

แนวทางการพัฒนาผลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด
เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

GUIDELINE FOR PERFORMANCE DEVELOPMENT OF OFFICE
OF THE ATTORNEY GENERAL FOR BUILDING PUBLIC CONFIDENCE

สรศักดิ์ เรืองวิเศษ*

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Sorasak Ruangwiset*

Doctor of Public Administration Program, Faculty of Liberal Arts, Krirk University, Bangkok, Thailand

*E-mail: ruangwisetsorasak@gmail.com

Received: 2021-05-17

Revised: 2021-07-03

Accepted: 2021-10-21

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด และ 2) เสนอมุมมองต่อการพัฒนาผลการดำเนินงานผลการดำเนินงานสำนักงานอัยการสูงสุด ผลการวิเคราะห์พบว่า ข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามหลักดุลพินิจ โดยเฉพาะกรณีที่ไม่สั่งฟ้องในคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ ประชาชนอาจตั้งคำถามต่อกระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ และอาจส่งผลต่อระดับความเชื่อมั่นจากประชาชนได้ ดังนั้น แนวทางการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนควรให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการรับรู้ของประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมายในขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งถือเป็นการดำเนินงานตามหลักความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เพราะท้ายที่สุดประชาชนจะเกิดความมั่นใจต่อกระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุด

คำสำคัญ: การพัฒนาผลการดำเนินงาน สำนักงานอัยการสูงสุด และการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

ABSTRACT

The purposes of this academic article were to 1) study some limitations on prosecution principles of the Office of the Attorney General, and 2) offer perspectives on performance development of office of the attorney general. The analysis was found

that limitation on prosecution principles of the Office of the Attorney General was the prosecution of the prosecutors by opportunity principle. Especially, in the case of non-prosecution that interested the public, people may question whether the justice process was discriminatory which affected the public confidence level. Thus, guideline for building public confidence was emphasized on the right to know of the people in accordance with the provisions of the law in the procedures of office of the attorney general. This was based on transparency, and people could check. Finally, these could make public confidence in the justice of office of the attorney general.

Keywords: performance development, office of the attorney general, and building public confidence

บทนำ

บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำ บริรยาการศอการ และผลการดำเนินงานของพนักงานในสำนักงานอัยการสูงสุด” ที่ได้กล่าวถึงบทบาทของสำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ รวมถึงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดในภาพรวมที่อยู่ในระดับดีมาก ซึ่งสะท้อนถึงควมมีประสิทธิผลของสำนักงานอัยการสูงสุด (Ruangwiset, 2021) อย่างไรก็ดี ในปี 2563 ที่ผ่านมานั้น องค์การอัยการได้เผชิญกับวิกฤติศรัทธาจากประชาชน ภายหลังมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนายวรยุทธ อยู่วิทยา (บอส) ทายาทผู้ก่อตั้งเครื่องดื่มชูกำลังชื่อดัง ในคดีขับรถชนตำรวจเสียชีวิตในปี 2555 (BBC NEWS, 2021) ทำให้เกิดคำถามจากประชาชนต่อการใช้หลักดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีว่าไม่ยึดหลักเหตุผลตามกรอบความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ยึดหลักนิติธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และสร้างความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตั้งคำถามในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interests) เช่น ระยะเวลาการทำงานคดี

ทำไมถึงยาวนานกว่า 8 ปี มีการละเลยหรือจงใจให้บางข้อหาหมดอายุความ หรือเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นทุกข้อกล่าวหาหรือไม่ เพื่อที่ว่าในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การถอนหมายจับทั้งในและต่างประเทศ คำถามข้างต้นจากสังคม ล้วนเป็นคำถามเชิงลบที่สะท้อนถึงควมไม่มั่นใจในกระบวนการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และระดับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นอย่างมาก ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรเริ่มพิจารณาและให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน โดยเริ่มจากการพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ยึดหลักสิทธิในการรับรู้ของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพื่อช่วยบรรเทาวิกฤตศรัทธาในเบื้องต้น และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในท้ายที่สุด บทความนี้จึงได้นำเสนอมุมมองต่อการส่งเสริมภาพลักษณ์และแนวทางในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ซึ่งมี

เนื้อหาประกอบด้วย 1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด 2) ข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ และ 3) แนวทางการพัฒนาผลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

ด้วยสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีข้อจำกัดบางประการในการสั่งฟ้องคดี

