

Academic Article

หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการสังกัดของพนักงานอัยการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

OFFICIAL INFORMATION DISCLOSURE PRINCIPLE IN PROSECUTION OF PUBLIC PROSECUTORS FOR BUILDING PUBLIC CONFIDENCE

อรุณ ขยันหา^{1*} ศิริวรรณ วิสุทธิตนกุล² สรศักย์ เรืองวิเศษ³ และ อีรวุฒิ เกตุลอย⁴

¹สาขาวิชารัฐศาสตร์ ณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

²สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

³สำนักงานกฎหมายสรศักย์และที่ปรึกษาสากล จำกัด

⁴นักวิชาการอิสระ

Aroon Kayanha^{1*}, Siriwan Wisutthirattanakun², Sorasak Ruangwiset³ and Teerawut Ketloy⁴

¹Political Science Department Faculty of Humanities and Social Sciences,
Phranakhon Rajabhat University

²Public Administration Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Phranakhon Rajabhat University

³Sorasak Law Office and International Consultant Co., Ltd.

⁴Independent Scholar

*E-mail: princearun.k@gmail.com

Received: 2023-01-10

Revised: 2023-03-20

Accepted: 2023-03-23

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด และเสนอมุมมองต่อการพัฒนาการดำเนินงานสำนักงานอัยการสูงสุด พบว่าข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดคือ การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามหลักดุลพินิจ โดยเฉพาะกรณีที่ไม่สั่งฟ้องในคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ ประชาชนอาจตั้งคำถามต่อกระบวนการอำนวยการความยุติธรรมว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นจากประชาชนได้ ดังนั้น แนวทางการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ควรให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการรับรู้ของประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมายในขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

ซึ่งถือเป็นการดำเนินงานตามหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เพราะท้ายที่สุดประชาชนจะเกิดความมั่นใจต่อกระบวนการอำนวยความยุติธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุด

คำสำคัญ: หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ พนักงานอัยการ การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และสำนักงานอัยการสูงสุด

ABSTRACT

The purposes of this academic article were to study some limitations on the prosecution principles of the Office of the Attorney General and offer perspectives on the performance development of the Office of the Attorney General. Found that the limitation on prosecution principles of the Office of the Attorney General is the prosecution of the prosecutors by opportunity principle. Especially in the case of non-prosecution that people pay attention to, people may question whether the justice process is discriminatory or not, which affects public confidence. Thus, the guideline for building public confidence is emphasizing the right to know the people in accordance with the provisions of the law in the procedures of the Office of the Attorney General. This is based on the official information disclosure principle, and people can check. Finally, these can increase public confidence in the justice of the Office of the Attorney General.

Keywords: Official Information Disclosure Principle, Public Prosecutors, Building Public Confidence, and Office of the Attorney General

บทนำ

ในช่วงปี 2563 ที่ผ่านมานั้น องค์การอัยการ ได้เผชิญกับวิกฤติศรัทธาจากประชาชน ภายหลังมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ทายาทผู้ก่อตั้งเครื่องดื่มชูกำลังชื่อดัง ในคดีซบถชนตำรวจเสียชีวิตในปี 2555 (BBC NEWS, 2021) ทำให้เกิดคำถามจากประชาชน ต่อการใช้หลักดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการพิจารณาสั่งคดีว่า ไม่ยึดหลักเหตุผลตามกรอบความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ยึดหลักนิติธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และสร้างความเหลื่อมล้ำ

ในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการตั้งคำถาม ในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interests) เช่น ระยะเวลาการทาคดีที่ยาวนานกว่า 8 ปี เป็นการละเลยหรือจงใจให้บางข้อหาหมดอายุความหรือเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นทุกข้อกล่าวหาหรือไม่ เพื่อที่ว่าในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การถอนหมายจับทั้งในและต่างประเทศ

