

บทที่ 2

แนวคิดและระบบเกี่ยวกับการตรวจสอบกลั่นกรองมูลคดีอาญาและ ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน

ในการศึกษาถึงมาตรการในการกลั่นกรองคดีอาญาในกรณีที่เอกชนใช้สิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีอาญาเองนั้น จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงแนวคิด หลักการ ของการกลั่นกรองคดีอาญาในคดีที่เอกชนผู้เสียหายใช้อำนาจในการฟ้องคดี และระบบการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีต่างๆ ในการกลั่นกรองคดีอาญา ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยอันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นการบริหารกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ

2.1 การตรวจสอบกลั่นกรองมูลคดีภายใต้ระบบไต่สวน

การกลั่นกรองถึงมูลคดีอาญาในชั้นที่ผู้ถูกกล่าวหาจะตกเป็นจำเลยโดยคดีมีมูลที่จะต้องเข้าสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาลนั้น การค้นหาความจริงโดยการตรวจสอบกลั่นกรองถึงมูลคดีโดยใช้วิธีการไต่สวนจึงมักใช้อยู่ในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งเป็นระบบที่มีอิทธิพลอยู่ในประเทศแถบยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยบทบาทของผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองตรวจสอบถึงมูลคดีอาญานั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการค้นหาความจริงถึงมูลคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาอันเป็นการกลั่นกรองมูลความผิดก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลต่อไป

2.1.1 แนวคิดในการตรวจสอบกลั่นกรองคดีของระบบไต่สวน

ระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นระบบการค้นหาความจริงที่จัดอยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุด โดยมีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน (Roman Law)¹ การดำเนินคดีอาญาในระบบนี้มีอิทธิพลในประเทศภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี² โดยมีวิวัฒนาการเริ่มแรกเกิดจากการชำระความของพระโรมันคาทอลิกในสมัยโบราณ

¹ ประพันธ์ นัยโกวิท. (2539, ธันวาคม). “การอำนวยความสะดวกในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ.” *บทบัญญัติ*. น. 55.

² โสภณ รัตนกร. (2543). *หลักวิชานักกฎหมาย : ตุลาการ*. น. 154.

โดยมีคู่กรณีสองฝ่าย คือฝ่ายที่ไต่สวนหรือผู้กล่าวหา กับฝ่ายที่ถูกไต่สวนหรือผู้ถูกกล่าวหา การพิจารณาคดีของระบบนี้ใช้ผู้พิพากษาเป็นผู้ทำการไต่สวน ดังนั้น ผู้พิพากษาจึงมีบทบาทในการสืบหาข้อเท็จจริงและสืบพยานมากกว่าศาลในระบบกล่าวหาหรือระบบต่อสู้ ในระบบนี้ศาลอาจเรียกพยานมาสืบเอง หรือถามพยานเอง หากมีคนอื่นประสงค์จะถามต้องขออนุญาตศาลก่อน หมายความอัยการเป็นเพียงผู้ช่วยศาลในการหาข้อเท็จจริงเท่านั้น³

กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของระบบนี้แต่เดิมนั้นไม่ได้แยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากการพิจารณาและพิพากษาคดี ลักษณะของการดำเนินคดีไม่มีโจทก์และจำเลยแต่จะมีเพียงผู้ไต่สวนซึ่งหมายถึงศาลหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งตัดสินคดี และมีผู้ถูกไต่สวนซึ่งมีฐานะและสภาพเป็นเพียงวัตถุ (Object) แห่งการชักฟอกในคดีเท่านั้น ผู้ไต่สวนมีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็นปรปักษ์กับผู้ถูกไต่สวน และค้นหาพฤติการณ์ต่างๆ ที่เป็นผลร้ายกับผู้ถูกไต่สวนด้วย ซึ่งสภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็นกรรมในคดี⁴ อีกทั้งผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณามีอำนาจอย่างไม่จำกัดในการไต่สวนคดีและผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้ได้รับการปรึกษาจากทนายความหรือได้รับการคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานที่ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด (Presumption of Innocence) ผู้ถูกไต่สวนจะไม่ได้การคุ้มครองจากหลักการให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง (Privilege Against Selfincrimination) รวมถึงสิทธิอื่นใดที่บุคคลดังกล่าวควรจะได้รับ⁵ จากเหตุการณ์ดังกล่าวมานี้จึงนำมาสู่การทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้รับสารภาพ โดยเกิดขึ้นมากในประเทศเยอรมนีและประเทศอื่นในทวีปยุโรปในสมัยนั้น⁶