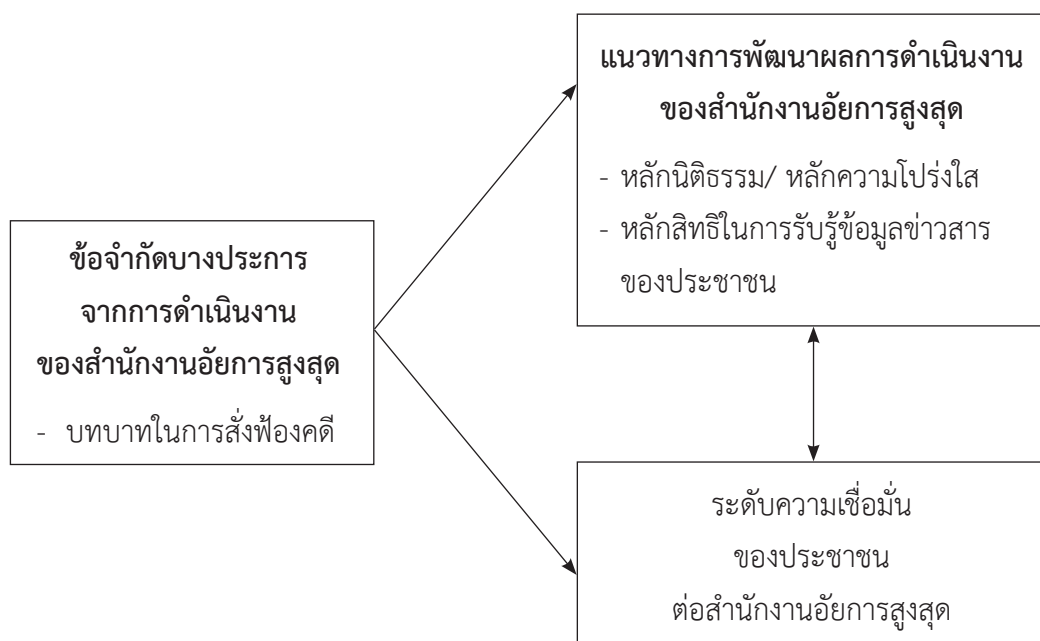
เนื้อหา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

หลักการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามหลักกฎหมายและหลักการใช้ดุลพินิจ

ขณะเดียวกันภายใต้หลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น สามารถจำแนกได้ 2 แนวทาง คือ การสั่งฟ้อง และไม่สั่งฟ้องคดี ตามหลักฐานที่เพียงพอต่อการสั่งฟ้องคดี

โดยเฉพาะกรณีที่ไม่สั่งฟ้องในคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ ประชาชนอาจตั้งคำถามต่อกระบวนการอำนวยการความยุติธรรมว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ส่งผลต่อระดับความเชื่อมั่นจากประชาชน ดังนั้น แนวทางการพัฒนาผลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนควรยึดหลักนิติธรรม/หลักความโปร่งใส และหลักสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา อาทิ การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาล การรักษาสถิติและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนภารกิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์กรอัยการประกอบด้วย คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่นโดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ (Public Prosecutor's Organization and Public Prosecutors Act (B.E. 2553), 2010: Article 7)

ตำแหน่งพนักงานอัยการประกอบด้วย อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ อัยการผู้เชี่ยวชาญ อัยการจังหวัด อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด รองอัยการจังหวัด อัยการประจำกอง อัยการจังหวัดผู้ช่วย และอัยการผู้ช่วย (Public Prosecutor's Organization and Public Prosecutors Act (B.E. 2553), 2010: Article 9) และพนักงานอัยการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ (Public Prosecutor's Organization and Public Prosecutors Act (B.E. 2553), 2010: Article 14)

อำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา ดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และบังคับคดีตามคำพิพากษาศาล มีอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม ปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อือเป็นคำสั่งทางปกครอง (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, 2017: section 248) เพื่อเป็นหลักประกันแก่พนักงานอัยการที่ชัดเจนในการสั่งฟ้องสั่งไม่ฟ้อง สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว การสั่งให้คืนของกลางแก่ผู้ที่มีสิทธิรับคืน การอุทธรณ์-ฎีกา การถอนฟ้องคดีอาญา การแก้ต่างหรือว่าต่างคดีแพ่งหรือคดีอาญา เป็นต้น ซึ่งคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการโดยผู้พิพากษาและตุลาการ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นไปตามโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, 2017: section 188)