คำถามข้างต้นจากสังคมล้วนเป็นคำถามเชิงลบที่สะท้อนถึงความไม่มั่นใจในกระบวนการ

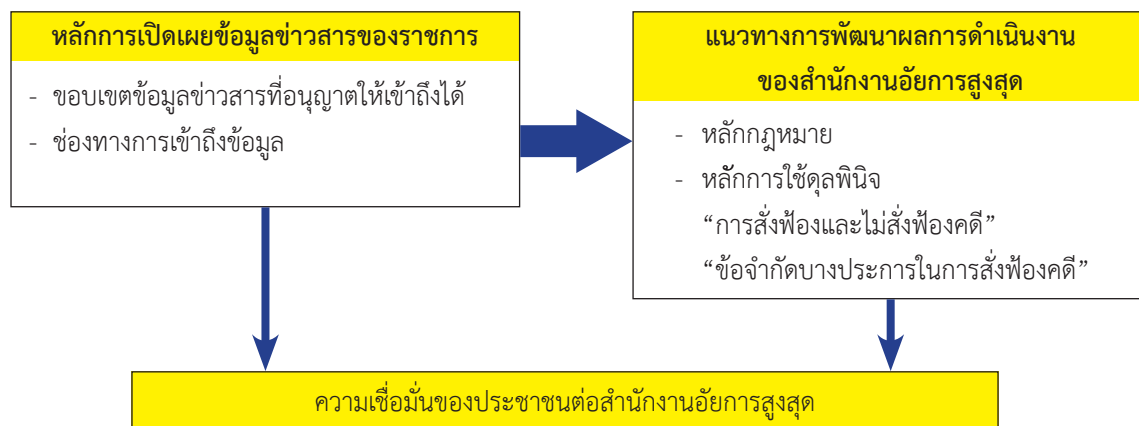
ดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด และเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และระดับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นอย่างมาก ฉะนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรเริ่มพิจารณาและให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน เริ่มจากการพัฒนาการดำเนินงานให้มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยยึดหลักสิทธิในการรับรู้ของประชาชน/ หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพื่อช่วยบรรเทาวิกฤติศรัทธาในเบื้องต้น และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในท้ายที่สุด

บทความนี้จะนำเสนอมุมมองต่อการพัฒนาการดำเนินงานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และอาจช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเนื้อหาหลักของบทความวิชาการนี้จะประกอบด้วย 1) แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ 2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด 3) ข้อจำกัดบางประการ

ว่าด้วยหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ และ 4) แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

ด้วยสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีข้อจำกัดบางประการในการสั่งฟ้องคดี ซึ่งมีทั้งหลักการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามหลักกฎหมายและหลักการใช้ดุลพินิจ ขณะเดียวกันภายใต้หลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น สามารถจำแนกได้ 2 แนวทางคือ การสั่งฟ้อง และไม่สั่งฟ้องคดี ตามหลักฐานที่เพียงพอต่อการสั่งฟ้องคดี โดยเฉพาะกรณีที่ไม่สั่งฟ้องในคดีที่สังคมให้ความสนใจ ประชาชนอาจตั้งคำถามต่อกระบวนการอำนวยการความยุติธรรมว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งส่งผลต่อระดับความเชื่อมั่นจากประชาชนที่มีต่อสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนควรยึดหลักหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (Legal state) เป็นแนวความคิดการปกครองโดยกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน หลักนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย รัฐจึงต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักนิติรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผลของนิติรัฐทำให้บุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน เพื่อให้หลักความเสมอภาคมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ และเนื่องด้วยหลักนิติรัฐคือรัฐที่มีกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย ฉะนั้นการที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง (Pakeerut, 2010) ได้แก่

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยมีการแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร แต่ละฝ่ายต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รัฐเสรีประชาธิปไตยต้องเคารพขอบเขตและเสรีภาพของปัจเจกชน การที่รัฐจะเข้าแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจะพึงทำได้เมื่อปรากฏว่ามีกฎหมายบัญญัติให้ทำได้ และต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน

ตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักในเรื่องนี้เป็นเรื่องการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

(4) หลักความชอบกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง และในการออกกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย ได้แก่ หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความได้สัดส่วน หรือหลักสมควรแก่เหตุ

(5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายในการมุ่งคุ้มครองอำนาจตุลาการให้รอดพ้นจากการแทรกแซง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ หลักความอิสระนี้ช่วยให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่ตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

(6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” เป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญา ซึ่งนอกเหนือจากเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญาแล้ว หลักดังกล่าวยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย

(7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ หมายความว่ารัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงที่สุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้นและหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้

กล่าวคือสาระสำคัญของหลักนิติรัฐคือ รัฐจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ

องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา อาทิ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาล การรักษาสถิติและสิทธิของประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการกิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์กรอัยการประกอบด้วย คณะกรรมการอัยการตามกฎหมาย

ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่นโดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ (Public Prosecutor's Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010), 2010)

ตำแหน่งพนักงานอัยการประกอบด้วย อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ อัยการผู้เชี่ยวชาญ อัยการจังหวัด อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด รองอัยการจังหวัด อัยการประจำกอง อัยการจังหวัดผู้ช่วย และอัยการผู้ช่วย และพนักงานอัยการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ (Public Prosecutor's Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010), 2010)

อำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา ดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และบังคับคดีตามคำพิพากษาศาล มีอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรมปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดเป็นคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันแก่พนักงานอัยการที่ชัดเจนในการสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว การสั่งให้คืนของกลางแก่ผู้ที่มีสิทธิรับคืน การอุทธรณ์-ฎีกา การถอนฟ้องคดีอาญา การแก้ต่างหรือว่าต่างคดีแพ่งหรือคดีอาญา เป็นต้น

ซึ่งคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ โดยผู้พิพากษาและตุลาการ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปตามโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), 2017)

ข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดี

การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ใช้กัน มี 2 หลักด้วยกันคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principle) กล่าวคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ เมื่อสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องมิได้ เพราะถือว่าคดีอาญาอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ส่วนหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร มีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาได้ โดยพิจารณาถึงการค้นหา

ความจริง (Finds facts) ภูมิหลังของผู้ต้องหา พยานหลักฐาน พยานบุคคลสิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายของรัฐ การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (Applies law) รวมทั้ง การพิจารณาว่าอะไรเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ในสถานการณ์นั้น ๆ ภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ซึ่งพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาบางคดีได้ (Yaisawang, 2021)

การใช้ดุลพินิจสั่งคดีในทางสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เป็นดุลพินิจที่จะต้องมีหลักเกณฑ์และเหตุผล และมีหลักนิติธรรมกำกับ การหารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสั่งคดีนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงเป้าหมายและคุณค่าสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังนี้

(1) การสั่งฟ้องคดี พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาจะต้องมีการยื่นฟ้องและดำเนินคดีในศาลต่อไป ซึ่งพนักงานอัยการในฐานะโจทก์ย่อมคาดหวังว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสอบสวนถ้าตนสามารถนำสืบได้ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ศาลย่อมจะต้องพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษจำเลย ดังนั้น เหตุผลที่พนักงานอัยการใช้เป็นหลักในการสั่งฟ้องก็คือ คดีมีหลักฐานพอฟ้อง อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาคือ คดีมีหลักฐานพอฟ้องนั้นหมายความว่าอย่างไร ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ขาดการเป็นเอกภาพในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ พนักงานอัยการบางคนกลับมองว่า คดีมีพยานหลักฐานพอมีเค้ามูลว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องหวังผลว่าจะลงโทษจำเลยได้หรือไม่ เพราะหน้าที่ลงโทษจำเลยเป็นของศาล แต่พนักงาน

อัยการบางคนก็เห็นว่า จะสั่งฟ้องได้ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอ ที่ศาลจะใช้ลงโทษได้ เพราะเป้าหมายการฟ้องก็เพื่อให้ศาลลงโทษ ความแตกต่างระหว่างความเห็นทั้งสองนี้ เป็นการให้เหตุผลที่แตกต่างกันและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพราะทำให้สังคมเข้าใจว่า พนักงานอัยการจะสั่งคดีอย่างไรก็ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน

(2) การสั่งไม่ฟ้องคดี เหตุผลประการหนึ่ง ที่พนักงานอัยการใช้อ้างในการสั่งไม่ฟ้องได้อย่างแน่นอนก็คือ กรณีที่การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือเมื่อคดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ถ้าฟ้องไปแล้ว แม้จะสืบพยานได้เต็มที่ครบถ้วนตามที่ปรากฏในสำนวนสอบสวน ศาลจะยังคงต้องพิพากษายกฟ้องอยู่ดี ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการย่อมต้องมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่กรณีที่ปัญหาโต้เถียงกันมาตลอดก็คือ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่มิหลักฐานพอฟ้องแต่มีเหตุอื่นที่สมควรสั่งไม่ฟ้องได้หรือไม่

หลักการสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจ ไม่ว่าผลปรากฏออกมาจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่สั่งฟ้องคดีนั้น อย่างไรก็ตาม สังคม/ ประชาชนก็ยังไม่เชื่อมั่นในหลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพราะประชาชนยังขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ทำให้เกิดการตีความตามกระแสสังคม เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรเพิ่มระบบการทำงานที่โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

การพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

เนื่องด้วยองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ดังที่ได้กล่าวไว้อาจเป็นคุณหรือโทษแก่สังคม ฉะนั้นองค์กรอัยการควรได้รับความเชื่อมั่น/ศรัทธา/ความไว้วางใจ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและสังคมโดยรวม เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนและผลักดันเอาทฤษฎีด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาทำให้เกิดขึ้นจริง

ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดควรส่งเสริมภาพลักษณ์และความรับรู้ที่ดีของประชาชน ถึงความสุจริตและยุติธรรม ด้วยการปรับใช้หลักสิทธิในการรับรู้ของประชาชนในขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 อาทิ 1) สิทธิในการขอคำปรึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 2) สิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ 3) สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ ประชาชน

