจริงที่สรุปจากพยานหลักฐานและสรุปคำให้การของพยานในคดีเป็นข้อเท็จจริงที่สรุปจากสำนวนคดีอาญา ไม่ใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้อุทธรณ์เป็นผู้เสียหายในคดีอาญาดังกล่าวจึงควรมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเพื่อใช้ปกป้องส่วนได้เสียของตน จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเปิดเผยในส่วนข้อเท็จจริงที่สรุปจากพยานหลักฐานและสรุปคำให้การของพยานแก่ผู้อุทธรณ์

จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ จะเห็นว่าเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องมิใช่ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ยุติลงแล้ว แต่พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคำสั่งฟ้อง เนื่องจากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไม่ใช่คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง สิทธิในการดำเนินคดีอาญาจึงยังไม่ระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)³ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธี

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 39

“สิทธิในคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้”

พิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) ได้ให้อำนาจแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองคู่ขนานไปกับการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ผู้เสียหายก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ด้วยตนเองตามมาตรา 34 อีกทั้งในกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ คดีอาญานั้นก็อาจยื่นสู่การพิจารณาในศาลได้ หากได้มีการสอบสวนคดีนั้นใหม่ตามมาตรา 147 ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้และเห็นว่าพนักงานสอบสวนยังไม่ได้รวบรวมไว้ในสำนวนคดี ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อขอให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนใหม่ และให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้อีกครั้ง นอกจากนี้ แม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องจำเลยในทางอาญา ก็ไม่อาจนำมารับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งหากผู้เสียหายได้รับความเสียหายต่อสิทธิต่าง ๆ ในทางแพ่ง ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้น การจะทำให้ผู้เสียหายใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ได้ต้องมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงต้องรองรับสิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เพื่อให้ผู้เสียหายจะสามารถค้นหาข้อเท็จจริง แสดงความเห็นและปกป้องส่วนได้เสียของตนได้อย่างถูกต้อง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นแล้ว มาตรา 25 ยังให้หลักประกันสิทธิแก่บุคคลผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นต่อผู้คดีในศาลได้ และบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของบุคคลอื่นย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐ ตลอดจนเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐหรือฟ้องหน่วยงานรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ (มาตรา 41(2) (3)) ซึ่งรัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว

-
- (1) โดยความตายของผู้กระทำผิด
 - (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
 - (3) เมื่อคดีเลิกกันตาม มาตรา 37
 - (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
 - (5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
 - (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
 - (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ”

และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร (มาตรา 68) สิทธิดังกล่าวนี้จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง พบว่า แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241 วรรคสามและวรรคสี่ ให้สิทธิแก่ประชาชนในการขอตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 จึงได้มีการเพิ่มข้อความเป็นวรรคสองเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว) ทำให้บทบัญญัติในมาตรา 146 มีใจความว่า (วรรคหนึ่ง) “ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ...” (วรรคสอง) “เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ภายในกำหนดอายุความฟ้องร้อง”⁴ ซึ่งความในวรรคสองเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลต่าง ๆ ที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีไม่ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งคดีหรือบางข้อหา โดยบุคคลที่มีสิทธิร้องได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียต้องร้องขอต่อพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นดังกล่าวให้แก่ผู้ขอ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้รับรองขึ้นเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ เช่น ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิของตนในการฟ้องร้องต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) เป็นต้น แม้พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องแล้วก็ตาม⁵

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้หลักปฏิบัติในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นรูปธรรมมากขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงรับรองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในการตรวจสอบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเพื่อมุ่งการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น โดยในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่ง

⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547. (2547, 23 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 (ตอนที่ 79ก), หน้า 18.

⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2556). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 146.

เด็ดขาดไม่ฟ้อง ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายเกี่ยวกับการรับทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ดังนี้

1) ข้อ 84 (การแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง) ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิได้รับแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง หลักการแจ้ง : พนักงานอัยการจะแจ้งกรณีที่ตั้งไม่ฟ้องทุกข้อหาสำหรับผู้ต้องหาแต่ละคน

วิธีการแจ้ง : ให้ระบุข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยย่อ ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิง และเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดี ลงในแบบฟอร์ม “คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ” และแนบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง (อ.ก.27) ถึงพนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว⁶

2) ข้อ 144 วรรคหนึ่ง (การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง) เมื่อผู้เสียหายขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

วิธีการอนุญาต : ถือว่าเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ คือ มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง รับรองสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี

ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายขอ หัวหน้าพนักงานอัยการต้องจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีให้ผู้ขอ⁷

เห็นได้ว่า การที่ผู้เสียหายขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานอัยการ แสดงว่าผู้เสียหายใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง ซึ่งหัวหน้าพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องจัดทำสรุปพยานหลักฐานให้ผู้เสียหาย ทั้งนี้ ตามคำชี้แจงของสำนักงานอัยการปรากฏว่าสำนักงานอัยการได้ดำเนินการสรุปคำสั่งไม่ฟ้องให้แก่ผู้เสียหายเป็นไปตามหลักมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและแนวทางข้อ 144 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการแล้ว แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังวินิจฉัยโดยสั่งให้พนักงานอัยการจัดทำสรุปพยานหลักฐานหรือสรุปคำให้การพยานแก่ผู้เสียหายอีก จึงเกิดปัญหาว่า การจัดทำ “สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี” ที่พนักงานอัยการอ้างว่าได้จัดทำให้ผู้เสียหายตามนัยมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมาย

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

⁷ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2543, 28 เมษายน). *แนวทางปฏิบัติในการเข้าตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวน*. หนังสือเวียนที่ อส 0018/ว 79.

วิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 วรรคสองแล้วนั้น เอกสารการสรุปดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร มาตรฐานของการจัดทำสรุปที่พนักงานอัยการเห็นว่าเพียงพอต่อการที่ผู้เสียหายจะนำไปฟ้องผู้ต้องหาเองได้นั้นควรเป็นอย่างไร

เมื่อเปรียบเทียบถึงสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบข้อมูลคืออาญาพร้อมด้วยเหตุผลในการตั้งคดีตามกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งผลการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการเกี่ยวกับการตัดสินใจฟ้องหรือไม่ฟ้องพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้เสียหายทราบ โดยกรณีที่พนักงานอัยการตัดสินใจไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ผู้เสียหาย

(1) ในสหราชอาณาจักร ประมวลกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา (Code of Practice for Victims of Crime) กำหนดให้พนักงานอัยการต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลเบื้องหลังของการตัดสินใจไม่ฟ้อง ช่องทางที่ผู้เสียหายจะขอรับทราบข้อมูลเพิ่มเติม ตลอดจนช่องทางที่จะเสนอคณะกรรมการอัยการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย (the Crown Prosecution Service Victims' Right) ให้มีการพิจารณาทบทวนการตัดสินใจใหม่อีกครั้ง⁸

(2) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The German Code of Criminal Procedure: StPO) มาตรา 171 กำหนดให้พนักงานอัยการต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีพร้อมด้วยเหตุผล โดยผู้เสียหายมีต้องร้องขอและต้องแจ้งช่องทางแก่ผู้เสียหายในการร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาของอัยการสูงสุด สามารถร้องขอต่อศาล (The Higher Regional Court) เพื่อให้ตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการได้อีกครั้งหนึ่ง

(3) ในประเทศญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 260 กำหนดให้พนักงานอัยการต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นไม่ฟ้องคดีพร้อมเหตุผล และผู้เสียหายยังสามารถขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยทบทวนการดำเนินคดี (Prosecution Review Committee) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหรือทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ หากคณะกรรมการมีมติให้ทบทวนคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากศาลโดยการแต่งตั้งทนายความเพื่อเข้าดำเนินการแทนพนักงานอัยการต่อไป

เห็นได้ว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับคดีอาญาที่ผู้เสียหายมีสิทธิรับทราบของต่างประเทศ จะประกอบด้วยเหตุผลของการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ช่องทางที่ผู้เสียหายจะขอรับทราบข้อมูลเพิ่มเติม รวมตลอดถึงวิธีที่ผู้เสียหายจะดำเนินการเพื่อให้มีการ

⁸ Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004.

ทบทวนหรือตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แสดงให้เห็นว่า การที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานเพื่อให้ทบทวนหรือตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้นั้น ผู้เสียหายจะต้องได้รับทราบเหตุผลเบื้องหลังของการทำคำสั่งไม่ฟ้องอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะวิเคราะห์ได้ว่าการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการ ได้รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งแม้ประเทศไทยจะไม่มีระบบการตรวจสอบหรือทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ว่าจะเป็นมาตรา 28 (2) มาตรา 34 รวมทั้งมาตรา 147 ต่างเป็นช่องทางหนึ่งที่จะทำให้คดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยเฉพาะกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้นั้น ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนใหม่ ผู้เสียหายจึงต้องได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอถึงเหตุผลที่พนักงานอัยการใช้ประกอบการสั่งไม่ฟ้องคดี เพื่อจะได้ตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทางคดีที่พนักงานอัยการใช้พิจารณา และวิเคราะห์ได้ว่ายังมีพยานหลักฐานใดที่พนักงานสอบสวนไม่ได้รวบรวมไว้ในสำนวนการสำนวนหรือไม่ ดังนั้น การให้เหตุผลประกอบคำสั่งไม่ฟ้องรวมถึงสรุปพยานหลักฐานจึงต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการทำความเข้าใจเนื้อหาแห่งคดีและเพียงพอต่อการที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิดำเนินคดีต่อไปได้

แต่จากสภาพปัญหาที่พบ ทำให้ทราบว่า ระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้กำหนดแนวทางให้แก่พนักงานอัยการในการจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการว่าต้องระบุข้อมูลอะไรให้แก่ผู้เสียหายบ้าง ต้องให้รายละเอียดเกี่ยวกับพยานหลักฐานอย่างไร การอธิบายเหตุผลประกอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการต้องอธิบายอย่างไร เมื่อระเบียบภายในไม่กำหนดวิธีการจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นให้ชัดเจน ทำให้การจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นขึ้นอยู่กับสำนักงานอัยการแต่ละแห่งว่าต้องการให้ข้อมูลอะไรในสรุปดังกล่าวบ้าง ซึ่งไม่มีมาตรฐานเดียวกัน บางแห่งทำสรุปโดยใส่รายละเอียดเกี่ยวกับพยานหลักฐานพร้อมเหตุผลการสั่งคดีให้ผู้เสียหายชัดเจน บางแห่งจัดทำไม่ชัดเจน บางแห่งนำความเห็นของพนักงานอัยการลำดับที่ 1 ลำดับที่ 2 และลำดับ 3 มาสรุปรวมกันซึ่งไม่ถูกต้อง เมื่อผู้เสียหายได้รับสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นไปแล้วทำให้อ่านไม่เข้าใจ และยังเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในผลการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้เสียหายยังคงต้องการขอพยานหลักฐานเพิ่มเติมและขอตรวจดูรายงานความเห็นและคำสั่งของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการฉบับจริงในสำนวนคดีอาญา

ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามระเบียบสำนักงานอัยการ

สูงสุด ข้อ 144 จึงยังขาดมาตรฐานและความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำสรุปดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายที่ควรจะได้รับทราบเหตุผลเบื้องหลังอย่างเพียงพอของการออกคำสั่งไม่ฟ้อง

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

กฎเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการขอตรวจสอบหรือคัดสำเนาความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการในสำนวนคดีอาญา คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 วรรคสอง

สภาพปัญหาที่พบคือ ระเบียบให้นำมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาพิจารณาประกอบ แต่การตีความถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 15 (3) ที่ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินเรื่องหนึ่งเรื่องใด...หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้...” ยังไม่มีแนวบรรทัดฐานของการบังคับใช้เช่น

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 272/2559 ตามกรณีศึกษาที่ 2 ข้างต้น ปรากฏว่าผู้เสียหายขอให้สำนักงานอัยการเปิดเผยเอกสารความเห็นของพนักงานอัยการทุกระดับชั้นในสำนวนคดี ตั้งแต่ความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจนกระทั่งถึงอัยการจังหวัด (อ.ก.4 ฉบับจริง) คณะกรรมการวินิจฉัยว่า ความเห็นในการสั่งคดีของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเสนอความเห็นในเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีของอัยการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้คณะกรรมการฯ เห็นฟ้องด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 543/2565 ตามกรณีศึกษาที่ 1 ปรากฏว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยในประเด็นเอกสารนี้ว่า ความเห็นของอัยการเจ้าของสำนวน ความเห็นของหัวหน้าพนักงานอัยการที่ปรากฏความเห็นไม่แย้งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นข้อมูลในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาซึ่งดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วโดยพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญาดังกล่าว ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีนี้จึงมิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ

เรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่อย่างไร

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้งสองกรณีข้างต้น จะเห็นว่า คณะกรรมการยังตีความเกี่ยวกับเอกสารความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่เสนอต่อหัวหน้าพนักงานอัยการไว้แตกต่างกัน จึงเกิดปัญหาว่าเอกสารความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่เสนอตามลำดับชั้น ไปจนถึงความเห็นและคำสั่งของหัวหน้าพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) นั้นมีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (3) กำหนดหรือไม่

ปัญหาการตีความเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) ว่าเป็นรายงานความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ยังปรากฏให้เห็นบ้างในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตีความขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 82/2565 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 5 ในส่วนเอกสารบันทึกพนักงานสอบสวน บันทึกส่งมอบสำนวนสอบสวน และความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการในแบบ อก. 4 และแบบ อก. 20 และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 7 ในส่วนคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในขณะที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 259/2565 คณะกรรมการเห็นว่า ความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (แบบ อก.4 และแบบ อก.20) ในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ 16/2562 มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการมีคำสั่งหรือความเห็นในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มิใช่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้

จากสภาพปัญหา ทำให้ทราบว่า พนักงานอัยการไม่ได้ทำงานตามความเห็นแต่ทำงานตามข้อกฎหมาย เมื่อระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้พนักงานอัยการต้องนำมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารมาประกอบการพิจารณา แต่บทบัญญัติมาตรา 15 (3) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลข่าวสารที่เป็น “ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด” เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้

ทำให้พนักงานอัยการตีความว่าเอกสารความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนตลอดจนความเห็นและคำสั่งไม่ฟ้องของหัวหน้าพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก. 20) มีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในของเจ้าพนักงานในหน่วยงานรัฐในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นความเห็นภายในที่เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึงได้รับความคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยแก่บุคคลภายนอกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (3) โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าคดีจะดำเนินการเสร็จแล้วหรือไม่ หรือพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ เพราะไม่มีผลทำให้ความคุ้มครองดังกล่าวสิ้นสุดลงและจะไม่เปิดเผยเอกสารนี้ให้แก่ประชาชนทุกคน แม้จะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียก็ตาม

ปัญหาเกี่ยวกับการตีความลักษณะเอกสารนี้ หากจะถือเอาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาเป็นเกณฑ์ในการสร้างบรรทัดฐานให้แก่พนักงานอัยการ ทั้งที่คณะกรรมการยังให้ความเห็นทางกฎหมายในข้อเท็จจริงเดียวกันไว้แตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นั่นคือเป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทางปกครองแล้ว แต่ไม่ได้หมายความว่าผล “ถึงที่สุด” เหมือนอย่างคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล ศาลจึงมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่จากการสืบค้นคำพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ศึกษายังไม่พบแนวคำพิพากษาของศาลที่จะสามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานของการตีความเอกสารตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิของผู้เสียหายที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีอาญาตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ ค.ศ. 1985 ข้อ 6 (a) ให้การรับรองว่าองค์กรฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายโดยการให้คำแนะนำแก่ผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาตั้งแต่บทบาท หน้าที่และความลับหน้าของการดำเนินคดี ในขณะที่มาตรฐานขั้นต่ำในการสนับสนุนสิทธิและการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา ค.ศ. 2012 ของสหภาพยุโรป ข้อ 6 กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายด้านการให้ข้อมูลและการช่วยเหลือ โดยมีแนวคิดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องจัดให้ผู้เสียหายได้รับทราบเกี่ยวกับการตัดสินใจไม่ดำเนินคดีต่อหรือการสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิด และต้องคำนึงถึงความประสงค์ของผู้เสียหายในการรับหรือไม่รับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากข้อมูลนั้นเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลในเรื่องนั้น ทั้งนี้ ในส่วนบทบาทของพนักงานอัยการตามข้อรับรองสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (the United Nations Guidelines

on the Role of Prosecutors 1990) ข้อ 13 ก็ได้วางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการว่า พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย ตลอดจนคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย พนักงานอัยการต้องให้ความใส่ใจอย่างละเอียดรอบคอบต่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคดี โดยไม่คำนึงว่าตนจะได้รับผลกระทบในทางที่เป็นคุณหรือโทษ นอกจากนี้ ข้อแนะนำตามแนวปฏิบัติว่าด้วยบทบาทการสั่งฟ้องคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการแห่งสหภาพยุโรป (Recommendation Rec (2000) 19) ข้อ 29-34 ยังกำหนดให้พนักงานอัยการต้องคำนึงถึงข้อกังวลของผู้เสียหายซึ่งถูกระทบบผลประโยชน์นั้น และต้องดำเนินการหรือส่งเสริมการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับแจ้งทั้งสิทธิและความลับหน้าในคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปิดเผยข้อมูลที่ตนมี และควรเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการตัดสินใจโดยอำเภอใจ

เห็นได้ว่า สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคดีจากพนักงานอัยการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสากลและถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะทั้งตามปฏิญญาข้อแนะนำรวมตลอดถึงข้อรับรองว่าด้วยแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ระมัดระวังในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง ตลอดจนต้องอำนวยความสะดวกและต้องคำนึงถึงความกังวลใจของผู้เสียหาย โดยต้องพยายามช่วยเหลือผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างเต็มที่

การที่ด้วยบทกฎหมายเปิดช่องให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความถ้อยคำของข้อยกเว้น ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคำพิพากษาของศาลปกครองยังไม่สามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการตีความข้อยกเว้นตามมาตรานี้ได้ ท้ายที่สุดแล้ว การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (3) ย่อมกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย เพราะพนักงานอัยการจะยกข้อยกเว้นของมาตรา 15 (3) เพื่อปฏิเสธสิทธิของผู้เสียหายเสมอ ทำให้ผู้เสียหายเสียสิทธิที่จะตรวจสอบเหตุผลทางคดีของเจ้าพนักงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากกฎหมายเปิดช่องให้ผู้เสียหายมีโอกาสได้ตรวจสอบหรือเข้าถึงเหตุผลทั้งหมดของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการทุกลำดับชั้นที่ปรากฏในสำนวนคดี จะทำให้ผู้เสียหายมีพื้นฐานความรู้มากพอที่จะวิเคราะห์ได้ว่าตนสมควรดำเนินคดีเองหรือไม่อย่างไร เนื่องจากอาจมีบางกรณีที่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการเจ้าของสำนวน หรือพนักงานอัยการผู้ก่ลั่นกรองงานเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ซึ่งความเห็นควรสั่งฟ้อง แสดงเป็นนัยว่าเจ้าพนักงานได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบกับข้อกฎหมายแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุผลอัน

สมควรที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อรูปคดีของผู้เสียหาย ทำให้ผู้เสียหายสามารถรู้แนวทางว่าควรดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไปอย่างไร

ดังนั้น การตีความถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 15 (3) พนักงานอัยการควรต้องตีความไปในทางที่เป็นผลดีต่อผู้เสียหาย มิใช่ใช้กฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายทุกกรณี มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้การใช้อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่อาจถูกตรวจสอบจากประชาชนได้แต่อย่างใด ซึ่งจะเป็ผลร้ายต่อภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ และจะกลายเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย ท้ายที่สุดย่อมสร้างความสั่นคลอนแก่ความเชื่อมั่นของผู้เสียหายที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

กรณีศึกษาที่ 4 สิทธิของผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการตอบสนองกลับ

กฎเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่ก่อให้เกิดปัญหานี้ คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144 วรรคสองที่กำหนดให้การออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องอยู่ภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ คือการรับฟังคำคัดค้านจากบุคคลที่พนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของผู้นั้น

สภาพปัญหาที่พบคือ กรณีมีการตอบกลับซึ่งคำคัดค้านหรือแม้ไม่มีการตอบกลับซึ่งคำคัดค้านจากบุคคลดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอทุกครั้ง เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 429/2562 ข้อเท็จจริงได้ความว่า สำนักงานอัยการไม่อนุญาตให้คัดถ่ายสรุปพยานหลักฐานและความเห็นของพนักงานสอบสวน เนื่องจากเป็นข้อมูลของสำนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยราชการอื่น โดยสำนักงานอัยการได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่า สรุปพยานหลักฐานและความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นข้อมูลของสำนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยราชการอื่น และการเปิดเผยอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 17 กำหนดให้หน่วยงานราชการผู้จัดทำข้อมูลเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างใด จึงได้มีหนังสือสอบถามสำนักงานตำรวจว่าจะคัดค้านการเปิดเผยหรือไม่ ต่อมาสำนักงานตำรวจแจ้งว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับในทางคดี การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวตามคำคัดค้าน

จะเห็นว่า เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารต่าง ๆ ในสำนวนคดีอาญานอกจากพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าเป็นข้อมูลที่กฎหมายห้ามเปิดเผยตามมาตรา 14 และ

มาตรา 15 หรือไม่แล้ว พนักงานอัยการยังต้องคำนึงว่าการเปิดเผยข้อมูลตามคำขอจะกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลใดตามมาตรา 17 หรือไม่

จากสภาพปัญหา ทำให้ทราบว่า ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่ผู้เสียหายขอนั้น เป็นข้อมูลที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น เช่น บันทึกรายการพยานพยานหลักฐานที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นนำมามอบให้ พนักงานอัยการจะทำหนังสือแจ้งให้ผู้นั้นทราบและสอบถามเสียก่อนว่าประสงค์คัดค้านการเปิดเผยหรือไม่ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 17 กำหนด ซึ่งหากมีการเสนอคัดค้าน พนักงานอัยการจะไม่เปิดเผย แต่ถ้าบุคคลนั้นอนุญาตให้เปิดเผยได้ก็จะเปิดเผยให้ผู้เสียหายทันที อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรา 17 เพื่อรอให้มีการเสนอคัดค้านนั้น ใช้ระยะเวลาานาน และส่วนใหญ่พนักงานอัยการมักจะไม่ได้รับการตอบกลับจากบุคคลเหล่านั้น ส่วนสำนวนการสอบสวนและเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน เป็นเอกสารที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้รวบรวมและจัดทำขึ้นซึ่งพนักงานอัยการมักเห็นว่าการเปิดเผยเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของพนักงานสอบสวน ทำให้ในทางปฏิบัติ หากจะเปิดเผยจึงต้องสอบถามพนักงานสอบสวนเช่นกันว่าประสงค์คัดค้านการเปิดเผยหรือไม่

ดังนั้น ด้วยเงื่อนไขของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงยังเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สิทธิของผู้เสียหายไม่ได้รับการตอบสนองจากพนักงานอัยการ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 ไม่ได้รองรับสิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องอย่างแท้จริง เพราะทำให้สิทธิผู้เสียหายได้รับทราบเพียงสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งเป็นเอกสารที่พนักงานอัยการจัดทำขึ้นใหม่ ส่วนการขอเข้าถึงเอกสารที่แท้จริงในสำนวนคดีอาญานั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะเปิดเผยหรือไม่ เนื่องจากระเบียบกำหนดให้พนักงานอัยการต้องนำมาตรา 14, 15 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาประกอบการพิจารณา พนักงานอัยการจึงยึดถือและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเคร่งครัด และมักจะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแทบทุกชนิด เนื่องจากเห็นว่าเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งไม่เปิดเผยได้ โดยผลักรักรให้ผู้เสียหายต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อสั่งให้พนักงานอัยการเปิดเผยต่อไป ซึ่งแม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีคำสั่งให้เปิดเผยแล้ว แต่เมื่อมีผู้เสียหายคนอื่นมาขอเอกสารต่อพนักงานอัยการอีกในครั้งถัดไป พนักงานอัยการก็ยังคง

ปฏิเสธการเปิดเผยด้วยเหตุผลเช่นเดิม ทำให้เกิดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว แสดงว่า ในทางปฏิบัติของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการไม่ได้ยึดถือและปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่จะอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นช่องทางในการเปิดเผยโดยไม่ใช้ดุลพินิจ ส่วนการจะให้ศาลปกครองวินิจฉัยเพื่อสร้างแนวบรรทัดฐานต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ก็ใช้ระยะเวลายาวนานและสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายที่จะต้องลงทุนลงแรงในการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลเอง และส่วนใหญ่แล้วเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการจะสั่งให้สำนักงานอัยการเปิดเผยเอกสารตามอุทธรณ์เสมอไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ทำให้แนวคำพิพากษาของศาลปกครองตามประเด็นปัญหาการศึกษาเล่มนี้ ปรากฏให้เห็นน้อยมาก สภาพปัญหาดังกล่าวก่อเกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย ดังนี้

1) สร้างภาระต่อผู้เสียหายที่จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือศาลปกครองเพื่อสั่งให้พนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนาน และอาจทำให้ผู้เสียหายได้รับเอกสารไม่ทันต่อการฟ้องร้องคดีอาญาภายในกำหนดอายุความ ทั้งที่พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวกและเป็นธรรม

2) ผู้เสียหายเสียสิทธิในการเข้าถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ทำให้ในบางกรณีศาลอาจเห็นว่าคำฟ้องของผู้เสียหายไม่มีมูล หรือหากสืบพยานแล้ว ศาลอาจเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของจำเลย หรือหากจะให้ผู้เสียหายใช้กระบวนการทางศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกเอกสารจากพนักงานอัยการ ย่อมใช้ระยะเวลายาวนานและต้องรอให้ศาลมีคำสั่งประทับรับฟ้องเสียก่อน นอกจากนี้ในทางแพ่ง ผู้เสียหายอาจเสียสิทธิที่ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะไม่สามารถใช้เอกสารในสำนวนเพื่อประกอบการเรียกร้องได้

4.2 กฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการหรือมาตรการให้แก่พนักงานอัยการ

กฎเกณฑ์ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่กำหนดวิธีการหรือมาตรการให้แก่พนักงานอัยการในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสำนวนคดีอาญาเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วและผู้ขอเป็นผู้เสียหาย ถูกระบุไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 144

เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 กรณีผู้เสียหายขอข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง มีข้อพิจารณาดังนี้

ข้อมูลข่าวสารตามคำขอสามารถเปิดเผยได้หรือไม่

1) กรณีห้ามเปิดเผย คือ ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่การเปิดอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) กรณีสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้

การที่ผู้เสียหายขอให้พนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้เสียหายขอทราบเข้าข่ายยกเว้นที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 17 ซึ่งหากเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยก็ได้ และหากมีคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลจากบุคคลที่มีผลประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 พนักงานอัยการต้องนำคำคัดค้านมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจด้วย

สภาพปัญหาที่พบคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดข้อ 144 วรรคสอง ไม่ได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนให้แก่พนักงานอัยการว่าข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถใช้กับข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาประเภทใดหรือกรณีใดบ้าง ทำให้เกิดให้ปัญหาต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาแก่ผู้เสียหายได้หรือไม่ หากเปิดเผยได้จะเปิดเผยมากน้อยเพียงใด รวมทั้งความกังวลว่าเมื่อเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือบุคคลอื่นหรือไม่ ส่งผลให้พนักงานอัยการส่วนใหญ่ไม่กล้าใช้ดุลพินิจและจะนำข้อยกเว้นของกฎหมายมาใช้เป็นหลักในการออกคำสั่งไม่เปิดเผยอยู่เสมอ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกรณีไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง อันเนื่องมาจากการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ประเด็นตามปัญหาได้ดังนี้

4.2.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาแล้ว

เอกสารที่อยู่ในสำนวนคดีอาญานั้นมีหลายชนิด ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว การที่ผู้เสียหายมาขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีอาญาจากพนักงาน

อัยการ ส่วนใหญ่คือเพื่อต้องการตรวจสอบเหตุการณ์สิ่งไม่พึงคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้อง และต้องการได้พยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนเพื่อนำไปประกอบการยื่นฟ้องเอง ดังนั้น เอกสารส่วนใหญ่ที่ผู้เสียหายต้องการ จึงได้แก่ เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น (แบบอ.ก.4 และ อ.ก.20) บันทึกคำให้การพยาน รายงานการสอบสวน และเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้ สภาพปัญหาที่พบจึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 การไม่เปิดเผยเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20)

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 225/2557 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้แจ้งความดำเนินคดีแก่นาย ข. ผู้ต้องหา ในความผิดฐานกระทำอนาจารแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีโดยใช้กำลังประทุษร้าย ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นแต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ และกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้อื่นเดือดร้อนรำคาญ พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้วมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำอนาจารแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีโดยใช้กำลังประทุษร้าย ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นแต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ และมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้อื่นเดือดร้อนรำคาญ พนักงานอัยการผู้ตรวจสอบสำนวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำอนาจารแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีโดยใช้กำลังประทุษร้าย และมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นแต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ และกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้อื่นเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งพนักงานอัยการผู้กลับกรองงาน และอัยการจังหวัดมีความเห็นควรสั่งฟ้องและไม่ฟ้องผู้ต้องหาเช่นเดียวกับพนักงานอัยการผู้ตรวจสอบสำนวน ผู้อุทธรณ์จึงร้องขอความเป็นธรรมต่ออธิบดีอัยการภาค ต่อมาอธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำอนาจารแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีโดยใช้กำลังประทุษร้าย ฐานใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นแต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ และมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้อื่นเดือดร้อนรำคาญ ผู้อุทธรณ์จึงขอคัดถ่ายคำสั่งฟ้องและความเห็นในข้อหาทำร้ายร่างกายของอัยการจังหวัด และคำสั่งฟ้องและความเห็นในข้อหาทำร้ายร่างกายของอธิบดีอัยการภาค เพื่อนำไปประกอบเป็นพยานหลักฐานต่อศาลในคดีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องต่อศาลแขวง

สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยความเห็นคำสั่งของพนักงานอัยการ เพราะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและเป็นความเห็นภายในของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 (2) และ (3) โดยสำนักงานอัยการชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่า ความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นดุลยพินิจอิสระที่มีได้ถูกรอบงำหรือชี้นำหรือมีอิทธิพลภายนอกเข้ามาทำให้เบี่ยงเบนไป เป็นดุลยพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายงาน ความเห็นและคำสั่งดังกล่าวเป็นเรื่องภายใน ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเปิดเผยความเห็นและคำสั่ง แต่กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง ทั้งนี้ การปฏิเสธไม่อนุญาตให้คัดถ่ายความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นเรื่องที่ได้กระทำโดยเคร่งครัดตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (2) และ (3) มิได้มีเจตนาเลือกปฏิบัติ โดยได้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้กับผู้ขอทุกราย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ประกอบด้วย คำสั่งไม่ฟ้องและความเห็นในข้อหาทำร้ายร่างกายของอัยการจังหวัด และคำสั่งฟ้องและความเห็นในข้อหาทำร้ายร่างกายของอธิบดีอัยการภาค เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เมื่อการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือแก่หน่วยงาน ประกอบกับผู้อุทธรณ์เป็นผู้เสียหายในคดีดังกล่าว การเปิดเผยจะแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์และยุติธรรมในการดำเนินคดี ส่วนที่หน่วยงานอ้างว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการสั่งคดีไว้เป็นไปตามมาตรา 146 วรรคสอง ให้ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่กรณีนี้ พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดให้ฟ้องผู้ต้องหาฐานใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นแต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในข้อหาดังกล่าว แต่ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าหน่วยงานนั้นใช้ดุลยพินิจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงเห็นสมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์

จากแนวคำวินิจฉัยจะเห็นว่า กรณีนี้คดีอาญามีผู้ต้องหาคนเดียว ซึ่งพนักงานอัยการสั่งฟ้องบางข้อหาและสั่งไม่ฟ้องบางข้อหา จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 84 กำหนด อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิขอทราบคำสั่งไม่ฟ้องและความเห็นในข้อหาทำร้ายร่างกายของอัยการจังหวัด พร้อมทั้งคำสั่งฟ้องและความเห็นในข้อหาทำร้ายร่างกายของอธิบดีอัยการภาค ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิขอทราบความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการซึ่งเป็นข้อมูลในสำนวนคดีอาญา และเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พนักงานอัยการจะอ้างหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้เสียหายมีสิทธิขอทราบได้เพียงสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีมาปฏิเสธการเปิดเผยความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการที่อยู่ในสำนวนคดีอาญาไม่ได้ เพราะกรณีนี้ผู้เสียหายไม่ได้ใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสองซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่ผู้เสียหายใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงต้องพิจารณาว่าเข้าข้อยกเว้นให้ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้หรือไม่ตามมาตรา 15

เมื่อพิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา 15 (2) มีขึ้นเพื่อคุ้มครองกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องนำกฎหมายมาบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการสืบสวนสอบสวน ฟ้องคดี พิเคราะห์คดี หรือการดำเนินการทางแพ่ง ทางปกครอง และทางวินัย เป็นต้น ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องนำกฎหมายหรือหลักกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนาจความยุติธรรม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในช่วงเวลานี้ อาจทำให้ผู้กระทำความผิดล่วงรู้แนวทางที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้ดำเนินคดีแก่ตน หรืออาจทำให้เกิดการแทรกแซงกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ ซึ่งจะทำการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้นไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินการนั้น ๆ ได้ จึงจำเป็นต้องคุ้มครองข้อมูลข่าวสารเหล่านี้โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนส่วนรวม อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้เสร็จสิ้นหรือยุติแล้ว ย่อมไม่อาจทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้นเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) ข้อ 7 (ข) พบว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งคาดได้ตามสมควรว่าการเปิดเผยอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคล กระบวนการพิจารณาของศาล หรือกระบวนการพิจารณาข้อพิพาท โดยศาลได้วางหลักการไว้ในคดี Department of State v. Washington Post Co. ว่า การปรับใช้ข้อยกเว้นนี้มีเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) เป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการพิจารณาหรือกำลังดำเนินการ และ 2) มีความเป็นไปได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อกระบวนการพิจารณา แต่หากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายนั้นสิ้นสุดลงเมื่อใด ข้อมูลข่าวสารนั้นจะไม่ได้รับการยกเว้นไม่เปิดเผย ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (The Access to Information Act 1985) ตามข้อยกเว้นที่ 16 (1)(c) โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของแคนาดา ได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยที่ 07-00 (Who Blew the Whistle) ว่า ต้องเป็นกรณีที่กระบวนการสืบสวนกำลังดำเนินการอยู่ ไม่รวมถึงกระบวนการสืบสวนที่เสร็จสิ้นไปแล้ว