ข้อจำกัดบางประการว่าด้วยหลักการฟ้องคดี

การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ใช้นั้น มี 2 หลักด้วยกันคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (legality principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (opportunity principle) กล่าวคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ เมื่อสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเสมอ

ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้สิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องมิได้ เพราะถือว่าคดีอาญาอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ส่วนหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร มีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาได้ โดยพิจารณาถึงการค้นหาความจริง (finds facts) ภูมิหลังของผู้ต้องหา พยานหลักฐาน พยานบุคคลสิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายของรัฐ การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (applies law) รวมทั้ง การพิจารณาว่าอะไรเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ในสถานการณ์นั้น ๆ ภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ซึ่งพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาบางคดีได้ (Yaisawang, 2564)

การใช้ดุลพินิจสั่งคดีในทางสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เป็นดุลพินิจที่จะต้องมีหลักเกณฑ์และเหตุผล และมีหลักนิติธรรมกำกับ การหารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสั่งคดีนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงเป้าหมายและคุณค่าสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังนี้

(1) การสั่งฟ้องคดี พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีผู้ต้องหาจะต้องมีการยื่นฟ้องและดำเนินคดีในศาลต่อไป ซึ่งพนักงานอัยการในฐานะโจทก์ย่อมคาดหวังว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสอบสวนถ้าตนสามารถนำสืบได้ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ศาลย่อมจะต้องพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษจำเลย ดังนั้น เหตุผลที่พนักงานอัยการ

ใช้เป็นหลักในการสั่งฟ้องก็คือ คดีมีหลักฐานพอฟ้องอย่างไรก็ดี มีข้อควรพิจารณาคือ คดีมีหลักฐานพอฟ้องนั้นหมายความว่าอย่างไร ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ขาดการเป็นเอกภาพในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ พนักงานอัยการบางคนกลับมองว่า คดีมีพยานหลักฐานพอมีเค้ามูลว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องหวังผลว่าจะลงโทษจำเลยได้หรือไม่ เพราะหน้าที่ลงโทษจำเลยเป็นของศาล แต่พนักงานอัยการบางคนก็เห็นว่า จะสั่งฟ้องได้ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะลงโทษได้เพราะเป้าหมายการฟ้องก็เพื่อให้ศาลลงโทษ ความแตกต่างระหว่างความเห็นทั้งสองนี้ เป็นการให้เหตุผลที่แตกต่างกันและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพราะทำให้สังคมเข้าใจว่า พนักงานอัยการจะสั่งคดีอย่างไรก็ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน

(2) การสั่งไม่ฟ้องคดี เหตุผลประการหนึ่งที่พนักงานอัยการใช้อ้างในการสั่งไม่ฟ้องได้อย่างแน่นอนก็คือ กรณีที่การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือเมื่อคดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ถ้าฟ้องไปแล้วแม้จะสืบพยานได้เต็มที่ครบถ้วนตามที่ปรากฏในสำนวนสอบสวน ศาลจะยังคงต้องพิพากษายกฟ้องอยู่ดี ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการย่อมต้องมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่กรณีที่ปัญหาได้เถียงกันมาตลอดก็คือ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่มีหลักฐานพอฟ้องแต่มีเหตุอื่นที่สมควรสั่งไม่ฟ้องได้หรือไม่

หลักการสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจไม่ว่าผลปรากฏออกมาจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่สั่งฟ้องคดีนั้น อย่างไรก็ตาม สังคม/ประชาชนก็ยัง

ไม่เชื่อมั่นในหลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพราะประชาชนยังขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ทำให้เกิดการตีความตามกระแสสังคม เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรเพิ่มระบบการทำงานที่โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

แนวทางการพัฒนาผลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด

เนื่องด้วยองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ อำนาจดังกล่าวอาจเป็นคุณหรือโทษแก่สังคม จึงควรได้รับความเชื่อมั่น/ศรัทธา/ความไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและสังคมโดยรวม เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนและผลักดันเอาทฤษฎีด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาทำให้เกิดขึ้นจริง ดังนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรส่งเสริมภาพลักษณ์และความรู้ที่ดีของประชาชนถึงความสุจริตและยุติธรรม ด้วยการปรับใช้หลักสิทธิในการรับรู้ของประชาชนในขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 อาทิ

- 1) สิทธิในการขอคำปรึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Official Information Act, B.E. 2540, 1997: Article 6)
- 2) สิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการบุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนา หรือขอสำเนา