วิวัฒนาการของระบบวิธีพิจารณาความอาญาระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงสมัยใหม่กำเนิดขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

1) การเกิดขึ้นขององค์กรอัยการในประเทศฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 การก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้อง และการตัดสินคดีอาญา⁷ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ได้แยกอำนาจ

³ โสภณ รัตนกร. เล่มเดิม. น. 134-155.

⁴ คณิต ฌ นคร ง (2540). ปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ. น. 31-33.

⁵ Joachim Herrmann. (1981). "The German Criminal Justice System : The Trial Phase Appellate and Review Procedure." In *The Criminal Justice System of the Federal Republic of Germany* (Toulouse: AssociationInternationale de Droit Penal). p. 65.

⁶ พัฒนพงศ์ สมานเกียรติสกุล. (2554). การกลั่นกรองคดีก่อนการประทับฟ้อง : ศึกษากรณีคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์. น. 5.

⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541). กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. น. 215.

สอบสวนและฟ้องร้องออกจากองค์กรศาลในระบบไต่สวนเดิมมาไว้ที่องค์กรใหม่เรียกว่า “อัยการ”⁸ ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการดำเนินคดีโดยศาลตามระบบไต่สวนเดิมที่ให้ศาลหรือผู้พิพากษา มีอำนาจตั้งแต่การสอบสวนฟ้องร้องจนกระทั่งตัดสินคดีซึ่งกระทำโดยเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียวกัน มาสู่การฟ้องคดีอาญาโดยอัยการซึ่งเรียกหลักนี้ว่าการฟ้องคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

เริ่มแรกนั้นอัยการทำหน้าที่เป็นทนายว่าความในศาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับ พระมหากษัตริย์และบรรดาเจ้าศักดินา ความสำคัญของอัยการเพิ่มมากขึ้นตามบทบาทของกษัตริย์ที่มีต่อสังคม โดยเฉพาะเมื่อกษัตริย์เปลี่ยนฐานะจากเดิมที่เป็นเพียงหัวหน้าของบรรดาเจ้าศักดินามาสู่ฐานะที่เป็นตัวแทนของสมาชิกทั้งหมด ผู้ทำหน้าที่ปราบปรามการกระทำความผิดทั้งหลายที่ทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม อัยการจึงได้กลายมาเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนรัฐ⁹

2) ในช่วงต้นของศตวรรษที่ 19 การค้นหาความจริงในระบบไต่สวนเดิมได้ถูกพัฒนาให้เป็นระบบการไต่สวนในระบบใหม่โดยมีพื้นฐานแนวความคิดจากลัทธิเสรีนิยมแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการรับรู้ของประชาชน ซึ่งทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความคุ้มครองจากการกระทำต่างๆ ที่เป็นการละเมิดและที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา อำนาจของกษัตริย์ที่ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดได้ถูกจำกัดลง มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองชีวิต เสรีภาพของประชาชน ตลอดจนทรัพย์สินของประชาชน โดยประชาชนจะมีความรู้สึกไว้วางใจผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์อีกต่อไป

2.1.2 บทบาทขององค์กรในระบบไต่สวนเกี่ยวกับการตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญา

การกลั่นกรองมูลคดีอาญาโดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญานั้น องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบค้นหาความจริงเพื่อกลั่นกรองถึงมูลคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องหาว่ากระทำความผิด องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองในกระบวนการยุติธรรมได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล รวมถึงองค์กรอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่กลั่นกรองตรวจสอบโดยอาจเป็นคณะบุคคลหรือในรูปขององค์กร

องค์กรต่างๆ เหล่านี้มีหน้าที่ในการร่วมกันค้นหาความจริง บทบาทของศาลในระบบไต่สวนนี้จะเข้ามาสอบถามค้นหาความจริงด้วยตนเองซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับระบบกล่าวหาหรือระบบต่อสู้ของคู่ความ ซึ่งศาลจะเข้ามามีบทบาทในคดีความในการสืบพยานน้อยมากหรือแทบจะ

⁸ ขาดิ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (2541). “ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา : ข้อพิจารณาสำหรับการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย.” *อัยการนิเทศ*. น. 60.