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เมื่อกรณีนี้ได้เสร็จสิ้นกระบวนการตามขั้นตอนของกฎหมายโดยพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว การเปิดเผยความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางคดีหรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพแต่อย่างใด ประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการในสำนวนคดีอาญามีผลกระทบโดยตรงต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสำนวนคดีนั้น การเปิดเผยย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะน้อยมากเมื่อเทียบกับสิทธิของผู้เสียหายที่จะใช้ข้อมูลเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของตน อีกทั้งการเปิดเผยเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการจะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนั้น หากพิจารณาเพียงมาตรา 15 (2) ย่อมปรับบทได้ว่าพนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) แก่ผู้เสียหายได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามข้ออ้างของพนักงานอัยการเกี่ยวกับความเป็นอิสระ หากพิจารณาหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และมาตรา 22 จะเห็นว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการสั่งคดีของพนักงานอัยการให้สามารถพิจารณาสั่งคดีได้ตามดุลพินิจโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลใด ๆ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่กำหนดว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ทำให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ แต่มิได้หมายความว่าพนักงานอัยการจะเป็นอิสระจากกรอบ

ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายอื่นจะทำให้พนักงานอัยการขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ต้องควบคุมขอบเขตความเป็นอิสระของพนักงานอัยการว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองนั้นหมายความว่า ถ้าการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม มีเหตุผลอันสมควรตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พนักงานอัยการย่อมไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย แต่มิได้หมายความว่า การสั่งคดีที่เสร็จสิ้นแล้วจะได้รับความคุ้มครองอยู่ตลอดไปโดยไม่ถูกตรวจสอบหรือเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสียเพราะหากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น นำข้อเท็จจริงนอกสำนวนมารับฟัง หรือรับฟังพยานหลักฐานผิดไปจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พนักงานอัยการย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักประกันความเป็นอิสระ ทำให้กฎหมายต้องสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการไม่ว่าจะภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กร ซึ่งการควบคุมภายนอกองค์กรโดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาย่อมเป็นช่องทางหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการและจะทำให้ผู้เสียหายเกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจ ดังนั้น การที่พนักงานอัยการอ้างความเป็นอิสระอยู่ตลอดไปย่อมเกินไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากนี้ ตามข้ออ้างของพนักงานอัยการที่ว่า การปฏิเสธไม่อนุญาตให้คัดลอกความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นเรื่องที่ได้กระทำโดยเคร่งครัด มิได้มีเจตนาเลือกปฏิบัติ โดยได้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้กับผู้ขอทุกราย หากพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจภายใต้หลักความเสมอภาคซึ่งมีแนวคิดว่าห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติต่อกรณี que เหมือนกันให้แตกต่างกันและเจ้าหน้าที่รัฐต้องวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันให้เหมือนกัน ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐเคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและได้ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไปแล้ว จะผูกพันเจ้าหน้าที่รัฐให้ต้องวินิจฉัยเรื่องอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีกอย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยก่อน ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ถ้าคำวินิจฉัยก่อน ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐจะนำคำวินิจฉัยก่อน ๆ ของตนมาเป็นบรรทัดฐานให้ต้องผูกพันกับผลของคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ได้

ปัญหาคือ การที่พนักงานอัยการเห็นว่าเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดจึงได้รับความคุ้มครองอยู่เสมอไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 (3) นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ปัญหานี้แม้จะปรากฏว่ามีบางกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังตีความขัดแย้งกัน แต่ตามแนวคำวินิจฉัยระยะหลัง ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่าหากการพิจารณาของพนักงานอัยการเสร็จสิ้นโดยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการสามารถเปิดเผยได้ ดังจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 543/2565 ซึ่งวางแนวไว้ว่า “ความเห็นของพนักงานสอบสวน ความเห็นของอัยการเจ้าของสำนวน ความเห็นของหัวหน้าพนักงานอัยการที่ปรากฏความเห็นไม่แย้งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นข้อมูลในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาซึ่งดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญาดังกล่าว ข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีนี้จึงมิใช่ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่อย่างใด เนื่องจากข้อกฎหมายดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระในการเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่สามารถเสนอความเห็นได้เต็มที่โดยไม่ถูกแทรกแซงก่อนมีผลยุติ เพราะเรื่องที่กำลังดำเนินการอาจมีข้อเสนอย่างหนึ่งแต่ในที่สุดอาจจบลงด้วยผลอีกอย่างหนึ่งได้ กฎหมายจึงคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานระหว่างการพิจารณานั้นได้ แต่กรณีนี้เมื่อการดำเนินการทางคดีเสร็จสิ้นยุติแล้ว ความเห็นของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงไม่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานตามมาตรา 15 (3) อีกต่อไป และแม้ว่าสำนักงานอัยการจะได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องและสรุปความเห็นของพนักงานอัยการ พร้อมกับพยานหลักฐานในคดีให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์นี้อีก...”

แสดงให้เห็นว่า เหตุผลความจำเป็นเบื้องหลังของหลักการในข้อนี้คือต้องการคุ้มครองข้อมูลความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาหรือจัดทำเรื่องดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเสนอความเห็นได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือกดดันจากบุคคลภายนอกก่อนมีผลยุติ แต่หากต่อมาเรื่องดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเสร็จ ข้อมูลใดที่ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ย่อมเป็นสิ่งที่ควรเปิดเผยได้

เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยความเห็นและคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (The Access to Information Act 1985) มาตรา 21 กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือการใช้ดุลพินิจ เจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่เปิดเผยได้

แต่ข้อยกเว้นนี้จะไม่ใช่กับผลการพิจารณาขั้นสุดท้ายที่กระทบต่อสิทธิของเอกชน ส่วนในรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าถึงเอกสารทางปกครองของฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753 of 17 July 1978)) ก็กำหนดเงื่อนไขของเอกสารที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเปิดเผยต่อประชาชนได้ต้องเป็นเอกสารในขั้นสุดท้าย (des documents achieves) มิใช่เอกสารในขั้นเตรียมการหรืออยู่ระหว่างจัดทำหรือที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีนี้ไม่ปรากฏว่าการเปิดเผยความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการจะกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างไร ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการได้พิจารณาทำความเข้าใจในสำนวนคดีอาญาเสร็จสิ้นแล้ว ความเห็นและคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจึงยุติและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ในแง่ภายในองค์กรอัยการ จึงควรที่จะปรับหลักกฎหมายว่าพนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยเอกสารแก่ผู้เสียหายได้

อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา 15 (3) ยังมีความไม่ชัดเจนในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติว่าในเมื่อกระบวนการทำความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเสร็จสิ้นแล้ว เอกสารรายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งในกรณีนี้คือ เอกสารความเห็นและคำสั่งพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) จะมีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอีกหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าพนักงานอัยการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่ด้วยสภาพปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเข้าถึงเอกสารที่เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของพนักงานอัยการได้แต่อย่างใด

กรณีศึกษาที่ 2 การไม่เปิดเผยรายชื่อพนักงานอัยการที่ร่วมพิจารณาคำนวน

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 428/2562 ข้อเท็จจริงได้ความว่า สำนักงานอัยการปฏิเสธรายชื่อพนักงานอัยการที่รับผิดชอบและรายชื่อพนักงานอัยการที่ร่วมลงลายมือชื่อในคำสั่งไม่ฟ้องในสำนวนคดีอาญาที่ 245/2557 เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (2) บัญญัติห้ามไว้ชัดเจนว่าไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และพนักงานอัยการบางคนคัดค้านการเปิดเผย สำนักงานอัยการไม่ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงว่าผู้ขอมีความประสงค์จะนำรายชื่อพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องไปใช้เพื่อทำอะไรบ้าง การเปิดเผยรายชื่อของพนักงานอัยการจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องในสำนวนคดีตามมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า รายชื่อพนักงานอัยการที่รับผิดชอบและรายชื่อพนักงานอัยการที่ร่วมลงลายมือชื่อในคำสั่งไม่ฟ้องในสำนวนคดีอาญาที่ 245/2557 ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นการพิจารณาตั้งคดีของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามปกติของพนักงานอัยการ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว จึงมีผลทำให้พิจารณาตั้งคดีของพนักงานอัยการเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยรายชื่อพนักงานอัยการจึงไม่เป็นอุปสรรคหรือส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอันจะทำให้การบังคับใช้เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการเปิดเผยรายชื่อพนักงานอัยการจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความไม่ปลอดภัยแต่อย่างใด ตามมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งการเปิดเผยจะทำให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้ จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเปิดเผยรายชื่อพนักงานอัยการที่รับผิดชอบและรายชื่อพนักงานอัยการที่ร่วมลงลายมือชื่อในคำสั่งไม่ฟ้องในสำนวนคดีอาญาที่ 245/2557 พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงลายมือชื่อของพนักงานอัยการแต่ให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูได้

จากคำวินิจฉัย มีประเด็นว่าลายมือชื่อพนักงานอัยการเป็นข้อมูลข่าวสารบุคคลหรือไม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ให้นิยามข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลว่าหมายถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมายรหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ อาทิ ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการเข้าถึงเอกสารทางปกครองของฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753 of 17 July 1978)) พบว่ามีการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเอกสารที่ประชาชนมีสิทธิขอตรวจดูนั้นจะต้องเป็นเอกสารที่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งหมายถึงเอกสารทุกชนิดที่เกี่ยวกับบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าโดยการระบุชื่อหรือโดยการระบุลักษณะใด ๆ จนทำให้รู้หรือคาดหมายได้ว่าเอกสารนั้นกล่าวถึงบุคคลใด ทั้งนี้

คณะกรรมการการเปิดเผยเอกสารของราชการ (CADA) ได้แบ่งลักษณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารเป็น 2 จำพวก คือ 1) บุคคลที่ได้รับผลโดยตรงจากข้อความในเอกสารนั้น และ 2) บุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงและเป็นส่วนตัวในเอกสารนั้น เช่น บิดามารดามีสิทธิเรียกร้องเอาเอกสารใด ๆ ของโรงเรียนที่ได้ทำขึ้นเกี่ยวกับบุตรของตน

เมื่อวิเคราะห์แล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ลายมือชื่อของพนักงานอัยการไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลอื่นจะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะพนักงานอัยการไม่ได้มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียโดยตรงในสำนวนคดีอาญาที่รับผิดชอบ เนื่องจากการพิจารณาคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการแต่ละท่านเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ลายมือชื่อของพนักงานอัยการที่ร่วมพิจารณาและทำความเข้าใจในคำสั่งไม่ฟ้องจึงไม่ใช่ข้อมูลที่บ่งบอกลักษณะเฉพาะตัวของพนักงานอัยการ แต่เป็นการลงลายมือชื่อตามการปฏิบัติราชการปกติของพนักงานอัยการ การเปิดเผยลายมือชื่อดังกล่าวจึงไม่เป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลของพนักงานอัยการโดยไม่สมควร ตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่อย่างใด⁹

ส่วนประเด็นที่ว่า การเปิดเผยรายชื่อพนักงานอัยการจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพนักงานอัยการหรือไม่ หากพิจารณาตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในสหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) ข้อ 7 (ก) มีข้อยกเว้นที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะเป็นการอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายนของบุคคล ซึ่งเจตนารมณ์ประการหนึ่งของข้อยกเว้นนี้ คือเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจจับอาชญากรและสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิด มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในข้อมูลที่ข่าวสารที่การเปิดเผยอาจจะกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของตน แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย พนักงานอัยการไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ด้านการ

⁹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 350/2563 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ต้องหา ขอนหนังสือความเห็นสั่งไม่ฟ้องของอัยการจังหวัดที่มีลายมือชื่อของอัยการผู้สั่งไม่ฟ้องลงนามมาด้วย และหนังสือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอธิบดีอัยการภาคที่มีลายมือชื่อของรองหรืออธิบดีอัยการภาคลงนามมาด้วย สำนักงานอัยการพิเศษการเปิดเผยลายมือชื่อของพนักงานอัยการ เพราะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวบุคคล อันเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูล พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้อุทธรณ์.

จับกุม สืบสวนและสอบสวน แต่มีอำนาจหน้าที่ด้านการพิจารณาสั่งคดี และหากพนักงานอัยการต้องการสอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติม พนักงานอัยการก็มีอำนาจเพียงสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) ดังนั้น รายชื่อของพนักงานอัยการที่ร่วมพิจารณาสำนวน ทำความเห็นและสั่งคดี จึงไม่มีลักษณะที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพนักงานอัยการ

นอกจากนี้ ตามคำวินิจฉัยปรากฏว่ามีพนักงานอัยการบางท่านคัดค้านการเปิดชื่อตาม มาตรา 17 ประเด็นปัญหาคือ การเปิดเผยชื่อพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบ ร่วมทำความเห็นและร่วมทำคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในสำนวนคดีอาญานั้นกระทบต่อผลประโยชน์ได้เสียของพนักงานอัยการผู้นั้นหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้มีตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 14/2545 วินิจฉัยว่า “...ข้ออ้างของสำนักงานอัยการที่ว่าผู้ให้ข้อมูลข่าวสารไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยนั้น จากสรุปพยานหลักฐานที่ผู้อุทธรณ์ได้รับไปแล้ว ปรากฏชื่อและคำให้การของพยานที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้อุทธรณ์ทราบคืออยู่แล้ว และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานธนาคาร ต่างให้การเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ การเปิดเผยข้อมูลคำให้การพยานเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ใดตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเรื่องนี้เป็น การแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้ด้วย จึงให้สำนักงานอัยการเปิดเผยสำเนาสำนวนการสอบสวนแก่ผู้อุทธรณ์”

เมื่อพิเคราะห์ตามแนวคำวินิจฉัยแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า การตรวจพิจารณาสำนวน ทำความเห็นและออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องของพนักงานอัยการเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีว่ามีเหตุอันควรฟ้องหรือไม่ ซึ่งพนักงานอัยการต้องพิจารณาไปตามพยานหลักฐานในสำนวนอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 พนักงานอัยการย่อมไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในสำนวนคดีอาญาที่รับผิดชอบ การเปิดเผยชื่อพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวน ร่วมทำความเห็นและร่วมทำคำสั่งไม่ฟ้อง จึงไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของพนักงานอัยการ กรณีจึงไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น แม้จะมีคำคัดค้านการเปิดเผยชื่อ ผู้มีหน้าที่อนุญาตก็ไม่ควรนำเอาคำคัดค้านดังกล่าวของพนักงานอัยการมาเป็นเหตุแห่งการปฏิเสธการเปิดเผยรายชื่อนั้น เมื่อรายชื่อและลายมือชื่อ

ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวน ร่วมทำความเข้าใจและร่วมทำคำสั่งไม่ฟ้องไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กรณีนี้จึงสามารถเปิดเผยได้

อย่างไรก็ตาม แม้อายชื่อและลายมือชื่อของพนักงานอัยการจะไม่เข้าข่ายยกเว้นที่ห้ามเปิดเผย แต่ในส่วนของลายมือชื่อพนักงานอัยการนั้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามแนวนี้นี้ว่าไม่ควรเปิดเผยโดยการสำเนาให้แก่ผู้เสียหาย แต่สามารถให้ผู้เสียหายตรวจดูในสำนวนได้ ทั้งนี้ เพราะลายมือชื่อของพนักงานอัยการนั้นปรากฏอยู่บนเอกสารความเห็นและคำสั่ง (อ.ก.4 และอ.ก.20) แต่สภาพของเอกสารดังกล่าวไม่ใช่เอกสารมหาชนที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของเอกชน หรือมีไว้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ เนื่องจากเป็นเอกสารเกี่ยวกับการให้ความเห็นส่วนบุคคลของพนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้น ซึ่งเป็นการให้ความเห็นทางกฎหมายอันเป็นดุลพินิจโดยอิสระของพนักงานอัยการ การเปิดเผยโดยการให้สำเนาทั้งหมดแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก อาจทำให้เกิดการนำไปใช้อ้างอิงในทางใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

กรณีศึกษาที่ 3 การไม่เปิดเผยเอกสารพยานหลักฐานในสำนวน

สภาพปัญหาที่พบในกรณีนี้คือ เมื่อมีผู้เสียหายขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง พนักงานอัยการมักจะอนุญาตให้ตรวจหรือคัดถ่ายได้เพียงสำเนาคำให้การของผู้เสียหายในชั้นสอบสวน ส่วนเอกสารหลักฐานอื่น ๆ มักจะไม่อนุญาต ซึ่งสาเหตุของปัญหาคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 144 ไม่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องเปิดเผยสำเนาคำให้การของพยานบุคคลอื่น หรือเอกสารพยานหลักฐานอื่น แต่ให้พนักงานอัยการนำมาตรา 14, 15 และ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาพิจารณาประกอบ ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่เปิดเผยเอกสารพยานหลักฐาน แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1) บันทึกรายการให้การพยาน

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 365/2565 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้เสียหายขอบันทึกรายการให้การของพยานทุกปาก เพื่อนำไปให้ทนายความพิจารณาฟ้องเอง สำนักงานอัยการเห็นว่าคดีนี้พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา จึงอนุญาตให้คัดถ่ายคำให้การของผู้เสียหายเนื่องจากเป็นเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายโดยตรง แต่ไม่อนุญาตให้คัดถ่ายคำให้การของพยานทุกปาก เนื่องจาก

(1) บันทึกรายการให้การของพยานเป็นพยานหลักฐานในสำนวนที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้จัดทำขึ้นเป็นความลับเพื่อประโยชน์ในทางราชการโดยเฉพาะ ไม่ใช่เอกสารของฝ่ายผู้เสียหาย