ที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ (Official Information Act, B.E. 2540, 1997: Article 9) 3) สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการนอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว (Official Information Act, B.E. 2540, 1997: Article 11) 4) สิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับงานซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องให้กับบุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น (Official Information Act, B.E. 2540, 1997: Article 25) 6) สิทธิในการร้องเรียนผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารหรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูหรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน (Official Information Act, B.E. 2540, 1997: Article 7-11) อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 อาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติด้านบริบทของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะอาจเกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือรูปคดี ดังนั้นในบริบทของสำนักงานอัยการสูงสุด อาจปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ดังนี้

- 1) ขอบเขตข้อมูลข่าวสารที่อนุญาตให้เข้าถึงได้ ในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสำนวนคดีที่ประชาชนร้องขอต่อพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการอาจวินิจฉัยโดยอ้างอิงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ (1) หัวหน้าพนักงานอัยการ มีหน้าที่พิจารณาคำขอคัดสำเนาเอกสารในฐานะ “ผู้มีหน้าที่อนุญาต” (2) กรณีขอคัดสำเนาคำให้การ

ของตนเองขึ้นสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายหรือจำเลยย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้ (3) กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ โดยผู้มีส่วนได้เสียต้องจัดทำสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ขอ (4) กรณีขอคัดสำเนาเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนการสอบสวนอาทิ 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) กรณีการขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวน อาทิ คำให้การพยาน และเอกสารในสำนวน ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคดีได้ด้วยการทำหนังสือขออนุญาตแล้วยื่นต่อสำนักงานอัยการทุกแห่ง (3) บางกรณีพนักงานอัยการจะแจ้งคำสั่งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ แม้ไม่ได้มีการร้องขอ อาทิ กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาด

ไม่ฟ้องนั้น พนักงานอัยการต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องแก่พนักงานสอบสวนหรือแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลาง เพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ (Criminal Procedure Code B.E. 2477 (1934), Article 146; Office of the Attorney General Regulation on Criminal Proceedings of Public Prosecutor B.E. 2563 (2020)) และผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี เป็นต้น (Criminal Procedure Code B.E. 2477 (1934), Article 146)

สำหรับแนวปฏิบัติด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดควร 1) กำหนดให้ดุลพินิจแก่หัวหน้าพนักงานอัยการในการพิจารณา อนุญาต/ ไม่อนุญาต ให้ประชาชนตรวจสอบ/ คัดถ่ายเอกสารอื่น ๆ โดยให้พิจารณาตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การกำหนดให้มีดุลพินิจดังกล่าว อาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทเดียวกันและมีข้อเท็จจริงแวดล้อมใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ดี สำนักงานอัยการสูงสุดอาจพิจารณาจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practices) เกี่ยวกับการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้พนักงานอัยการทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางพิจารณาวินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันมากที่สุด 2) สื่อสารทำความเข้าใจให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเหตุผลในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดข้อข้องใจของประชาชนลงได้มาก

อาทิ การพัฒนาการสื่อสารเชิงรุกแก่ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียให้ได้รับทราบข้อมูลเหตุผลในการ สังคคีของพนักงานอัยการผ่านการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการ

หากพนักงานอัยการปรับเปลี่ยนวิธีการสื่อสารกับประชาชน เน้นการสื่อสารทางตรง กรณีการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องนี้ อาจช่วยเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนต่อการทำงานของพนักงาน อัยการ ลดข้อพิพาทในอนาคต นอกจากนี้ ยังเป็น การสร้างภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสขององค์กร อัยการอีกด้วย และ 3) สำนักงานอัยการสูงสุด ควรจัดให้มีระบบติดตามข้อมูลคดีผ่านแอปพลิเคชัน (AGO-Tracking) เพื่อช่วยอำนวยความสะดวก ให้ประชาชนติดตามสถานะคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง และยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ และควร ประชาสัมพันธ์เพื่อเพิ่มความรับรู้เกี่ยวกับ แอปพลิเคชันดังกล่าว ตลอดจนการปรับปรุง ระบบให้ตอบสนองประชาชนผู้ใช้บริการ ปรับปรุง ใช้ประโยชน์จากระบบติดตามข้อมูลคดีที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสารกับประชาชนให้ได้ผล ดีขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน ต่อการทำงานของพนักงานอัยการได้อย่างไร