⁹ อุดม รัฐอมฤต ก (2535). “การฟ้องคดีอาญา.” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. น. 484.

ไม่มีเลย¹⁰ การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีอาญาในระบบนี้จึงมีลักษณะของการสร้างลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (Objectivity) โดยองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความเที่ยงธรรมเป็นกลาง ไม่ลำเอียง และไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยกำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรอย่างเคร่งครัด อีกทั้งต้องทำให้คู่ความมีความเชื่อมั่นในตัวของผู้ทำหน้าที่ของรัฐเพื่อสร้างความมั่นใจและความน่าเชื่อถือไว้วางใจในการตรวจสอบกลั่นกรองพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงของคดี ดำรวจและอัยการต่างก็มีความสำคัญต้องได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจเช่นเดียวกัน ซึ่งบทบาทหน้าที่ของตำรวจอัยการจะต้องมีความเป็นกลางและสมดุล กล่าวคือจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและขณะเดียวกันก็ต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยเช่นกัน การทำหน้าที่ของตำรวจและอัยการของระบบไต่สวนนี้จึงมิใช่เป็นเพียงเพื่อจะพิสูจน์แค่ประโยชน์ในแง่ของการกระทำความผิดฝ่ายเดียว ตำรวจและอัยการซึ่งถือว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมในเบื้องต้นจึงมีความสำคัญอย่างมากในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกล่วงละเมิดฟ้องร้องเป็นความผิดอาญาโดยไม่มีมูลความผิด อันเป็นการกลั่นกรองมูลคดีในเบื้องต้นและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องได้รับความเสียหายและตกเป็นจำเลยในคดีอาญาหากตนเป็นผู้บริสุทธิ์

2.2 การตรวจสอบกลั่นกรองมูลคดีภายใต้ระบบกล่าวหา

การกลั่นกรองถึงมูลคดีอาญาในขั้นก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะตกเป็นจำเลยโดยคดีมีมูลที่จะต้องเข้าสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาลนั้น การค้นหาความจริงโดยการตรวจสอบกลั่นกรองถึงมูลคดีโดยใช้วิธีการกล่าวหาจึงมักใช้อยู่ในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งเป็นระบบที่มีอิทธิพลอยู่ในประเทศที่เคยตกอยู่ในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าประเทศอังกฤษนั้นเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยบทบาทของผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองตรวจสอบถึงมูลคดีอาญานั้นจะมีลักษณะวางตนเป็นกลาง กล่าวคือผู้ที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองหรือพิจารณาจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการสืบพยานหลักฐานของคู่ความให้เป็นไปตามกฎหมายและไม่ให้คู่ความเอารัดเอาเปรียบในเชิงคดีเท่านั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองหรือพิจารณาจะไม่เข้ามามีบทบาทในการค้นหาความจริงโดยยึดหลักการต่อสู้ที่เท่าเทียมกันระหว่างคู่ความ ในระบบนี้บทบาทของคู่ความจึงเป็นไปในลักษณะที่ต้องต่อสู้ในข้อเท็จจริงกันเอง และทำหน้าที่ของคู่ความในการนำเสนอข้อเท็จจริงรวมทั้งพยานหลักฐานในการสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนแก่ผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองหรือพิจารณาตัดสินซึ่งแตกต่างกับระบบไต่สวนโดยสิ้นเชิง

¹⁰ พัฒนพงศ์ สมานเกียรติสกุล, เล่มเดิม, น. 7.