เข้าตรวจดูได้แล้ว 4) สิทธิที่จะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับงานซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องให้กับบุคคลนั้นหรือผู้กระทำได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น 5) สิทธิในการร้องเรียนผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารหรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูหรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน (Official Information Act, B.E. 2540 (1997), 1997)

อย่างไรก็ดีเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 อาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ด้านบริบทของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะอาจเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือรูปคดีดังนั้น ในบริบทของสำนักงานอัยการสูงสุด อาจปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ดังนี้

1) ขอบเขตข้อมูลข่าวสารที่อนุญาตให้เข้าถึงได้ ในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนคดีที่ประชาชนร้องขอต่อพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการอาจวินิจฉัยโดยอ้างอิงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ (1) หัวหน้าพนักงานอัยการ มีหน้าที่พิจารณาคำขอคัดสำเนาเอกสารในฐานะ “ผู้มีหน้าที่อนุญาต” (2) กรณีขอคัดสำเนาคำให้การของตนเองขึ้นสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายหรือจำเลยย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้ (3) กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน

และพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ โดยผู้มีหน้าที่อนุญาตต้องจัดทำสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ขอ (4) กรณีขอคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวน อาทิ คำให้การพยานรายอื่นในสำนวน, ความเห็นของพนักงานอัยการ ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาตามความเหมาะสมโดยนำ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาพิจารณาประกอบ

2) ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล (1) กรณีการขอรับทราบข้อมูลสถานะเกี่ยวกับคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ คำสั่ง ฟ้อง/ไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ผู้เสียหาย/ผู้ต้องหาสามารถติดต่อสอบถามได้โดยตรงที่สำนักงานอัยการที่รับผิดชอบคดี ยิ่งกว่านั้น สำนักงานอัยการสูงสุดอาจพัฒนาระบบติดตามข้อมูลคดีผ่านแอปพลิเคชัน (AGO-tracking) ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดตามสถานะคดีที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และการยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ (2) กรณีการขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารในสำนวน อาทิ คำให้การพยาน และเอกสารในสำนวน ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคดีได้ด้วยการทำหนังสือขออนุญาตแล้วยื่นต่อสำนักงานอัยการทุกแห่ง (3) บางกรณีพนักงานอัยการจะแจ้งคำสั่งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ แม้ไม่ได้มีการร้องขอ อาทิ กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนั้น พนักงานอัยการต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องแก่พนักงานสอบสวนหรือแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ (Act Promulgating the Criminal Procedure Code, BE 2477 (1934), 1935; Office of the Attorney

General, 2020) และผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี เป็นต้น (Act Promulgating the Criminal Procedure Code, BE 2477 (1934), 1935)

สำหรับแนวปฏิบัติด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดควร 1) กำหนดให้ดุลพินิจแก่หัวหน้าพนักงานอัยการในการพิจารณาอนุญาต/ไม่อนุญาตให้ประชาชนตรวจสอบ/คัดถ่ายเอกสารอื่น ๆ โดยให้พิจารณาตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การกำหนดให้มีดุลพินิจดังกล่าว อาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทเดียวกันและมีข้อเท็จจริงแวดล้อมใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม สำนักงานอัยการสูงสุดอาจพิจารณาจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best practices) เกี่ยวกับการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้พนักงานอัยการทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางพิจารณาวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกัน ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันมากที่สุด 2) สื่อสารทำความเข้าใจให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเหตุผลในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดข้อข้องใจของประชาชนลงได้มาก อาทิ การพัฒนาการสื่อสารเชิงรุกแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียให้ได้รับทราบข้อมูลเหตุผลในการสั่งคดีของพนักงานอัยการผ่านการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

หากพนักงานอัยการปรับเปลี่ยนวิธีการสื่อสารกับประชาชน เน้นการสื่อสารทางตรง

กรณีการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องนี้ อาจช่วยเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนต่อการทำงานของพนักงานอัยการ ลดข้อพิพาทในอนาคต นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสขององค์กรอัยการอีกด้วย และ 3) สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดให้มีระบบติดตามข้อมูลคดีผ่านแอปพลิเคชัน (AGO-tracking) เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนติดตามสถานะคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องและยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ และควรประชาสัมพันธ์เพื่อเพิ่มความรับรู้เกี่ยวกับแอปพลิเคชันดังกล่าว ตลอดจนการปรับปรุงระบบให้ตอบสนองประชาชนผู้ใช้บริการ ปรับปรุงใช้ประโยชน์จากระบบติดตามข้อมูลคดีที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสารกับประชาชนให้ได้ผลดีขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนต่อการทำงานของพนักงานอัยการได้อย่างไร