สรุป

ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เผชิญความ ท้าทายสำคัญอันเกี่ยวกับภาพลักษณ์และภาพจำ ของประชาชน ซึ่งส่งผลให้สำนักงานอัยการสูงสุด สูญเสียโอกาสในการผลักดันความคิดที่ก้าวหน้าและ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ทางอาญาของประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการใช้ดุลพินิจสังคคี ทั้งที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ในกรณีสั่งฟ้อง พนักงานอัยการมักใช้เกณฑ์หลักฐาน

พอฟ้อง หรือไม่ ทำให้เกิดการตีความความว่า หลักฐานพอฟ้องต้องถึงระดับใดจึงจะสั่งฟ้องได้ ด้วยความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว อาจทำให้พนักงานอัยการใช้หลักวินิจัยต่างกัน เช่น คดีที่มีพยานหลักฐานพอสั่งฟ้องแต่ผู้ต้องหา กระทำความผิดก็ฟ้องได้โดยไม่ต้องหวังผลว่า จะลงโทษจำเลยได้หรือไม่ เพราะหน้าที่ลงโทษ จำเลยเป็นของศาล ขณะที่พนักงานอัยการบางคน มองว่า จะสั่งฟ้องได้ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอ ที่ศาลจะใช้ลงโทษได้ เพราะเป้าหมายการฟ้อง ก็เพื่อให้ศาลลงโทษ การให้เหตุผลที่แตกต่างกัน และไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันนี้ อาจไม่เป็นผลดี ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพราะ ทำให้สังคมเข้าใจว่า พนักงานอัยการจะสั่งคดีอย่างไร ก็ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน ส่วนกรณีสั่ง ไม่ฟ้อง เหตุผลที่พนักงานอัยการใช้ในการสั่งไม่ฟ้อง คือ กรณีที่การกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือไม่ใช่ผู้กระทำความผิด หรือเมื่อคดีมีพยาน หลักฐานไม่พอฟ้อง ถ้าฟ้องไป ศาลจะยังคงต้อง พิพากษายกฟ้องอยู่ดี ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการ ย่อมต้องมีคำสั่งไม่ฟ้อง

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการวินิจัยสั่งฟ้อง หรือไม่สั่งฟ้อง ก็ยังถือเป็นดุลพินิจของพนักงาน อัยการ และโดยเฉพาะกรณีที่คำสั่งไม่สั่งฟ้องในคดี ที่ประชาชนให้ความสนใจ ประชาชนอาจมองว่า ไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทบ ต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน ดังนั้น วิธีการเสริมสร้างภาพลักษณ์และภาพจำ ด้านความสุจริตเที่ยงธรรมที่ง่ายที่สุด และใช้ต้นทุน น้อยที่สุดคือการเพิ่มความโปร่งใส และสามารถ ตรวจสอบได้ สำนักงานอัยการสูงสุดควรเปิดเผย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสื่อสาร

ทำความเข้าใจกับประชาชน จำเป็นต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ ขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือกระทบต่อสิทธิหรือความปลอดภัยของบุคคลอื่น และพนักงานอัยการควรจะต้องพิถีพิถันกับการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้อง โดยจะต้องมีมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของศาล

และจากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงมุมมองหนึ่งเท่านั้น โดยพยายาม

นำเสนอ แนวทางการพัฒนาผลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ผ่านการปรับใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินงานตามหลักความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และท้ายที่สุดประชาชนจะเกิดความมั่นใจต่อกระบวนการอำนวยการอำนวยธรรม

REFERENCES

- BBC NEWS. “**Boss**” **Yoovidhya**. Retrieved April 13, 2021, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-53732678>. <https://www.matichon.co.th/>. (in Thai)
- Criminal Procedure Code B.E. 2477 (1934). Retrieved April 5, 2021, from <https://www.krisdika.go.th/>. (in Thai)
- Official Information Act, B.E. 2540. (1997). Retrieved April 2, 2021, from <https://www.krisdika.go.th/>. (in Thai)
- Office of the Attorney General Regulation on Criminal Proceedings of Public Prosecutor B.E. 2563 (2020). Retrieved April 15, 2021, from <https://www2.ago.go.th/>. (in Thai)
- Public Prosecutor’s Organization and Public Prosecutors Act B.E. 2553 (2010). Retrieved April 13, 2021, from <https://www.krisdika.go.th/>. (in Thai)
- Ruangwiset, S. (2021). **Leadership, organizational climate, and public prosecutors performance in office of the attorney general**. Bangkok: Doctor of Public Administration Dissertation, Krirk university. (in Thai)
- Yaisawang, P. (2564). **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 April 5, 2021. (in Thai)