แม้คดีนี้จะเสร็จเด็ดขาดโดยพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้ความคุ้มครองสิ้นสุดลง หรือทำให้สำนวนการสอบสวนกลายเป็นเอกสารสาธารณะไปไม่ อีกทั้งการเปิดเผยคำให้การของพยานที่ให้ไว้กับพนักงานสอบสวนนั้นยังจำกัดกับเจตนารมณ์ของพยานผู้ให้ถ้อยคำที่ประสงค์จะให้ข้อมูลกับบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานเพื่อประโยชน์ในทางราชการ โดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ใช่การให้ข้อมูลเพื่อนำไปเปิดเผยแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือแก่บุคคลภายนอก หรือเพื่อให้เอกชนรายใดรายหนึ่งสามารถนำไปใช้อ้างอิงแสวงหาประโยชน์ได้อย่างอิสระเสรีเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนรายนั้น

(2) บันทึกรายการให้การของพยานเป็นการเปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูลอาจสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ กระบวนการยุติธรรม และบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ การเปิดเผยบรรดาเอกสารหลักฐานในสำนวนการสอบสวนคดีหนึ่ง ๆ ย่อมเป็นการเปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูล และเป็นการเปิดเผยกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน วิธีการปฏิบัติหน้าที่ และวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานในคดีอาญาโดยละเอียดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานทราบ ทำให้บุคคลภายนอกทราบถึงแหล่งที่มาของข้อมูล หรือรู้ทันแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยละเอียดซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานในคดีอาญาอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการเข้าถึงข้อมูลพยานหลักฐานยากขึ้น และกระทบกับกระบวนการยุติธรรมโดยรวมของทั้งระบบ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามความหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (2)

(3) บันทึกรายการให้การของพยานมีข้อมูลส่วนบุคคลของพยาน ทั้งชื่อ ที่อยู่ และเบอร์โทรศัพท์ติดต่อ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวย่อมกระทบสิทธิส่วนบุคคลและความปลอดภัยของพยาน
แยกพิจารณาประเด็นปัญหาตามข้ออ้างของพนักงานอัยการได้ดังนี้

ประเด็นแรก กรณีที่อ้างว่าบันทึกคำให้การของพยานเป็นพยานหลักฐานในสำนวนที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้จัดทำขึ้นเป็นความลับ การเปิดเผยคำให้การของพยานจำกัดกับเจตนารมณ์ของพยานที่ประสงค์จะให้ข้อมูลกับบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะเท่านั้น เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่า คณะกรรมการได้วินิจฉัยประเด็นนี้ไว้ว่า แม้สำนักงานอัยการจะอ้างว่าคำให้การของพยานเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นเอกสารที่พนักงานสอบสวนได้จัดทำขึ้นและรวบรวมเป็นความลับเพื่อประโยชน์ในทางราชการ โดยเฉพาะ ก็ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ตามข้อ 24 ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับ

ของทางราชการ พ.ศ. 2544¹⁰ แต่อย่างไรก็ตาม แสดงว่าในประเด็นนี้ คณะกรรมการก็ไม่ได้วินิจฉัยว่า เอกสารในสำนวนสอบสวนเป็นเอกสารลับหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 26 บทที่ 1 และบทที่ 2 พบว่า สำนักงานตำรวจให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารในสำนวน การสอบสวนอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าสำนวนการสอบสวนเป็นเอกสารสำคัญในการสอบสวน พยานหลักฐานต่าง ๆ พนักงานสอบสวนจึงต้องสงวนสำนวนการสอบสวนไว้เป็นความลับอย่างยิ่ง ซึ่งหากพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคนใด ทำให้ข้อมูลข่าวสารในสำนวนการสอบสวนรั่วไหลและสร้างความเสียหายแก่กรมตำรวจ ทั้งพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่รวม ตลอดถึงผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นจะต้องถูกสอบสวนและถูกลงโทษทางวินัย ด้วยเหตุนี้ จึงอาจเป็น เหตุผลหนึ่งที่ทำให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเห็นว่าเอกสารในสำนวนการสอบสวน เป็นข้อมูลข่าวสารลับที่ห้ามเปิดเผยแก่บุคคลภายนอก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของระเบียบการตำรวจดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า ระเบียบนี้ต้องการปกปิดข้อมูลในสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ หรืออยู่ระหว่างการสืบสวนหาพยานหลักฐาน ติดตามจับกุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือยังไม่ได้มีการฟ้องร้องเสร็จสิ้นคดี การเปิดเผยข้อมูลในระหว่างนี้จะทำให้ฝ่ายผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ทราบพยานหลักฐานอัน สำคัญในคดีนั้น ๆ และนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการต่อสู้คดีอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทาง ราชการได้ พนักงานสอบสวนจึงต้องปกปิดข้อมูลในช่วงเวลานี้อย่างเคร่งครัด แต่หากคดีใดได้ ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ในระเบียบบทที่ 1 ข้อ 5 ก็เปิดโอกาสให้มีการเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกได้ โดยกำหนดว่า ถ้าบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะต้องการขอคัดสำเนาเอกสาร เช่น รายงานประจำวัน คำให้การและคำร้องทุกข์ของผู้กล่าวหา เพื่อไปดำเนินคดีทางศาลแล้วก็ให้หัวหน้าพนักงาน สอบสวนเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

นอกจากนี้ หากพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเป็นเอกสารลับ พบว่า เอกสารใดจะเป็น เอกสารลับต้องมีการกำหนดชั้นความลับ โดยผู้มีอำนาจด้วย และโดยส่วนใหญ่แล้วเอกสารลับ จะต้องเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งรัฐ เช่น เรื่องความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อเทียบเคียงหลักเกณฑ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร สหรัฐอเมริกา ((The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) เกี่ยวกับประเด็นเอกสารลับ

¹⁰ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544. ข้อ 24

“ข้อมูลข่าวสารลับที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผย โดยไม่มี ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ให้ถือว่าข้อมูลข่าวสารนั้นถูกยกเลิกชั้นความลับแล้ว เว้นแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลและศาล มีคำสั่งหรือคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น”.

พบว่า ข้อ 7 (ง) มีการกำหนดข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งคาดหมายได้ตามสมควรว่าอาจเป็นการเปิดเผยถึงตัวผู้เป็นแหล่งข้อมูล ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนั้นรวมถึงข้อมูลที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ด้านการสืบสวนหรือเจ้าหน้าที่สืบราชการลับ แต่การจะพิจารณาว่าเป็นข้อมูลลับหรือไม่ ศาล Supreme Court ของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ในคดี United States Dept of Justice v. Landano ว่าต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าเมื่อเปิดเผยแล้วจะเป็นการเปิดเผยถึงแหล่งข้อมูลลับหรือแหล่งข้อมูลที่ต้องการให้ปกปิดหรือไม่ ทั้งนี้ หากเป็นคดีอาญารุนแรงจะถือว่าผู้ให้ข้อมูลคือแหล่งข้อมูลลับที่จำเป็นต้องปกปิดเสมอ ส่วนในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (The Access to Information Act 1985) มาตรา 14 มีหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารลับที่ได้รับมาจากประเทศอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศซึ่งการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถไม่เปิดเผยได้ ส่วนในรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าถึงเอกสารทางปกครองของฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753 of 17 July 1978)) ก็กำหนดข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วกำหนดให้เป็นลับ หรือข้อมูลความลับด้านการป้องกันประเทศและนโยบายต่างประเทศ ข้อมูลความลับส่วนบุคคล ข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

จึงสรุปได้ว่า ลักษณะของเอกสารลับ คือ เอกสารที่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ผลประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นข้อมูลที่หน่วยงานกำหนดไว้ให้เป็นความลับ รวมตลอดถึงข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลลับ ซึ่งแหล่งข้อมูลลับนั้นมี 2 ลักษณะ คือ 1) แหล่งข้อมูลลับโดยสภาพ เช่น แหล่งข้อมูลในคดีอาชญากรรมรุนแรง ข้อมูลจากสายลับหรือผู้ล่อซื้อ ข้อมูลจากหน่วยงานด้านความลับ เช่น หน่วยสืบราชการลับ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลความลับธุรกิจ 2) แหล่งข้อมูลลับโดยความประสงค์ ซึ่งกรณีนี้จะต้องมีการตกลงรักษาความลับระหว่างหน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูล เช่น ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลประวัติทางการแพทย์

ดังนั้น บันทึกคำให้การพยานรวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน จะถือเป็นเอกสารลับหรือไม่ จึงยังเป็นปัญหาต่อการใช้ดุลพินิจ เพราะพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่าการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐหรือไม่ การเปิดเผยจะทำให้เกิดการล่วงถึงรู้แหล่งข้อมูลลับหรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาว่าผู้ให้การเป็นพยานต่อพนักงานสอบสวนนั้นประสงค์จะให้เปิดเผยคำให้การของตนหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ กฎหมายได้วางแนวทางแก้ไขไว้ในมาตรา 17 ว่าหากพนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยบันทึกคำให้การพยานอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของพยาน

คนใด ให้แจ้งให้บุคคลนั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด และหากมีการคัดค้าน พนักงานอัยการต้องนำคำคัดค้านมาพิจารณาประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าเมื่อมีคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่เปิดเผยเอกสารนั้น แต่กฎหมายเพียงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องนำคำคัดค้านมาพิจารณาประกอบ และกรณีที่ไม่มีการตอบกลับซึ่งคำคัดค้าน กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อไป แต่สภาพปัญหาที่พบคือ เมื่อมีคำคัดค้านหรือแม้ไม่มีการตอบกลับซึ่งคำคัดค้าน พนักงานอัยการจะสั่งไม่เปิดเผยเอกสารทันทีโดยไม่ใช้ดุลพินิจ

ประเด็นต่อมา กรณีที่อ้างว่าการเปิดเผยบรรดาเอกสารหลักฐานในสำนวนการสอบสวนจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานในคดีอาญาอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการเข้าถึงข้อมูลพยานหลักฐานยากขึ้น และกระทบกับกระบวนการยุติธรรมโดยรวมทั้งระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในแคนาดา พบว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของแคนาดาได้วินิจฉัยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีนี้ไว้ในคำวินิจฉัยที่ 07-96 (Who's Calling the Shots Case) กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปฏิบัติการโซมาเลีย โดยกล่าวอ้างว่าการเปิดเผยจะกระทบกระเทือนต่อการสืบสวนตามกฎหมาย เพราะอาจทำให้เกิดบรรยากาศของความขัดแย้งในกระบวนการสืบสวน ทำให้ได้ความร่วมมือจากพยานลดลง และอาจทำให้เสียความเป็นกลางก่อนการสอบสวนได้ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของแคนาดาเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่มาจากความกังวลของเจ้าหน้าที่อันเป็นการคาดคะเนที่ไกลเกินไป เพราะเจ้าหน้าที่สามารถทำหน้าที่ด้านการสืบสวนให้มีประสิทธิภาพได้ โดยไม่จำเป็นต้องปกปิดข้อมูลข่าวสาร การปกปิดข้อมูลข่าวสารควรใช้ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงใช้วิธีการอย่างอื่นได้แล้ว จึงมีความเห็นให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีนี้พนักงานอัยการอ้างข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อส่วนตัวและเป็นการคาดคะเนที่ไกลเกินไป เนื่องจากความเป็นผู้เสียหายเกิดจากการที่มีผู้กระทำความผิดต่อบุคคลนั้นเป็นรายกรณี มิใช่ว่าเมื่อบุคคลหนึ่งตกเป็นผู้เสียหายในคดีหนึ่งแล้วจะกลายเป็นผู้เสียหายในคดีอื่น ๆ อีก การปกปิดเอกสารพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนด้วยการคาดคะเนว่าผู้เสียหายจะนำข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไปใช้ขัดขวางกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอื่น ๆ ต่อไปในอนาคตนั้น เป็นการให้เหตุผลที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและเป็นไปได้ยากที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างนี้จึงรับฟังไม่ได้

ประเด็นสุดท้าย กรณีที่อ้างว่าบันทึกคำให้การของพยานมีข้อมูลส่วนบุคคลของพยาน การเปิดเผยย่อมกระทบสิทธิส่วนบุคคลและความปลอดภัยของพยาน หากพิจารณาตามทฤษฎี

สัญญาประชาคมของรุสโซและจอห์น ล็อก ซึ่งเห็นว่าเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นต้องถูกจำกัดโดยกฎหมาย เพื่อความสงบและมั่นคงในชีวิตของทุกคน โดยที่รัฐเข้ามาเป็นคู่สัญญากับทุกคนในประชาคมก็เพื่อที่จะควบคุมและคุ้มครองเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ผ่านกฎเกณฑ์ของกฎหมาย นั้นหมายความว่ากฎหมายที่เกิดขึ้นตามพันธะสัญญาประชาคมของแนวคิดดังกล่าวจะต้องควบคุมให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งไม่ไปละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อทุกคนคือส่วนหนึ่งของสังคม แม้อกฎหมายจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ แต่กฎหมายก็ต้องมีกลไกการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการเข้าถึงเอกสารทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753 of 17 July 1978)) ก็พบว่ามีการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเฉพาะแต่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงเท่านั้นที่จะมีสิทธิที่ขอตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าวได้ ส่วนบุคคลอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะไม่สามารถขอตรวจดูได้

ส่วนกรณีที่อ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น เห็นว่า ในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ย่อมมีข้อมูลข่าวสารที่พาดพิงหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น เช่น ผู้ต้องหา พยานบุคคล หรือผู้ให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงาน

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในสหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) ในข้อยกเว้นที่ 7 (จ) พบว่า มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยคาดว่าจะป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายของบุคคล ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของแคนาดา (The Access to Information Act 1985) มาตรา 17 ก็กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

เห็นได้ว่า นอกจากกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศจะให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว กฎหมายยังให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารและการเปิดเผยข้อมูลนั้นอาจกระทบกระเทือนต่อเขาที่ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในข้อมูลที่ข่าวสารที่การเปิดเผยอาจรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของตนโดยไม่สมควร หรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของตน

ดังนั้น บันทึกคำให้การพยานที่แสดงให้เห็นหรือทำให้รู้ตัวแหล่งข้อมูลสำคัญ เช่น พยานในคดีฆ่าผู้อื่น คดีข่มขืนกระทำชำเราเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การเปิดเผยย่อมาก่อนให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพยานได้ ส่วนบุคคลที่ให้ข้อมูลโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเผยแพร่ต่อผู้อื่น การเปิดเผยย่อจะทำให้รู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาลักษณะของเอกสารประกอบข้อเท็จจริงแวดล้อมเป็นรายกรณีไปว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความไม่ปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือไม่ หรือจะขัดต่อเจตนาของผู้ให้ข้อมูลหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ จึงยังเป็นปัญหาต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้เสียหายส่วนใหญ่ที่มาขอตรวจหรือคัดสำเนาบันทึกคำให้การพยาน ไม่ว่าจะเป็คำให้การผู้ต้องหา หรือบุคคลอื่น รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน ต่างมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อต้องการตรวจสอบพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมไว้ ตลอดจนตรวจสอบข้อเท็จจริงและเหตุผลในการพิจารณาตั้งคดีของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เพื่อที่จะนำข้อมูลและเอกสารทั้งหมดไปประกอบการพิจารณาและยื่นฟ้องคดีเอง ซึ่งไม่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด แต่ถึงกระนั้น บันทึกคำให้การพยานย่อมมีข้อมูลส่วนบุคคลของพยาน จึงควรลบข้อมูลในขอบเขตแห่งสิทธิส่วนบุคคล ได้แก่ ลายพิมพ์นิ้วมือ อายุ ที่อยู่ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ชื่อบิดา มารดา สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน เลขประจำตัวประชาชน ตำนานีรูปพรรณสัณฐาน วัน เดือน ปีเกิด สำเนาทะเบียนบ้าน หมายเลขโทรศัพท์ ของผู้ต้องหาและพยาน เพราะข้อมูลดังกล่าวไม่ได้มีความจำเป็นต่อผู้เสียหายและการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของพยาน โดยไม่สมควร

2) พยานเอกสารอื่น

กรณีศึกษา คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 71/2553 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้เสียหายในความผิดฐานฉ้อโกง ขอสำเนาเอกสารการสอบสวน เพื่อนำไปใช้เป็นหลักฐานประกอบการฟ้องคดีอาญาต่อศาล เนื่องจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงขั้นตอน และวิธีการกระทำความผิดของของผู้ต้องหา จึงจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อแสดงให้เห็นว่าคดีมีมูลที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบริษัทของผู้อุทธรณ์

สำนักงานอัยการเปิดเผยสำเนาคำให้การผู้กล่าวหาทุกแผ่น เอกสารแนบคำให้การผู้กล่าวหาเพิ่มเติม หนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการฉบับย่อ และรายงานเดินบัญชีที่มีลายมือชื่อผู้กล่าวหา แต่ปฏิเสธการเปิดเผยสำเนาเอกสารอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย เอกสารต่าง ๆ และรายละเอียดเกี่ยวกับรายการเงินฝากถอนในบัญชีเงินฝากธนาคาร (Statement) ซึ่งพนักงานสอบสวนได้รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากเป็นคดีความผิดส่วนตัว การดำเนินการใช้สิทธิทางศาลคดียังไม่ถึงที่สุด และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้เกี่ยวข้องในคดี หากผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องผู้ต้องหาและมีหมายเรียกจากศาลขอเอกสารในสำนวนก็จะดำเนินการจัดส่งให้ทางศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า บันทึกการให้ถ้อยคำของพยานบุคคล และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเอกสารของบริษัทผู้อุทธรณ์ ปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา คดีเป็นอันยุติ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์จึงไม่น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามนัยมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากสำนักงานอัยการเห็นว่า การเปิดเผยอาจมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องในคดีก็อาจใช้ดุลพินิจปกปิดชื่อหรือข้อความอื่นใดที่จะทำให้ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้ให้ถ้อยคำนั้นได้ เมื่อผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจึงควรมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ปกป้องประโยชน์ได้เสียของตน จึงวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนให้แก่ผู้อุทธรณ์ แต่อาจใช้ดุลพินิจปกปิดชื่อ โดยลบหรือทำการอื่นใดต่อข้อความที่จะทำให้ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้ให้ถ้อยคำนั้น แต่การปกปิดชื่อหรือข้อความนั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบกระเทือนถึงเนื้อความของข้อมูลข่าวสารนั้น