สรุป

ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เผชิญความท้าทายสำคัญอันเกี่ยวกับภาพลักษณ์และภาพจำของประชาชน ซึ่งส่งผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดสูญเสียโอกาสในการผลักดันความคิดที่ก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการใช้ดุลพินิจสั่งคดี ทั้งที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ในกรณีสั่งฟ้อง พนักงานอัยการมักใช้เกณฑ์หลักฐานพอฟ้อง หรือไม่ ทำให้เกิดการตีความความว่า หลักฐานพอฟ้องต้องถึงระดับใดจึงจะสั่งฟ้องได้ ด้วยความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว อาจทำให้พนักงานอัยการใช้หลักวินิจฉัย

ต่างกัน เช่น คดีที่มีพยานหลักฐานพอมิคุ้มกล่าว ผู้ต้องหากระทำความผิดก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องหวังผลว่าจะลงโทษจำเลยได้หรือไม่ เพราะหน้าที่ลงโทษจำเลยเป็นของศาล ขณะที่พนักงานอัยการบางคนมองว่า จะสั่งฟ้องได้ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะใช้ลงโทษได้ เพราะเป้าหมายการฟ้องก็เพื่อให้ศาลลงโทษ การให้เหตุผลที่แตกต่างกันและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันนี้ อาจไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพราะทำให้สังคมเข้าใจว่า พนักงานอัยการจะสั่งคดีอย่างไรก็ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน ส่วนกรณีสั่งไม่ฟ้อง เหตุผลที่พนักงานอัยการใช้ในการสั่งไม่ฟ้องคือ กรณีที่การกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด หรือไม่ใช่ผู้กระทำความผิด หรือเมื่อคดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ถ้าฟ้องไปศาลจะยังคงต้องพิพากษายกฟ้องอยู่ดี ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการย่อมต้องมีคำสั่งไม่ฟ้อง

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง ก็ยังถือเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ และโดยเฉพาะกรณีที่มิสั่งฟ้องในคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ ประชาชนอาจมองว่าไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน

ดังนั้น วิธีการเสริมสร้างภาพลักษณ์และภาพจำด้านความสุจริตเที่ยงธรรมที่ง่ายที่สุดและใช้ต้นทุนน้อยที่สุดคือการเพิ่มความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ สำนักงานอัยการสูงสุดควรเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชน จำเป็นต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ ขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือกระทบต่อสิทธิหรือความปลอดภัยของบุคคลอื่น และพนักงานอัยการควรจะต้องพัฒนาการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องโดยจะต้องมีมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของศาล

และจากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงมุมมองหนึ่งเท่านั้น โดยพยายามนำเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ผ่านการปรับใช้ หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินงานตามหลักความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และท้ายที่สุดประชาชนจะเกิดความมั่นใจต่อกระบวนการอำนวยความยุติธรรม

REFERENCES

- BBC NEWS. (2021). **Boss Yoovidhya: Timeline of events in the past 9 years, the case of the Red Bull heir who killed the police**. Retrieved from <https://www.bbc.com/thai/thailand-53732678> [2021, 2 Apr.]
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, (2017). (2017, April 6). **Royal Thai Government Gazette**. Vol. 134 No. 40, pp. 1-90). Retrieved from <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2103519.pdf> [2021, 5 Apr.]
- Act Promulgating the Criminal Procedure Code, B.E. 2477 (1934). (1935, June 10). **Royal Thai Government Gazette**. Vol. 52, pp. 598-721). Retrieved from <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1100264.pdf> [2021, 5 Apr.]
- Official Information Act, B.E. 2540 (1997). (1997, September 10). **Royal Thai Government Gazette**. Vol. 114 No. 46, pp. 1-16). Retrieved from <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1682628.pdf> [2021, 2 Apr.]
- Office of the Attorney General. (2020). **Office of the Attorney General Regulation on Criminal Proceedings of Public Prosecutor B.E. 2563 (2020)**. Retrieved from <https://www3.ago.go.th/km2/page4.html> [2021, April 15]
- Pakeerut, W. (2010). **Legal state and the rule of law**. Retrieved from <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> [2022, 25 Dec.]
- Public Prosecutor's Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010). (2010, September 7). **Royal Thai Government Gazette**. Vol. 127 No. 75, pp. 38-50). Retrieved from <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1859429.pdf> [2021, 13 Apr.]
- Yaisawang, A. (2021). **The rule of law, the role and authorities of public prosecutor's organization under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)**. Retrieved from https://www.matichon.co.th/columnists/news_40399 [2021, 5 Apr.]
-