จากคำวินิจฉัยเห็นได้ว่า คดีนี้เป็นคดีความผิดส่วนตัว แม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะนำคดีไปฟ้องเองได้ แต่การที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิฟ้องคดีเองได้นั้น ผู้เสียหายควรมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลในสำนวนการสอบสวนเสียก่อน เพื่อที่ผู้เสียหายจะได้มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ประกอบข้อฟ้องร้อง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ต่อศาลได้อย่างเพียงพอ แต่ปรากฏว่าพนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวทั้งที่เอกสารเหล่านั้นเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับรายการเงินฝากถอนในบัญชีเงินฝากธนาคาร (Statement) ซึ่งผู้เสียหายนำมามอบให้พนักงานสอบสวนเพื่อรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน และไม่ใช้ข้อมูลข่าวสารของฝ่ายผู้ต้องหาแต่อย่างใด

ปัญหานี้เกิดจากการหนังสือเวียนของสำนักงานอัยการสูงสุดวางแนวปฏิบัติให้แก่พนักงานอัยการว่า เมื่อมีบุคคลใดขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการสอบสวน ให้ใช้ดุลพินิจว่าเข้าข้อห้ามตามมาตรา 14, 15 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ ยกเว้นคำให้การของผู้เอง ให้อนุญาตได้ตามสมควร ทำให้เอกสารอื่น ๆ แม้เป็นเอกสารของผู้เสียหายเอง แต่เมื่อถูกนำเข้าไปในสำนวนการสอบสวน เอกสารเหล่านั้นจะถูกถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน ซึ่งเป็นเอกสารที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้เป็นความลับไม่ใช่เอกสารมหาชนที่มีไว้ให้เอกชนใช้อ้างอิงหรือแสวงหาประโยชน์ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2563 ข้อ 143 (การตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การชั้นสอบสวน) กำหนดว่า ให้หัวหน้าพนักงานอัยการอนุญาตให้ผู้เสียหายตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ซึ่งเอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหายในชั้นสอบสวนหมายถึง (1) เอกสารที่ผู้เสียหายนำมามอบให้ (2) เอกสารที่ผู้เสียหายลงลายมือชื่อไว้ (3) เอกสารที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างหรือพาดพิงถึง ทั้งนี้การเปิดเผยจะต้องไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ระเบียบข้อ 144 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก่พนักงานอัยการในการพิจารณาอนุญาตให้เปิดเผยเอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหาย ทำให้พนักงานอัยการมักยกระเบียบภายในและกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธสิทธิของผู้เสียหายที่จะขอรับคืน

นอกจากนี้ ตามข้อกล่าวอ้างของพนักงานอัยการที่ว่า เนื่องจากเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว การดำเนินการใช้สิทธิทางศาลคดียังไม่ถึงที่สุด หากผู้เสียหายยื่นฟ้องผู้ต้องหาและมีหมายเรียกจากศาลขอเอกสารในสำนวนก็จะดำเนินการจัดส่งให้ทางศาล สะท้อนให้เห็นว่าการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีของผู้เสียหาย ยังคงเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องเรียกร้องและแสวงหาพยานหลักฐานเอง โดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งการใช้สิทธิโดยการฟ้องคดีของผู้เสียหาย จะต้องผ่านกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องและต้องรอให้ศาลประทับฟ้องเสียก่อน ในขณะที่การฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องเพราะได้ผ่านการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาแล้ว แสดงให้เห็นว่า ระบบกฎหมายไทยยังมองว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยผู้เสียหายนั้นยังไม่มีมูลความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะทำให้ศาลรับฟ้องได้ทันที แต่การจะให้ผู้เสียหายรวบรวมพยานหลักฐานเองนั้นยังมีข้อจำกัด ทั้งด้านทุนทรัพย์และขีดความสามารถของผู้เสียหาย ทำให้ศาลอาจมองว่าเอกสารพยานหลักฐานของ

ผู้เสียหายไม่มีความน่าเชื่อถือเหมือนอย่างเอกสารของเจ้าพนักงานซึ่งจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงและถูกต้องเสมอ ดังนั้น การจะขอให้ศาลเรียกสำนวนการสอบสวนมาจากพนักงานอัยการย่อมเป็นวิธีการที่สร้างภาระและไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

กรณีศึกษาที่ 4 การไม่เปิดเผยรายงานการสอบสวน

1) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 365/2565 ข้อเท็จจริงได้ความว่า พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนายสร. ในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 เนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ต่อมาผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหาย ขอข้อมูลข่าวสารจำนวน 3 รายการรวมทั้งรายงานการสอบสวนและสรุปสำนวนคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานสอบสวน เพื่อนำไปให้ทนายความพิจารณาฟ้องเอง สำนักงานอัยการอนุญาตให้คัดถ่ายคำให้การผู้กล่าวหา เนื่องจากเป็นเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้กล่าวหาโดยตรง แต่ไม่อนุญาตให้คัดถ่ายรายงานการสอบสวนและสรุปสำนวนคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานสอบสวน เนื่องจากมีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในของเจ้าพนักงานในหน่วยงานรัฐในการดำเนินคดีนี้ จึงได้รับความคุ้มครองไม่จำเป็นต้องเปิดเผยแก่บุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (3) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า รายงานการสอบสวน สรุปสำนวนคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานสอบสวนมีลักษณะเป็นรายงานข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 429/2562 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ขอคัดถ่ายเอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาที่ 2648/2561 แต่สำนักงานอัยการไม่อนุญาตให้คัดถ่าย โดยให้เหตุผลว่า ในรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมิได้มีเพียงแต่ข้อมูลของผู้อุทธรณ์เพียงฝ่ายเดียว แต่มีข้อมูลทั้งหมดที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมจากการสอบสวน ซึ่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญาถือเป็นเอกสารที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อพยานบุคคลและพยานเอกสารแห่งคดี คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนในการสั่งคดีอาญาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการได้ดำเนินการเสร็จ

สิ้นตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายแล้ว โดยมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา การเปิดเผยจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการและการสอบสวนของ พนักงานสอบสวนอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากแนวคำวินิจฉัยที่กล่าวมา สามารถแยกพิจารณาประเด็นได้ดังนี้

1) รายงานการสอบสวนพร้อมเอกสารสรุปสำนวนและความเห็นของพนักงานสอบสวน มีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในของเจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐหรือไม่

ประเด็นปัญหานี้ เมื่อได้พิจารณาลักษณะของรายงานการสอบสวน พบว่า เป็นการสรุปพยานหลักฐานที่ได้ตามทางสอบสวนและให้ความเห็นทางกฎหมายว่าพนักงานสอบสวนเห็น ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น แล้วส่งสำนวนการ สอบสวนต่อมายังพนักงานอัยการ หลังจากนั้น พนักงานอัยการจะนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการ สอบสวน ความเห็นของพนักงานสอบสวน และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวนมา ประมวลผลเพื่อพิจารณาทำความเห็นและออกคำสั่งทางคดี ดังนั้น ในขั้นตอนการพิจารณาของ พนักงานอัยการ รายงานการสอบสวนและความเห็นของพนักงานสอบสวนย่อมมีลักษณะเป็น รายงานข้อเท็จจริงที่พนักงานอัยการนำมาใช้ในการทำความเห็นและออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหา ซึ่งมาตรา 15 (3) จะไม่ใช่บังคับกับรายงานหรือข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาใช้ ในการทำความเห็น

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า รายงานการสอบสวนและสรุปความเห็นของพนักงานสอบสวน ไม่ใช่เอกสารที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 (3) โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเลยว่าเอกสารดังกล่าวมี สภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือไม่ แต่ปัญหาที่พบคือ พนักงานอัยการจะตีความว่ารายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของ พนักงานสอบสวน มีลักษณะเป็นเอกสารความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการ ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้แม้กระบวนการ พิจารณาจะเสร็จสิ้นแล้วก็ตาม

หากพิจารณาประเด็นตาม มาตรา 15 (2) ว่าการเปิดเผยรายงานการสอบสวนพร้อม ความเห็นของพนักงานสอบสวนจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจ สำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือ การรู้แหล่งที่มาขอข้อมูลข่าวสารหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับคู่มือการปฏิบัติต่อผู้เสียหาย ในคดีอาญา (For Victims of Crime : Victim Protection and Victim Support) ของประเทศญี่ปุ่น ได้วางแนวทางการเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนไว้ว่า ผู้เสียหายที่มีสิทธิร้องขอเข้าร่วมเป็น

โจทก์กับพนักงานอัยการ สามารถขอคู่สำนวนการสอบสวนได้หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำ ความเข้าใจรายละเอียดของคดีโดยมีเงื่อนไขว่าการเปิดเผยนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีและไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น ส่วนผู้เสียหายที่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมเป็น โจทก์กับพนักงานอัยการ สามารถขอตรวจสอบรายงานการสอบสวนได้ หากจำเป็นต้องใช้ข้อมูล เพื่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายหรือสิทธิอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไขว่าการ ตรวจสอบนั้นต้องไม่ขัดขวางการสืบสวน การพิจารณาคดีและไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น

ดังนั้น ในกรณีนี้ เมื่อพนักงานอัยการได้ดำเนินการเสร็จสิ้นตามกระบวนการและ ขั้นตอนของกฎหมายแล้ว โดยมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา การเปิดเผยรายงานการ สอบสวนจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการและการสอบสวนของ พนักงานสอบสวน รวมตลอดทั้งไม่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาคดีของศาลเพราะยังไม่มี การฟ้องร้องดำเนินคดี โดยหลักจึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้เสียหายควรมีโอกาสได้เข้าถึงข้อมูลในรายงานการ สอบสวน เพื่อให้ผู้เสียหายจะสามารถทำความเข้าใจลักษณะของคดี รายละเอียดของข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานต่าง ๆ ทางคดีได้อย่างครบถ้วน เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลในรายงานการสอบสวนนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน กรณีเช่นนี้ พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจลบหรือปกปิดข้อความในส่วนที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือ ผลกระทบดังกล่าวได้ แต่ต้องไม่ถึงขนาดทำลายเนื้อความทั้งหมดของรายงานการสอบสวน

อย่างไรก็ตาม รายงานการสอบสวน รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในรายงานการสอบสวน เช่น ภาพถ่ายสถานที่เกิดเหตุ บันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ บัญชีทรัพย์สินของกลาง ภาพถ่ายพยาน เอกสารหรือพยานวัตถุ เอกสารเหล่านี้เป็นเอกสารที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้รวบรวมและจัดทำขึ้น จึงเป็นเอกสารของพนักงานสอบสวน สภาพปัญหาที่พบ ทำให้ทราบว่า พนักงานอัยการมักเห็นว่าการเปิดเผยรายงานการสอบสวนจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของพนักงานสอบสวน ทำให้ ในทางปฏิบัติ หากจะเปิดเผย พนักงานอัยการจะสอบถามพนักงานสอบสวนเสียก่อนว่าประสงค์ คัดค้านการเปิดเผยหรือไม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 17 แต่เมื่อพิจารณาตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ว่า “รายงานการสอบสวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ตามปกติของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการ สืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้าน การสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด พนักงานสอบสวนย่อมไม่มี ผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในสำนวนการสอบสวนที่รับผิดชอบ การเปิดเผย รายงานการสอบสวนและเอกสารในสำนวนการสอบสวนจึงไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของ

พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องสอบถามคำคัดค้านการเปิดเผยจากพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าในรายงานการสอบสวนหรือในสำนวนการสอบสวน มีบันทึกถ้อยคำของพนักงานสอบสวนที่ได้ให้การเป็นพยานในชั้นสอบสวน เช่น ให้การเป็นพยาน ในฐานะเจ้าพนักงานผู้จับกุม หรือให้การเป็นพยานในฐานะเจ้าพนักงานผู้ค้นสถานที่ ย่อมถือว่า พนักงานสอบสวนให้การไปตามอำนาจหน้าที่ การเปิดเผยสรุปคำให้การของพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวนจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 17 เช่นกัน การที่พนักงานอัยการใช้วิธีการตามมาตรา 17 และพนักงานสอบสวน จะปฏิเสธการเปิดเผยเอกสารอยู่เสมอ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเอกสารสำคัญซึ่งเป็นความลับทางคดี ทั้งที่รายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนเป็นเพียงเอกสารการสรุปพยานหลักฐานตามทางสอบสวนและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของพนักงานอัยการ อีกทั้งกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นเจ้าพนักงานนั้นได้เสร็จสิ้นยุติลงแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีนี้ทำให้สิทธิได้รู้ (Right to Know) ของผู้เสียหายไม่ได้รับความคุ้มครอง และจะส่งผลเสียต่อระบบงานยุติธรรม เพราะทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ และประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ¹¹

4.2.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เพราะเกี่ยวข้องกับคดีอื่นซึ่งยังไม่ถึงที่สุด

กรณีข้อหาที่สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น เกี่ยวพันกับคดีอื่นซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการหรือศาล เช่น กรณีที่คดีนั้นมีผู้ต้องหาหลายคน ซึ่งพนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนและสั่งไม่ฟ้องบางคน หรือกรณีคดีมีผู้ต้องหาคนเดียว ซึ่งพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องบางข้อหาและสั่งฟ้องบางข้อหา โดยผู้ต้องหาหรือข้อหาที่สั่งฟ้อง ยังอยู่ระหว่างการจัดการให้ได้ผู้ต้องหาเพื่อฟ้อง หรือได้ยื่นฟ้องและคดีอยู่ในชั้นพิจารณาของศาลแล้ว กรณีเช่นนี้พนักงานอัยการจะไม่เปิดเผยข้อมูลในสำนวน เพราะพนักงานอัยการยังต้องใช้เอกสารในสำนวนประกอบการสืบพยาน และในวันตรวจพยาน หรือก่อนวันสืบพยาน คู่ความต้องส่งพยานเอกสารต่าง ๆ ต่อศาลล่วงหน้าเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2 หรือมาตรา 240 และในระหว่างการพิจารณาหรือภายหลังการพิจารณาของศาล ผู้เสียหายซึ่งเป็นพยานหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอต่อศาลเพื่อตรวจหรือคัดสำเนา

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2542). *คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 3.

คำให้การของตนและเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในสำนวนคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 (6) วรรคสอง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 54

แต่สภาพปัญหาที่พบคือ บรรดาเอกสารพยานหลักฐานที่ไม่สำคัญ รวมทั้งความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการที่ไม่มีการยื่นต่อศาล เมื่อผู้เสียหายมาขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารดังกล่าว พนักงานอัยการมักจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยเช่นกัน เพราะเห็นว่าการเปิดเผยจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐและจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปรามได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีศึกษาที่ 1 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 158/2559 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้ร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการในคดีที่บุตรชายของผู้อุทธรณ์ถูกนาย ค. กับพวกทำร้ายจนเสียชีวิต โดยนางสาว ข. เข้าเบิกความเป็นพยานต่อศาลในคดีดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้อุทธรณ์ได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีกับนางสาว ข. ฐานเบิกความอันเป็นเท็จจริงในการพิจารณาคดีต่อศาล เป็นคดีอาญาที่ 2627/2557 แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ผู้อุทธรณ์จึงต้องการข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบและใช้ปกป้องส่วนได้เสียของตน โดยเห็นว่าเมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ก็ควรชี้แจงเหตุผลว่าเหตุใดจึงสั่งไม่ฟ้อง แต่กรณีนี้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องแล้วกลับอ้างว่าต้องใช้เอกสารคดีนี้ไปประกอบการดำเนินคดีอาญาเรื่องอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์เห็นว่าคดีนี้ไม่เกี่ยวข้องกับคดีอื่นแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์จึงขอให้สำนักงานอัยการเปิดเผยเอกสาร 4 รายการ รายการที่ 1 คือ เอกสารการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ 2627/2557 รายการที่ 2 คือ รายงานการสอบสวนคดีอาญาที่ 2627/2557 ของพนักงานสอบสวน รายการที่ 3 คือ คำร้องการขอออกหมายจับนางสาว ข. รายการที่ 4 คือ เอกสารการส่งสำนวนคดีไปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพร้อมใบที่ส่งกลับ

สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และรายการที่ 2 เนื่องจากเห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่ใช่ผู้เสียหายในคดี และคดีอาญาดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับคดีอาญาอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างดำเนินคดีอีกหลายเรื่อง การเปิดเผยจึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยรายการที่ 1 ให้เหตุผลว่า มีข้อเท็จจริงเชื่อมโยงไปถึงบุคคลและพฤติกรรมต่าง ๆ ในคดีอื่น ๆ อีกหลายคดีซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินคดี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจทำให้ผู้อุทธรณ์นำข้อมูลไปใช้กล่าวอ้างต่อเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสำนวนในคดีอื่น อันอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและอาจกระทบ

ต่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดี หรือต่อกระบวนการพิจารณาสำหรับคดีที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาของพนักงานอัยการหรือคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาของศาล รายงานที่ 2 ให้เหตุผลว่าการเปิดเผยรายงานการสอบสวนอาจทำให้ผู้อุทธรณ์นำข้อมูลไปใช้อ้างในทางที่เกิดความเสียหายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ รายงานที่ 3 ให้เหตุผลว่า เอกสารคำร้องขอออกหมายจับนางสาว ข. ติดอยู่ในสำนวนคดีอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีนี้และคดีอื่น ๆ อีกหลายคดี การเปิดเผยอาจทำให้เกิดการอ้างข้อมูลในทางที่เกิดความเสียหายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ ทั้งจะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับเอกสารคำร้องขอออกหมายจับจะปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกออกหมายจับ การเปิดเผยจะเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ส่วนรายงานที่ 4 ไม่มีข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากในทางปฏิบัติสำนักงานอัยการ ไม่มีการทำหนังสือส่งสำนวนให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เห็นว่า

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และรายการที่ 2 เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา แม้พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วแต่ก็เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อคดีได้ และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรืออาจไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 สำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหา ปัจจุบันพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว การเปิดเผยสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาซึ่งประกอบด้วยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกออกหมายจับ จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์และอาจเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 สำนักงานอัยการยืนยันว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว กรณีนี้มีใช้คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หากผู้อุทธรณ์ไม่เชื่อว่าเป็นความจริงก็ต้องใช้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 158/2559 จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ตามคดีหมายเลขคำที่ 1154/2559 คดีหมายเลขแดงที่ 2443/2561 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2561 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับนางสาว ข. เป็นคดีอาญาที่ 2627/2557 ฐานเบิกความเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาลในคดีหมายเลขแดงที่ 2897/2552 ที่บุตรชายของผู้ฟ้องคดีถูกกลุ่มบุคคลทำร้ายร่างกายจนถึงแก่ความตาย สำนักงานตำรวจได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้สำนักงานอัยการพิจารณา ต่อมาสำนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีต้องการข้อมูลเพื่อตรวจสอบและใช้ปกป้องส่วนได้เสียของตน โดยจะนำเอกสารไปประกอบคำฟ้องคดีต่อศาล จึงมีหนังสือถึงสำนักงานอัยการขอคัดถ่ายสำเนาเอกสาร รวม 4 รายการ แต่สำนักงานอัยการแจ้งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีไม่เหตุด้วยกับเหตุผลที่สำนักงานอัยการใช้อ้างเพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ)

ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย) สำนักงานอัยการชี้แจงว่าในเวลาต่อมาพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญาที่ 2627/2557 มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คดีนี้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาขอให้ออกหมายจับนางสาว ข. ผู้ต้องหาในคดีนี้จำนวน 2 ครั้ง คือ คำร้องลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558 และลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 แต่ศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้องทั้งสองครั้ง โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้แนบสำเนาคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหาดังกล่าวและสำเนารายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาที่ 2627/2557 พร้อมรับรองเอกสารอย่างครบถ้วนมาให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 และรายการที่ 3 จากพนักงานสอบสวนตามที่ร้องขอข้อมูลข่าวสารจากสำนักงานอัยการแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏต่อมาว่าสำนักงานอัยการได้ตรวจสอบพบว่าเอกสารคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับนางสาว ข. ถูกนำไปใช้เป็นพยานเอกสารในสำนวนคดีอาญาหมายเลขคำที่ 383/2559 ของศาลอาญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ทำให้ไม่พบเอกสารดังกล่าวในเวลา que ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ แต่โดยที่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีให้เปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ สำนักงานอัยการได้ส่งสำเนาหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการคดีอาญาที่ 2627/2557 มาให้ผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 3 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเป็นเอกสารประกอบคำฟ้องต่อศาลแล้ว

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องที่ 1 ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 158/2559 ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ สค 158/2559 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้หนึ่งได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย มาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน... คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับนางสาว ข. จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในคดีและได้มีหนังสือร้องขอข้อมูลข่าวสารต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามนัยมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และรายการที่ 2 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องเปิดเผยแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 เป็นเอกสารที่ระบุว่าพันตำรวจโท ก. พนักงานสอบสวนได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับนางสาว ข. จำนวน 2 ครั้ง คือวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558 และวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 และศาลอาญาได้วินิจฉัยว่ากรณีไม่มีเหตุที่จะออกหมายจับนางสาว ข. ตามคำร้องของผู้ร้อง จึงให้ยกคำร้อง เมื่อพิจารณาข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ เห็นได้ว่า มิได้มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่อย่างใด และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 และรายการที่ 3 จากพนักงานสอบสวนและข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 จากสำนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะได้วินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปกล่าวอ้างในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือมีผลทำให้เกิดอุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ อันเป็นเหตุผลที่สำนักงานอัยการนำมากล่าวอ้างเพื่อมีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอแต่อย่างใด เหตุผลที่นำมากล่าวอ้าง จึงไม่มีอยู่จริง และเมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 และ รายการที่ 2 เป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะได้ทราบ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 มิใช่ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามรายการใน ส่วนนี้ จึงมิใช่ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งปฏิเสธมิให้เปิดเผยตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 3 ที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ สค 158/2559 ในส่วนที่ยกอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีเฉพาะข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 ถึงรายการที่ 3 ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่มิใช่คำวินิจฉัยดังกล่าว

ตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง จะเห็นว่า ศาลนำหลักความชอบด้วยกฎหมายมาควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนางสาว ข. จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิได้รับทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง และสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี เนื่องจากเป็นสิทธิของบุคคลตามที่มาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับรองไว้ซึ่งเป็นบทบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเมื่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิขอทราบเอกสารนั้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ แสดงว่า ศาลเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 คือเอกสารการพิจารณาของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดี และรายการที่ 2 คือรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่มาตรา 146 รองรับไว้ให้พนักงานอัยการต้องเปิดเผย

มีข้อสังเกตว่า ศาลตีความคำว่า “สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี” ตามที่กำหนดในมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า มิใช่เพียงการจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการขึ้นใหม่ แต่หมายถึงการเปิดเผยเอกสารการพิจารณาคดีของ

พนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาและรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนที่อยู่ในสำนวนคดีอาญา ซึ่งน่าจะหมายถึงเอกสารรายงานความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) รวมทั้งรายงานการสอบสวนและความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนฉบับจริงที่อยู่ในสำนวนคดีอาญา จึงเกิดปัญหาว่า สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามนัยมาตรา 146 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น หมายถึงเอกสารสรุปที่พนักงานอัยการจัดทำขึ้นใหม่ หรือเอกสารฉบับจริงที่อยู่ในสำนวนคดี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะหมายถึงสรุปที่พนักงานอัยการจัดทำขึ้นใหม่

นอกจากนี้ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง มีคำวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า “กรณีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปกล่าวอ้างในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือมีผลทำให้เกิดอุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ อันเป็นเหตุผลที่สำนักงานอัยการนำมากล่าวอ้างเพื่อมีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอแต่อย่างใด เหตุผลที่นำมากล่าวอ้าง จึงไม่มีอยู่จริง” แสดงว่าข้ออ้างในการออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของพนักงานอัยการ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความน่าเชื่อถือด้วย ซึ่งศาลปกครองตีความการปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารด้วยเหตุว่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพทำนองเดียวกับศาลสหรัฐอเมริกาในคดี Miller v. USDA ที่ศาลอุทธรณ์ได้ตีความการใช้ข้อยกเว้นของ The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 ข้อ 7 (ก) ที่ว่าการเปิดเผยจะไปแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องแสดงให้เห็นว่าหากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนอะไรในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย นั้นหมายความว่า การปฏิเสธไม่ใช้การกล่าวเพียงว่าปฏิเสธไม่เปิดเผยเนื่องจากเป็นเอกสารที่เข้าองค์ประกอบข้อยกเว้น แต่ต้องแสดงผลให้เห็นด้วยว่าการเปิดเผยจะเป็นอันตรายหรือส่งผลเสียต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร หากไม่แสดงผล เหตุผล หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การทำการสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคสอง กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องระบุนเหตุผลไว้ด้วยว่าที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด ซึ่งการแสดงผลนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าพนักงานอัยการต้องอธิบายด้วยว่าข้อมูลนั้นจำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาคดีใดและคดีนั้นอยู่ในขั้นตอนใด มิใช่กล่าวอ้างเพียงว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับคดีอื่น มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้พนักงานอัยการนำ

ข้อยกเว้นของมาตรา 15 (2) มาใช้กับทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับคดีอื่น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ข้อมูลนั้นอาจไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการพิจารณาคดีเรื่องใดก็เป็นได้

ส่วนในประเด็นว่าสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาที่มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือไม่ ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า ตามคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาระบุเพียงว่า พันตำรวจโท ฤ. พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางขุนเทียน ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับนางสาว ข. โดยไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงานของผู้ต้องหา ฯลฯ ตามนิยามของคำว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ แสดงว่าสำเนาคำร้องขอออกหมายจับไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งจะแตกต่างจากสำเนาหมายจับผู้ต้องหา เพราะในสำเนาหมายจับจะระบุข้อมูลรูปพรรณของผู้ถูกออกหมายจับ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลนั้น อาทิ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน เชื้อชาติ อายุ ที่อยู่ของผู้ถูกออกหมายจับจนทำให้รู้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใด ดังนั้น หากเป็นสำเนาหมายจับจึงไม่ควรเปิดเผย แต่สำเนาคำร้องขอออกหมายจับนั้นสามารถเปิดเผยได้

ส่วนประเด็นตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ว่า “ปัจจุบันพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว การเปิดเผยสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์” และวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองเห็นว่า ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับสำเนาคำร้องขอออกหมายจับจากพนักงานสอบสวนแล้วและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปกล่าวอ้างในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือมีผลทำให้เกิดอุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องทุกข์ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สมควรที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของตน สะท้อนให้เห็นว่า การใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้เสียหาย เนื่องจากเห็นว่าการเปิดเผยสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เสียหาย ทั้งที่ตามข้อเท็จจริง ผู้เสียหายต้องการข้อมูลดังกล่าวเพื่อนำไปประกอบการยื่นฟ้องคดีเอง การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของคณะกรรมการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีชอบ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) จะเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนี้

1) หลักความเหมาะสม (Principle Reasonableness) กรณีนี้สำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหา เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่

ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปกปิดข้อมูลข่าวสารคือเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน หรือปราบปรามการกระทำความผิด ทั้งยังเกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาที่ถูกร้องขอให้ออกหมายจับ ซึ่งกฎหมายต้องการคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ต้องหา แต่เมื่อปรากฏว่าคดีในส่วนของพนักงานอัยการได้สิ้นสุดโดยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว และข้อมูลในคำร้องก็ไม่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดเผยข้อมูลย่อมไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งส่วนได้เสียของผู้ต้องหา ดังนั้น การวินิจฉัยให้สำนักงานอัยการไม่เปิดเผยสำเนาคำร้องออกหมายจับจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม เพราะไม่ได้ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ต้องหานั้นบรรลุผล

2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) สำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาเป็นข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว จึงไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการฟ้องร้องได้ และไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลของผู้ต้องหาโดยไม่สมควร ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (2) และ (5) กำหนด อีกทั้งศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอออกหมายจับแล้ว การเปิดเผยจึงไม่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของผู้ต้องหาเช่นกัน กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องปกปิดสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาด้วยเหตุผลว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) กรณีนี้ผู้เสียหายต้องการสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาเพื่อนำมาประกอบคำฟ้องของตน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการนำข้อมูลนั้นไปกล่าวอ้างในทางที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อบุคคลใด หรือจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐใด ประกอบกับการดำเนินคดีในส่วนของพนักงานอัยการได้เสร็จสิ้นกระบวนการทางกฎหมายแล้ว ในขณะที่การดำเนินคดีในส่วนของผู้เสียหายนั้นยังไม่เสร็จสิ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 สิทธิของผู้เสียหายที่เสียไปจากคำสั่งไม่เปิดเผยสำเนาคำร้องขอออกหมายจับจึงมีมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการปกปิดข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการจึงไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

กรณีศึกษาที่ 2 คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 77/2559 ข้อเท็จจริงได้ความว่า อธิบดี

อัยการภาคมีคำสั่งเด็ดขาดให้ฟ้องผู้ต้องหาที่ 1 กับผู้ต้องหาที่ 3 ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 137, 267, 335 (7) (11) และมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 ในความผิดฐานเดียวกัน ผู้อุทธรณ์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากบริษัทซึ่งเป็นผู้เสียหายและได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้ง 3 คน จึงต้องการสำเนาเอกสารความเห็นของอธิบดีอัยการภาคที่สั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ 1 กับผู้ต้องหาที่ 3 และไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 เพื่อตรวจสอบว่าพนักงานอัยการมีเหตุผลในการสั่งคดีอย่างไร เพราะหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของพนักงานอัยการก็จะได้ฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 ด้วยตนเอง ผู้อุทธรณ์ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากบริษัทผู้เสียหายจึงควรมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ปกป้องส่วนได้เสียของผู้เสียหาย

สำนักงานอัยการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการฟ้องคดี การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยชี้แจงว่าความเห็นและคำสั่งของอธิบดีอัยการภาคมีทั้งในส่วนคำสั่งฟ้องและคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งไม่อาจแยกกันได้ ในส่วนคำสั่งไม่ฟ้องนั้นสำนักงานอัยการจังหวัดได้สรุปข้อเท็จจริงและเหตุผลในการพิจารณาสั่งคดีของอธิบดีอัยการภาคให้แก่บริษัทผู้เสียหายทราบแล้ว ซึ่งเพียงพอที่บริษัทผู้เสียหายจะไปดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 ด้วยตนเอง ส่วนความเห็นและคำสั่งของอธิบดีอัยการภาคจะประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางในการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ 1 กับผู้ต้องหาที่ 3 ในชั้นพิจารณาของศาล ปัจจุบันผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 3 อยู่ระหว่างการหลบหนี ข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางในการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 3 ยังเป็นความลับทางราชการ หากเปิดเผยอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งสอง อันจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ราชการและบริษัทผู้เสียหาย

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เห็นว่า

1) กรณีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 3 นั้น เนื่องจากปัจจุบันพนักงานอัยการ ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหาทั้งสองมายื่นฟ้องต่อศาล และพนักงานอัยการจำเป็นต้องใช้ความเห็นในการสั่งคดีประกอบการสืบพยานในศาลต่อไป การดำเนินคดีอาญายังไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อคดีได้ และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) กรณีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 นั้น แม้จะเด็ดขาดแล้ว แต่ก็ยังเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจแยกจากคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 3 ได้ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อคดีได้ และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่

อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เห็นได้ว่า แม้คำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 นั้นจะเด็ดขาดแล้ว แต่เอกสารความเห็นของอัยการดี อัยการภาคที่สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 2 ก็เป็นเอกสารที่ไม่อาจแยกจากคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 3 ได้ คดีจึงยังเกี่ยวพันกับการพิจารณาในส่วนของผู้ต้องหาที่หลบหนี การเปิดเผยความเห็นของพนักงานอัยการจึงอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการเพราะอาจทำให้ผู้ต้องหาที่หลบหนีล่วงรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแก่ตน ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ เพราะการเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน หรือการปราบปรามผู้กระทำความผิดเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 (2)

อย่างไรก็ตาม การปฏิเสธไม่เปิดเผยมิใช่เพียงกล่าวอ้างว่าเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่ห้ามมิให้เปิดเผย แต่พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นถึงผลเสียหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยอย่างเป็นทางการด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนของสหราชอาณาจักร ตาม The Freedom of Information Act 2000 พบว่า กฎหมายของสหราชอาณาจักรแม้จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายได้ แต่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องทำการประเมินประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test (PIT)) ทุกครั้งก่อนการออกคำสั่ง โดยขั้นตอนการประเมินดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องระบุลักษณะของข้อมูลที่ได้รับการยกเว้น และผู้ที่ได้รับความเสียหายในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ทั้งต้องแสดงข้อมูลหลักฐานว่าความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้นมีอยู่จริง ไม่ใช่เป็นเพียงการคาดคะเนที่ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ และต้องแสดงความเชื่อมโยงระหว่างการเปิดเผยข้อมูลกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้น มีโอกาสเกิดขึ้นสูง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ประเมินแล้วเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลจะทำให้สาธารณะได้ประโยชน์น้อยกว่าการปกปิดข้อมูล เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยได้

ส่วนกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552) ศาลได้วางหลักการใช้ข้อยกเว้นที่ 7 (ก) ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่คาดได้ตามสมควรว่าการเปิดเผยอาจไปแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายไว้ในคดี *Givner v. Executive Office for U.S. Attorneys* ว่า ถึงแม้กระบวนการตัดสินใจดำเนินคดีจะได้ยุติลงแล้ว แต่ถ้การเปิดเผยเอกสารนั้นอาจทำให้การดำเนินการแก้ตัวการร่วมอื่นได้รับผลเสียหายไปด้วย เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจปกปิดข้อมูลนั้นได้ นอกจากนี้หากการเปิดเผยข้อมูล

จะเป็นการเปิดเผยถึงเทคนิคหรือกระบวนการบังคับการตามกฎหมาย หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งคาดหมายได้ตามสมควรว่าจะทำให้มีการเลี่ยงกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่เปิดเผยได้ตามข้อยกเว้นที่ 7 (จ) แต่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแสดง “ผลกระทบ” อย่างชัดเจนด้วยว่าหากเปิดเผยแล้ว ผลกระทบหรือผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจะเป็นเช่นใด

เมื่อพิจารณาตามข้ออ้างของพนักงานอัยการที่ว่า ความเห็นและคำสั่งของอธิบดีอัยการภาคจะประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางในการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ 1 กับผู้ต้องหาที่ 3 ในชั้นพิจารณาของศาล ซึ่งปัจจุบันผู้ต้องหาที่ 1 และผู้ต้องหาที่ 3 อยู่ระหว่างการหลบหนี หากเปิดเผยอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งสอง อันจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ราชการและบริษัทผู้เสียหาย ผู้ศึกษาเห็นว่าพนักงานอัยการได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อการดำเนินคดีแล้วว่าอาจทำให้ผู้ต้องหาที่หลบหนีล่วงรู้แนวทางที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ข้ออ้างดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง พนักงานอัยการควรแสดงพยานหลักฐานให้เห็นตามสมควรด้วยว่าได้ดำเนินการอย่างไรในการจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาฟ้อง เช่น แสดงหนังสือของพนักงานอัยการที่มีถึงพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเพื่อแจ้งให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาฟ้อง หรือหากได้ยื่นฟ้องแล้วต้องสามารถแจ้งเลขคดีของศาลและแสดงบัญชีระบุพยานแก่ผู้เสียหายเพื่อให้เห็นว่ามีกรอ้างอิงเอกสารนั้นเป็นพยานหลักฐานต่อศาล ซึ่งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการให้ลักษณะเหตุผลประกอบคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของราชการแสดงผลและข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอในการออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหากับสิทธิของผู้เสียหายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา พบว่า สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนั้น ระเบียบภายในของสำนักงานอัยการ คือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 เป็นระเบียบหลักที่วางกฎเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญา ทั้งด้านการปฏิบัติต่อสำนวน การดำเนินคดี การปฏิบัติต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และพยาน รวมตลอดถึงการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งในส่วนของ การให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่อยู่ในความครอบครองของพนักงานอัยการภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ถูกกำหนดไว้ในระเบียบ

เพียงข้อเดียว คือ ข้อ 144 (การขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี) แต่สิทธิดังกล่าวที่ระเบียบรับรองให้แก่ผู้เสียหายเป็นเพียงสิทธิที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งเป็นเอกสารที่พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องจัดทำให้ผู้เสียหายเมื่อมีการร้องขอ ส่วนสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งหมดในสำนวนคดี ระเบียบยังไม่รับรองสิทธิในส่วนนี้ให้แก่ผู้เสียหาย เพราะระเบียบเพียงกำหนดว่าให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะเปิดเผยข้อมูลในสำนวนคดีอาญาหรือไม่ โดยนำมาตรา 14 มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขมาตรา 17

การที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ไม่มีกลไกกำหนดหน้าที่ให้แก่พนักงานอัยการในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายด้านการให้ข้อมูลเกี่ยวกับคดีและการรวบรวมพยานหลักฐาน การไม่รับรองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายที่จะเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดี โดยเปิดช่องให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะให้ข้อมูลหรือไม่ก็ได้ ทำให้พนักงานอัยการผลักภาระให้เป็นที่ของผู้เสียหายต้องลงทุนลงแรงแสวงหาพยานหลักฐานเองหรือนำข้อโต้แย้งคำสั่งไปอุทธรณ์ต่อคณะคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อสั่งให้พนักงานอัยการเปิดเผยข้อมูลต่อไป ประกอบกับการให้สิทธิผู้เสียหายได้รับทราบเพียงสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีนั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้เสียหายสามารถบังคับคดีไปตามอำนาจของตนได้ ท้ายที่สุดแล้วการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยผู้เสียหายไม่มีสิทธิภาพ หลักประกันที่กฎหมายและรัฐธรรมนูญให้ไว้แก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐย่อมไม่เกิดผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ไม่ใช่ว่าพนักงานอัยการได้ทำหน้าที่ของตนเสร็จสิ้นแล้ว แต่พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาสิทธิและให้ความคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ดังนั้น เมื่อมีผู้เสียหายมาขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารต่าง ๆ ในสำนวนคดีคดีอาญา พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ต้องให้บริการและให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่จะได้รับข้อมูลในสำนวนคดีอย่างเต็มที่ ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายและการใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง สามารถแบ่งได้ดังนี้

4.3.1 แนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

1) สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดีที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน สำนักงานอัยการควรกำหนดเป็นแนวปฏิบัติภายในว่าต้องระบุข้อมูลอะไรให้แก่ผู้เสียหายบ้าง ซึ่งอย่างน้อยควรต้องประกอบด้วย

- (1) ชื่อคู่ความ
- (2) ข้อหา
- (3) ข้อเท็จจริงแห่งคดี
- (4) ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน
- (5) ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น
- (6) คำวินิจฉัยของผู้ออกคำสั่ง โดยต้องสรุปพยานหลักฐานทั้งหมดทางคดีพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยพยานหลักฐานแต่ละประเภท
- (7) ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิง
- (8) คำสั่งคดี

2) สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาแก้ไขจากปัญหาการตีความเอกสาร “ความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี” ที่อยู่ในสำนวนคดีอาญาว่าจะถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) หรือไม่

ปัญหานี้มาจากการที่ระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้พนักงานอัยการต้องนำมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารมาประกอบการพิจารณา แต่บทบัญญัติมาตรา 15 (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลข่าวสารที่เป็น “ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด” เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ ซึ่งยังมีความคลุมเครือว่าเอกสารความเห็นของเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 15 (3) อยู่หรือไม่ ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังมีการให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องนี้แตกต่างกัน แม้แนวคำวินิจฉัยส่วนใหญ่จะให้ความเห็นว่าเอกสารรายงานและความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม แต่ด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มียุทธวิธีอย่างคำพิพากษาถึงที่สุด ทำให้พนักงานอัยการผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ยึดถือแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการประกอบการใช้ดุลพินิจ และประเด็นดังกล่าว ก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ทำให้ในท้ายที่สุดแล้ว พนักงานอัยการมักไม่ใช้ดุลพินิจ และจะปฏิบัติตามแนวคำสั่งก่อน ๆ ของคนที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลกับผู้ขอทุกราย

ดังนั้น สำนักงานอัยการควรมีการจัดประชุมปรึกษาหารือ เพื่อตีความว่าเอกสาร ความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) ในคดีที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วมี ลักษณะเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐหรือไม่ แล้วออกเป็นข้อกำหนดหรือ หนังสือเวียนภายในเพื่อให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่พิจารณาอนุญาตทุกคนยึดถือและปฏิบัติตาม โดยสามารถเทียบเคียงได้กับแนวคำวินิจฉัยส่วนใหญ่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารและแนวทางของต่างประเทศว่า “เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วไม่ว่าจะโดยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ยุติการดำเนินคดี หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือมีคำสั่งจำหน่ายคดี และไม่เกี่ยวพันกับคดีอื่นหรือข้อหาอื่นที่อยู่ ระหว่างการพิจารณา ไม่ให้ถือว่าเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ เรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อผู้เสียหายขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารดังกล่าว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการอนุญาตไปตามคำขอ” ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายมีโอกาสได้ทราบเหตุผลของพนักงานอัยการทุกลำดับชั้น ซึ่งจะสร้างความ เชื่อมั่นและเชื่อถือศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตลอดจนทำให้ผู้เสียหายได้มีพื้น ความรู้มากพอที่จะวิเคราะห์ได้ว่าตนสมควรจะดำเนินคดีเองหรือไม่อย่างไร

3) สิทธิของผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากพนักงานอัยการเพราะเงื่อนไขของ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ปัญหานี้ คือการที่ผู้เสียหายขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีอาญา หากพนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ระเบียบกำหนดให้นำมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาพิจารณาประกอบ แต่ตามมาตรา 17 กำหนดเพียงให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งบุคคลที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่ กำหนด โดยต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้ง แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดผลว่าหากไม่ได้รับการตอบกลับหรือไม่มีการเสนอคำคัด ค้ายภายในเวลาที่กำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ต้องทำอะไร ทำให้ในกรณีของพนักงานอัยการ พนักงาน อัยการจะตัดสินใจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่ใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรกำหนด แนวปฏิบัติเพิ่มเติมว่า การแจ้งบุคคลที่พนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดอาจกระทบถึง ประโยชน์ได้เสียของผู้นั้น ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หากไม่มีตอบกลับหรือไม่มีการเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งควรกำหนดเป็นเวลาสิบห้า วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่ปฏิเสธหรือไม่คัดค้านการเปิดเผย และให้หัวหน้า พนักงานอัยการอนุญาตการขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารนั้นในสำนวนคดีอาญาได้ เว้นแต่การ

เปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลให้ลับหรือปกปิดข้อความส่วนนี้ไว้โดยไม่ต้องไม่ทำลายเนื้อหาทั้งหมดของเอกสาร

4.3.2 แนวทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

การที่ระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดเพียงให้พนักงานอัยการนำมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาประกอบการพิจารณา แต่ไม่ได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนให้แก่พนักงานอัยการว่าข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการควรใช้กับข้อมูลประเภทใดหรือกรณีใดบ้าง ทำให้พนักงานอัยการขาดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ และมียกข้อยกเว้นของมาตรา 15 มาเป็นเหตุแห่งการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารแทบทุกชนิดในสำนวนคดีอาญาที่ผู้เสียหายร้องขอ

เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มากำหนดเป็นแนวทางในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการ เนื่องจากคณะกรรมการมีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาท ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการย่อมเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครองที่ผูกพันหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับคำสั่ง จะต้องปฏิบัติตาม ในลักษณะนี้พนักงานอัยการจึงควรยึดถือและปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยส่วนใหญ่ของคณะกรรมการ นอกจากนี้ ควรนำหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองมาเป็นข้อพิจารณาในการทำคำสั่งของพนักงานอัยการ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในต่างประเทศและประเทศไทย สามารถสรุปหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายต่างประเทศ

สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ	สหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552)	แคนาดา (The Access to Information Act)	สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753 of 17 July 1978))
ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ	✓ (ข้อมูลใดที่ไม่นำมาเปิดเผย เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานไม่ได้)	✓ (การจำกัดสิทธิต้องดีความอย่างแคบที่สุดและใช้เท่าที่จำเป็น)	✓ (ต้องไม่ใช่เอกสารระบุชื่อบุคคล ไม่ใช่เอกสารที่ไม่มีขณะขอ ไม่ใช่เอกสารระหว่างพิจารณา)
ยกเว้นข้อมูลข่าวสารบางประเภทเจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ 1. ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ 2. ข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย 3. ข้อมูลข่าวสารลับ 4. ข้อมูลที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลอื่น 5. ข้อมูลส่วนบุคคล	✓ (การไม่เปิดเผยต้องแสดงเหตุผลให้เห็นว่าหากเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งปกป้องอย่างไร)	✓	✓

สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ	สหรัฐอเมริกา (The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552)	แคนาดา (The Access to Information Act)	สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France's Law on Free Access to Administrative Documents (Law No. 78-753 of 17 July 1978))
ข้อมูลที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจไม่เปิดเผยได้	✓	✓	✓
ข้อมูลที่เสร็จสิ้นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายหรือเสร็จการพิจารณาแล้วต้องเปิดเผย	✓ (ยกเว้นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เช่น การดำเนินคดีกับตัวการร่วมคนอื่น)	✓	✓

ตารางที่ 4.2 การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ลักษณะข้อมูล	ห้ามเปิดเผย	ใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้	หลักการพิจารณา / แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ มาตรา 14	✓		เป็นความผิดต่อรัฐ
ข้อมูลข่าวสารลับ มาตรา 16	✓		- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 - ข้อมูลสำคัญที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งรัฐ - ผู้มีอำนาจกำหนดชั้นความลับ

ลักษณะข้อมูล	ห้ามเปิดเผย	ใช้ดุลพินิจ ไม่เปิดเผยได้	หลักการพิจารณา / แนวคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผย จะก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อความมั่นคงของประเทศ มาตรา 15 (1)		✓	กระทบถึงความเป็นอยู่ของ ประเทศ
ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผย จะทำให้การบังคับใช้ กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ มาตรา 15 (2)		✓	คุ้มครองกระบวนการบังคับใช้ กฎหมาย ซึ่งยังอยู่ระหว่าง ดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมาย
ข้อมูลข่าวสารที่เป็น ความเห็นหรือคำแนะนำ ภายในหน่วยงานของรัฐใน การดำเนินการเรื่องหนึ่ง เรื่องใด มาตรา 15 (3)		✓	- ต้องตีความให้แคบ - มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระของ เจ้าหน้าที่ในการทำรายงานหรือ ความเห็นเฉพาะเรื่องที่กำลังอยู่ ระหว่างพิจารณาดำเนินการ และ ยังไม่มีผลการพิจารณาที่ยุติ
ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผย จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของ บุคคลหนึ่งบุคคลใด มาตรา 15 (4)		✓	- ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแวดล้อม ว่ามีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตราย
รายงานการแพทย์หรือ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล มาตรา 15 (5)		✓	นิยามข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 4 คือ ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่ง เฉพาะตัวของบุคคล เช่น ลายพิมพ์ นิ้วมือ หมายเลข รหัส ประวัติ ส่วนตัว เป็นต้น
ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมาย คุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือ		✓	- พิจารณากฎหมายอื่น - พิจารณาความประสงค์ของผู้ให้ ข้อมูล

ลักษณะข้อมูล	ห้ามเปิดเผย	ใช้ดุลพินิจ ไม่เปิดเผยได้	หลักการพิจารณา / แนวคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มา โดยไม่ประสงค์ให้ทาง ราชการนำไปเปิดเผยต่อ ผู้อื่น มาตรา 15 (6)			
ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผย อาจกระทบถึงประโยชน์ได้ เสียของบุคคลใด มาตรา 17		✓	- ต้องแจ้งบุคคลนั้นเพื่อเสนอคำ คัดค้านการเปิดเผย ซึ่งต้อง กำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน - ต้องพิจารณาคำคัดค้าน ประกอบด้วย

จากตารางสรุปข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) การใช้ดุลพินิจในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

แนวทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานอัยการต้องคำนึงเสมอว่า ผู้เสียหายคือบุคคลที่ได้รับความเสียหายทั้งทางร่างกาย จิตใจ เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิใด ๆ รวมตลอดถึงบุคคลที่เป็นผู้ใกล้ชิดหรือมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็น บิดา มารดา ผู้บุพการี สามี ภรรยา ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทนนิติบุคคล ผู้แทนเฉพาะคดี รวมตลอดถึงทายาทของผู้ตายในความผิดฐานหมิ่นประมาท ย่อมเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาที่ตนตกเป็นเสียหาย จึงควรมีสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการปกป้องสิทธิของตน ซึ่งแม้ว่าพนักงานอัยการจะได้จัดทำหนังสือแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดีให้ผู้เสียหายทราบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 พนักงานอัยการยังต้องคำนึงเสมอว่าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญให้กว้างมากขึ้น

สำหรับข้อมูลข่าวสารใดในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่เปิดเผยตามที่มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้อำนาจนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของกฎหมายที่ต้องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องกระทำเพียงเท่าที่เหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนระหว่างเป้าหมายที่จะได้รับคือการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมในเรื่องนั้นกับสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายที่ถูกกระทบกระเทือน และที่สำคัญต้องไม่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการให้มากที่สุด ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักที่สำคัญต่อการใช้ดุลพินิจโดยมีข้อพิจารณาดังนี้

หลักความเหมาะสม (Principle of Reasonableness) ในแง่ของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต้องพิจารณาเหตุผลที่ยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นว่าสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยดูเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ามีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด หากการไม่เปิดเผยไม่ได้ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม เช่น การไม่เปิดเผยภาพถ่ายสถานที่เกิดเหตุ ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วและไม่เกี่ยวข้องกับคดีอื่น โดยอ้างว่าการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ย่อมไม่เหมาะสม เพราะวัตถุประสงค์ของข้อยกเว้นนี้ คือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากกระบวนการใด ๆ ที่ต้องมีการนำกฎหมายมาบังคับใช้

หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) ในแง่ของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องว่าการเปิดเผยจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์หรือความปลอดภัยของเอกชนที่เกี่ยวข้องมากน้อยหรือไม่ หากการเปิดเผยจะกระทบกระเทือนต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องมาก ย่อมมีความจำเป็นต้องปกปิด หรือแม้ไม่กระทบกระเทือนต่อเอกชนคนใด แต่ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐด้วยการเปิดเผยจะเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติราชการมากน้อยเพียงใด หากจะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคมาก ย่อมมีความจำเป็นต้องปกปิด เช่น ข้อมูลทะเบียนราษฎรของผู้ต้องหา ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล จำเป็นต้องปกปิด เพราะการเปิดเผยจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้ต้องหา

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) ในแง่ของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ต้องทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเป้าหมายที่สาธารณะจะได้รับจากการปกปิดข้อมูลกับสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายที่ถูกกระทบกระเทือน หากการเลือกไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้ทำให้สาธารณะได้รับประโยชน์มากกว่าสิทธิของ

ผู้เสียหาย จะตัดสินใจ ไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น ไม่ได้ ถึงแม้ว่าการปกปิดข้อมูลนั้นจะสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักความเหมาะสมและส่งผลกระทบต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็น (Principle of Necessity) ก็ตาม เช่น สำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหา เมื่อคดีเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่เปิดเผยย่อมไม่ทำให้สาธารณะได้รับประโยชน์มากกว่าสิทธิของผู้เสียหายที่ถูกกระทบ กรณีนี้จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญานอกจากจะต้องระบุว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดแล้ว พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยด้วยว่า เมื่อเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่คนใด และจะกระทบกระเทือนต่อกระบวนการยุติธรรมอย่างไร ซึ่งวิธีการให้ลักษณะเหตุผลประกอบคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่พนักงานอัยการจะต้องอธิบายแก่ผู้เสียหายทุกครั้ง ควรประกอบด้วย 4 ข้อดังนี้¹² (เทียบเคียงกับขั้นตอนการประเมินประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test (PIT)) ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักรได้ให้แนวทางไว้)

(1) ระบุลักษณะของข้อมูลที่ได้รับการยกเว้น และผู้ที่จะได้รับคามเสียหายในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

(2) แสดงข้อมูลหลักฐานว่าความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้นมีอยู่จริง ไม่ใช่เป็นเพียงการคาดคะเนที่ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ

(3) แสดงความเชื่อมโยงระหว่างการเปิดเผยข้อมูลกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

(4) แสดงให้เห็นว่าความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้น มีโอกาสเกิดขึ้นสูง

2) การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา

(1) กรณีคดีเสร็จสิ้นแล้ว มีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

(1.1) ความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการสามารถเปิดเผยได้หรือไม่

มาตรา 15 (2) ต้องการคุ้มครองกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งยังอยู่ระหว่างดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา จึงมีผลทำให้การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเสร็จสิ้นตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายแล้ว การเปิดเผยความเห็นและคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาสั่งคดี

¹² Information Commission's Office. (2013). *The Prejudice Test: Freedom of Information Act*. (Online). Available: https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1214/the_prejudice_test.pdf. [2023, June 11].

ของพนักงานอัยการอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

มาตรา 15 (3) มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ในการทำรายงานหรือความเห็นเฉพาะเรื่องที่กำลังอยู่ระหว่างพิจารณาดำเนินการ และยังไม่มีการพิจารณาที่ยุติ แต่กรณีที่มีการพิจารณาทำความเห็นของเจ้าหน้าที่ยุติแล้ว รายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่ย่อมมีสภาพเป็นการปฏิบัติงานตามปกติของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการในสำนวนคดีอาญาที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการทำความเห็นและออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

รายชื่อพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวน ร่วมทำความเห็นและลงลายมือชื่อในการทำคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่ใช่ข้อมูลที่มีการเปิดเผยอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของพนักงานอัยการผู้หนึ่งผู้ใด จึงไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งพนักงานอัยการเพื่อให้เสนอคำคัดค้านตามมาตรา 17 นอกจากนี้การพิจารณาสำนวน ทำความเห็น และออกคำสั่งทางคดีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสั่งคดีตามกฎหมาย จึงเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามปกติ การเปิดเผยย่อมไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพนักงานอัยการตามมาตรา 15 (4) และไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงสามารถให้สำเนาความเห็นและคำสั่งที่มีชื่อพนักงานอัยการได้ ยกเว้นลายมือชื่อพนักงานอัยการเห็นควรให้ปกปิดไว้แต่ผู้เสียหายสามารถขอตรวจดูในสำนวนได้

อย่างไรก็ตาม เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการไม่ใช่เอกสารมหาชนที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของเอกชน หรือมีไว้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ แต่เป็นเอกสารเกี่ยวกับการทำความเห็นส่วนบุคคลของพนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้น การเปิดเผยโดยการให้สำเนาทั้งหมดแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก อาจทำให้เกิดการนำไปใช้อ้างอิงในทางใด ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ดังนั้น เอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อ.ก.4 และ อ.ก.20) แม้สามารถเปิดเผยโดยการให้สำเนาได้ แต่ควรกำหนดเงื่อนไขว่าห้ามใช้อ้างอิงไม่ว่าในทางใด ๆ และควรปกปิดหรือลบข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของพยาน หรือบุคคลอื่นที่ถูกพาดพิงถึง

(1.2) บันทึกคำให้การพยานในชั้นสอบสวนสามารถเปิดเผยได้หรือไม่

บันทึกคำให้การผู้ต้องหาและบันทึกคำให้การพยานบุคคลในชั้นสอบสวนเป็นเอกสารในสำนวนการสอบสวน เมื่อการสอบสวนคดีอาญาได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นไม่แย้งคำสั่งดังกล่าว คดีเป็นอันยุติ การเปิดเผยจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามนัยมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม บันทึกคำให้การผู้ต้องหาและพยานเป็นข้อมูลที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ต้องหาและพยาน การสร้างบรรทัดฐานให้พนักงานอัยการสามารถเปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้ต้องหาและพยานในชั้นสอบสวนได้ ย่อมทำให้ผู้อื่นรู้แหล่งที่มาของพยานและอาจทำให้ประชาชนไม่กล้าให้การหรือให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่อื่น พนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาถึงความประสงค์ของพยานผู้ให้ข้อมูลนั้นด้วยว่าประสงค์จะให้เปิดเผยหรือไม่ โดยการทำหนังสือสอบถามและขอให้ตอบกลับซึ่งคำคัดค้านตามวิธีการในมาตรา 17 หากผู้ต้องหาหรือพยานไม่มีการแจ้งคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งควรกำหนดให้แจ้งคำคัดค้านภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือจากพนักงานอัยการ พนักงานอัยการควรเปิดเผยบันทึกคำให้การของผู้ต้องหาหรือพยานแก่ผู้เสียหาย เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ให้ลบหรือปกปิดข้อความส่วนนี้ไว้โดยไม่ต้องไม่ทำลายเนื้อหาทั้งหมดของเอกสาร

กรณีที่พนักงานสอบสวนได้ให้การเป็นพยานในชั้นสอบสวน หากพนักงานสอบสวนกระทำตามอำนาจหน้าที่ เช่น ให้การเป็นพยานในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้จับกุม หรือให้การเป็นพยานในฐานะเจ้าพนักงานผู้ค้นสถานที่ ย่อมถือว่าให้การในหน้าที่ การเปิดเผยบันทึกคำให้การพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวนจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 17 พนักงานอัยการจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรา 17 แต่หากจะดำเนินการตามมาตรา 17 ผู้ศึกษาเห็นว่า พนักงานอัยการควรกำหนดเวลาให้พนักงานสอบสวนเสนอคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจากพนักงานอัยการ (เทียบเคียงมาตรา 17 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540)

ส่วนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เปิดเผยโดยอ้างว่าการเปิดเผยบันทึกคำให้การผู้ต้องหาและพยานในชั้นสอบสวนจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ต้องหาหรือพยาน พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่ามีข้อเท็จจริงว่าการเปิดเผยนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ถึงกระนั้นก็ดี พนักงานอัยการพึงคำนึงไว้เสมอว่าการที่ผู้เสียหายขอเอกสารดังกล่าว ส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อต้องการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ และเพื่อต้องการข้อมูลไปประกอบการพิจารณาฟ้องคดีเอง การเปิดเผยจึงไม่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว คดีย่อมเสร็จสิ้นกระบวนการ การเปิดเผยจึงไม่อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพได้ หากบันทึกคำให้การพยานนั้นมีประโยชน์ต่อผู้เสียหายที่สามารถนำไปพิสูจน์ให้เห็นความผิดของผู้ต้องหาได้ และไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศชาติ หรือไม่ใช่พยานหลักฐานลับ ก็ควรเปิดเผยได้ โดยใช้วิธีการ ลบหรือปกปิด ชื่อ ชื่อสกุล อายุ อาชีพ ที่อยู่ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ชื่อและชื่อสกุลของบิดา และมารดา หมายเลขประจำตัวประชาชน หมายเลขโทรศัพท์ ลายมือชื่อของผู้ต้องหาและพยาน รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในบันทึกคำให้การผู้ต้องหาหรือพยานได้ เนื่องจากการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(1.3) พยานหลักฐานอื่นสามารถเปิดเผยได้หรือไม่

จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปรากฏว่าเคยมีกรณีที่พนักงานอัยการอนุญาตให้ผู้เสียหายคัดถ่ายเอกสารพยานหลักฐานได้ เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 543/2565 ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ขอคัดถ่ายเอกสารหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาได้ในส่วนนวนคดี ซึ่งสำนักงานอัยการเห็นว่าเอกสารหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาได้ เมื่อคดีนี้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว และเอกสารดังกล่าวไม่ปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น การอนุญาตให้คัดถ่ายจึงไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการและผู้อื่นจึงอนุญาตให้คัดถ่ายได้

ดังนั้น เอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวน หากไม่เข้าข่ายเป็นเอกสารลับตามที่ไว้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.2 (กรณีศึกษาที่ 3) เมื่อการสอบสวนคดีอาญาได้ดำเนินการเสร็จสิ้น โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว การเปิดเผยจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามนัยมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงสามารถเปิดเผยเอกสารได้

ส่วนเอกสารพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย คือ บันทึกคำให้การของผู้เสียหายในชั้นสอบสวน และเอกสารประกอบคำให้การของผู้เสียหาย ได้แก่ เอกสารที่ผู้เสียหายนำมามอบให้ เอกสารที่ผู้เสียหายลงลายมือชื่อไว้ และเอกสารที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างหรือให้การ

พาดพิงถึง แม้จะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วก็ควรเปิดเผยให้แก่ผู้เสียหายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 143 แต่ไม่มีการกำหนดไว้ในข้อ 144 จึงเห็นว่าสำนักงานอัยการควรเพิ่มหลักเกณฑ์ข้อนี้ไว้ในข้อ 144 หรือวางแนวปฏิบัติโดยให้พนักงานอัยการสามารถอนุญาตให้ผู้เสียหายตรวจหรือคัดเอกสารประกอบคำให้การของตนได้

หากพนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยเอกสารพยานหลักฐานใดอาจมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น สามารถปกปิดชื่อ ชื่อสกุล อายุ อาชีพ ที่อยู่ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ชื่อและชื่อสกุลของบิดาและมารดา หมายเลขประจำตัวประชาชน หมายเลขโทรศัพท์ ลายมือชื่อของบุคคลอื่น รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในเอกสารได้ เนื่องจากการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กรณีเอกสารที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้จัดทำขึ้น เช่น บันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาของผู้ต้องหา บัญชีท้ายสำนวนการสอบสวน บันทึกพนักงานสอบสวน เป็นต้น เป็นข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนไม่ได้มีผลประโยชน์ได้เสียในเอกสารดังกล่าว พนักงานอัยการจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรา 17 แต่หากจะดำเนินการตามมาตรา 17 ผู้ศึกษาเห็นว่า พนักงานอัยการควรกำหนดเวลาให้พนักงานสอบสวนเสนอคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจากพนักงานอัยการ (เทียบเคียงมาตรา 17 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540)

(1.4) รายงานการสอบสวนสามารถเปิดเผยได้หรือไม่

มาตรา 15 (2) ต้องการคุ้มครองกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งยังอยู่ระหว่างดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาและผู้บัญชาการตำรวจเห็นชอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแล้ว จึงมีผลทำให้การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเสร็จสิ้นตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมาย การเปิดเผยรายงานการสอบสวนและความเห็นของพนักงานสอบสวนจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 15 (3) มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ในการทำรายงานหรือความเห็นเฉพาะเรื่องที่กำลังอยู่ระหว่างพิจารณาดำเนินการ และยังไม่มีการพิจารณาที่ยุติ แต่กรณีที่มีการพิจารณาทำความเห็นของเจ้าหน้าที่ยุติแล้ว รายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่ย่อมมีสภาพเป็นการปฏิบัติงานตามปกติของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อคดีนี้พนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา การดำเนินการทางคดีจึงเสร็จสิ้นยุติแล้ว รายงานการสอบสวนและความเห็นของ

พนักงานสอบสวน จึงไม่มีสภาพเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 (3) อีกต่อไป จากการศึกษายังพบว่า รายงานการสอบสวนเป็นรายงานข้อเท็จจริงที่พนักงานอัยการนำมาใช้ในประกอบการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยสภาพจึงเป็นเอกสารรายงานข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาใช้ในการทำความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของข้อมูลข่าวสารที่ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มุ่งคุ้มครอง ดังนั้น รายงานการสอบสวนสามารถเปิดเผยได้ เว้นแต่จะมีข้อมูลว่าการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ หรือกระทำความเสียหายของบุคคลอื่น พนักงานอัยการควรลบหรือปกปิดข้อมูลส่วนนี้ไว้แต่ต้องไม่ทำลายเนื้อความทั้งหมดในรายงานการสอบสวน

อย่างไรก็ตาม รายงานการสอบสวนไม่ใช่เอกสารมหาชนที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของเอกชน หรือมีไว้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพราะเป็นเอกสารเกี่ยวกับการทำความเห็นส่วนบุคคลของพนักงานสอบสวนแต่ละลำดับชั้น การเปิดเผยโดยการให้สำเนาทั้งหมดแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก อาจทำให้เกิดการนำไปใช้อ้างอิงในทางใด ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ดังนั้น รายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน แม้สามารถเปิดเผยโดยการทำสำเนาให้แก่ผู้เสียหายได้ แต่ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้อ้างอิงไม่ว่าในทางใด ๆ และให้ปกปิดหรือลบลายมือชื่อของพนักงานสอบสวน โดยการให้ผู้เสียหายเข้าตรวจดูในสำนวนแทน

นอกจากนี้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าการเปิดเผยรายงานการสอบสวนอาจมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องในคดี สามารถปกปิดชื่อ ชื่อสกุล อายุ อาชีพ ที่อยู่ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ชื่อและชื่อสกุลของบิดาและมารดา หมายเลขประจำตัวประชาชน หมายเลขโทรศัพท์ ของผู้ต้องหา และพยาน รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรายงานการสอบสวนได้ เนื่องจากการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(2) กรณีคดีเกี่ยวพันกับข้อหาอื่นหรือผู้ต้องหาอื่นที่อยู่ระหว่างการพิจารณา มีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคนซึ่งเกี่ยวพันกับผู้ต้องหาอื่นที่มีคำสั่งฟ้องและอยู่ระหว่างจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหา หรือได้ยื่นฟ้องแล้ว คดียังอยู่ในชั้นพิจารณาของศาล รวมทั้งคดีที่มีผู้ต้องหาคนเดียวแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องบางข้อหา สั่งฟ้องบางข้อหาและข้อหาที่สั่งฟ้องคดียังไม่ถึงที่สุด พยานหลักฐานจึงเป็นพยานหลักฐานชุดเดียวกัน การเปิดเผยข้อมูลในช่วงเวลานี้จะทำให้ผู้ต้องหาได้เปรียบทางคดีสูงมาก และพนักงานอัยการยังต้องใช้เอกสาร

ในสำนวนไม่ว่าจะเป็นเอกสารความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ บันทึกรายการให้การพยานในชั้นสอบสวน พยานเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งรายงานการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาหรือสืบพยานในชั้นศาล การเปิดเผยจึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อคดีและจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรืออาจไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 15 (2) (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า พนักงานอัยการสามารถสั่งไม่เปิดเผยได้

อย่างไรก็ตาม เอกสารพยานเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ ที่ไม่สำคัญ และพนักงานอัยการไม่ได้ระบุไว้ในบัญชีระบุนพยานหรือไม่มีเจตนาจะใช้สืบพยานในชั้นศาล ดังเช่น กรณีสำเนาคำร้องขอออกหมายจับผู้ต้องหาที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องแล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการมีคำสั่งไม่เปิดเผยเปรียบเทียบกับสิทธิของผู้เสียหายที่เสียไป ตามหลักความได้สัดส่วน หากประเมินแล้วเห็นว่าสาธารณะไม่ได้รับประโยชน์ พนักงานอัยการต้องเปิดเผย

การมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพราะเหตุว่าเอกสารนั้นเกี่ยวพันกับข้อหาอื่นหรือผู้ต้องหาอื่นที่อยู่ระหว่างการพิจารณา นอกจากจะระบุว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเข้าลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดแล้ว พนักงานอัยการจะต้องแสดงหลักฐานให้เห็นได้ว่าเอกสารนั้นเกี่ยวพันกับคดีใด หรือคดีนั้นกำลังดำเนินการอยู่ในชั้นตอนใด ทั้งต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยด้วยว่าเมื่อเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่คนใด และจะกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีอย่างไร ซึ่งหากเปิดเผยแล้วความเสียหายหรือผลกระทบนั้นต้องมีโอกาสเกิดขึ้นสูง ถ้าไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ ถือว่าข้ออ้างนั้น ไม่มีอยู่จริง

นอกจากนี้ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแม้จะบางข้อหา ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิขอทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องพร้อมสรุปพยานหลักฐานและความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรคสอง ซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องจัดทำให้ และต้องให้ข้อมูลในสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวอย่างเพียงพอต่อการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาด้วยตนเอง ได้

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นเพียงตัวอย่างการใช้ดุลพินิจประกอบการพิจารณาลักษณะของเอกสารที่สำคัญในสำนวนคดีอาญา แต่เอกสารในสำนวนคดีอาญานั้นยังมีอีกหลายชนิด นอกจากที่กล่าวมา ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมของเอกสารเป็นรายการไปว่าสมควรเปิดเผยได้หรือไม่ หากการเปิดเผยเอกสารใดจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

ประเทศชาติ ความมั่นคงของรัฐ สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรืออาจทำให้ล่วงรู้ถึงแหล่งข้อมูล ข่าวสารลับ ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่ควรพิจารณาทั้งสำนวนแล้วตัดสินใจออกคำสั่งไม่เปิดเผยด้วยเหตุว่ามีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะทำให้แก่นแท้ของกฎหมายกลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจและไม่อาจถูกตรวจสอบจากประชาชนไม่ว่าทางใด ๆ ซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามปณิญาสากกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามประชาคมโลก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มุ่งเน้นให้การบริหารงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปอย่าง โปร่งใส เปิดเผย และต้องถูกตรวจสอบได้จากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