2.2.1 แนวคิดในการตรวจสอบกลั่นกรองคดีของระบบกล่าวหา

การกลั่นกรองคดีของระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความนี้ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์โดยมีที่มาจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ และใช้อยู่ในประเทศที่เป็นรัฐอาณานิคมของอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง¹¹ ระบบนี้ยึดหลักการที่ว่าคู่ความมาศาลในฐานะเท่าเทียมกัน (On Equal Footing) ซึ่งทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางโดยดำเนินกระบวนการพิจารณาในลักษณะควบคุมคู่ความมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาขัดต่อหลักกฎหมายและเอารัดเอาเปรียบกัน

ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์เป็นระบบกฎหมายที่ถูกปรุงแต่งโดยศาลหรือผู้พิพากษา โดยการวางข้อเท็จจริงที่เกิดเป็นข้อพิพาทแล้วศาลจะวางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นเหตุผลในการชี้ขาดตัดสินคดี โดยมีลักษณะเน้นทางปฏิบัติมากกว่าทฤษฎีของกฎหมาย ซึ่งทำให้กฎหมายถูกพัฒนาไปเองภายใต้หลักเหตุผลในคำพิพากษา กฎหมายจะมีลักษณะไม่เป็นระเบียบและไม่สอดคล้องกันทำให้เข้าใจได้ยาก แต่ข้อดีของระบบกฎหมายดังกล่าวคือมีความยืดหยุ่นอันเนื่องมาจากไม่ได้ยึดมั่นในตัวอักษรมากเกินไป ทำให้การบังคับใช้กฎหมายภายใต้ระบบกล่าวหาขึ้นต้องยึดหลักจากจารีตประเพณีของคำพิพากษาอันเกิดขึ้นจากบรรพบุรุษการซึ่งถือว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร

2.2.2 บทบาทขององค์กรในระบบกล่าวหาเกี่ยวกับการตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาซึ่งโดยลักษณะการดำเนินคดีที่เริ่มต้นจากการที่เอกชนกล่าวหากันว่ากระทำความผิดทางอาญาและฟ้องร้องให้ศาลพิจารณาและตัดสินคดีนั้น ในขณะที่คู่ความฝ่ายหนึ่งกล่าวหาฟ้องร้องเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิเสนอข้อต่อสู้เพื่อหักล้างข้อกล่าวหา¹² โดยเฉพาะประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน โดยมีแนวคิดที่ว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้แม้ตนเองจะไม่ได้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญานั้นก็ตาม

ผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาในระบบกล่าวหาถือว่าอยู่ในฐานะคู่ความที่มีสิทธิเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โจทก์ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจ หรือประชาชนซึ่งอาจเป็นใครก็ได้ (Anyone) หน้าที่ในการค้นหาความจริงจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายผู้กล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาสืบต่อศาลโดยอีกฝ่ายจะมีสิทธิถามค้านเพื่อทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหา¹³ เป็น

¹¹ โสภณ รัตนกร. เล่มเดิม. น. 154.

¹² อุดม รัฐอมฤต ก เล่มเดิม. น. 481.

¹³ ชชาติ ชัยเดชสุริยะ และรัฐวิสา ถักรไพฑูรย์. เล่มเดิม. น. 57.

ระบบที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาคดีโดยการต่อสู้ (Trial by Battle)¹⁴ ซึ่งมีที่มาว่าเป็นการต่อสู้ของบุคคลสองฝ่ายภายใต้กฎระเบียบที่แน่นอนตายตัว ต่อหน้าผู้พิพากษาที่ปราศจากอคติต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด¹⁵

ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนไปจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และจะถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนต่อสู้กันเองดังเช่นคดีแพ่งไม่ได้อีกแล้ว ดังนั้นรัฐจึงต้องกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญาเพื่อให้ได้ความจริงและนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ หรือเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา มิให้ต้องถูกดำเนินคดีอาญาโดยปราศจากมูลอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ในระบบการดำเนินคดีอาญาแบบการต่อสู้นี้จะแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่แยกต่างหากจากกันมีอำนาจตามกฎหมายและเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ¹⁶ โดยมีลักษณะพิเศษที่สำคัญคือการนำเสนอคดีเป็นของฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย ส่วนศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางและมักจะไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องเตรียมคดี การนำเสนอพยานหลักฐานของโจทก์และจำเลยศาลจะทำหน้าที่ตัดสินคดีโดยการรับฟังพยานหลักฐานที่โจทก์และจำเลยนำเสนอ ศาลไม่มีอำนาจในการที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้รับจากภายนอกได้ และศาลจะมีบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้ตัดสินชี้ขาดคดีเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยุคสมัยสังคมเปลี่ยนแปลงไปภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดำรงและอัยการในฐานะองค์กรของรัฐซึ่งมีความสามารถและวิชาชีพเฉพาะในการสืบสวนสอบสวนอันเป็นเครื่องมือในการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและค้นหาตรวจสอบรวมถึงกลั่นกรองข้อเท็จจริง จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐมีอำนาจและความเชี่ยวชาญในการค้นหาความจริงที่มีประสิทธิภาพมาก แต่ในขณะเดียวกันองค์กรของรัฐดังกล่าวมีบางกรณีที่ใช้อำนาจที่รัฐมอบให้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบคดีอาเปรียบต่อผู้ถูกกล่าวหา บ่งบอกถึงความไม่เท่าเทียมกันของคู่ความในการดำเนินคดีอาญา โดยผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้นหาความจริงและกลั่นกรองมูลคดีมักจะค้นหาและรวบรวมพยานหลักฐานโน้มเอียงไปในทางพิสูจน์แต่ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น ประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีที่อาจเกิดขึ้นได้ในระบบกล่าวหานี้

¹⁴ โสภณ รัตนกร. เล่มเดิม. น. 154.

¹⁵ อุดม รัฐอมฤต ก เล่มเดิม. น. 481.

¹⁶ คณิต ฌ นกร ง เล่มเดิม. น. 33.

2.3 เปรียบเทียบการตรวจสอบกลั่นกรองคดีในระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา

การตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญาในระบบไต่สวนนั้น รัฐให้อำนาจแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่จะค้นหาความจริงถึงมูลคดีด้วยตนเอง ซึ่งมีลักษณะที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ร่วมกันในการตรวจสอบกลั่นกรองเพื่อค้นหาความจริงในการกระทำความผิดและเป็นไปอย่างกว้างขวาง เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว ศาลก็มีบทบาทในการที่จัดตั้งกระดือหรือรื้อในการตรวจสอบกลั่นกรองข้อเท็จจริงด้วยตนเองอีกเช่นกัน โดยศาลจะไม่วางเฉยโดยผลกระทบให้แก่คู่ความในการสืบพยานหลักฐาน จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวนนี้จะมีรูปแบบในการตรวจสอบกลั่นกรองข้อเท็จจริงในเชิงรุกของผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองในกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบกลั่นกรองข้อเท็จจริงของระบบไต่สวนนี้จึงมีความเป็นภาวะวิสัยและมีลักษณะที่ถ่วงดุลอำนาจกันจึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพก่อนที่จะตกเป็นจำเลยในคดีอาญาโดยสมบูรณ์

หากเปรียบเทียบกับระบบกล่าวหาหรือระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความแล้ว การตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญาซึ่งมีลักษณะของการแยกหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องรวมถึงแยกหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคือออกจากกันโดยสิ้นเชิง แต่ละฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนเองเพื่อค้นหาความจริงทำให้ศาลต้องวางบทบาทของตนเองอย่างเป็นกลางและปล่อยให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบในการตรวจสอบกลั่นกรองข้อเท็จจริงทำงานไปตามอำนาจหน้าที่ของตน ส่งผลให้การตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงมีลักษณะที่ให้อำนาจคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อโต้เถียงของตนเองอย่างเต็มที่ การดำเนินการในการค้นหาความจริงโดยการตรวจสอบกลั่นกรองซึ่งแยกอำนาจหน้าที่กันแบบชัดเจนนี้ทำให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองแต่ละองค์กรมีลักษณะเป็นอิสระและมีอำนาจในการตรวจสอบกลั่นกรองมาก การถ่วงดุลอำนาจในแต่ละองค์กรจึงมีน้อย เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลแล้ว ศาลก็ต้องวางตัวเป็นกลางและทำหน้าที่ในการรับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความค้นหาตรวจสอบมาแล้วแต่เพียงอย่างเดียว ศาลมักจะไม่วางไปทำการสืบพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบกลั่นกรองข้อเท็จจริงอีก เพราะเกรงว่าจะไม่เหมาะสมและเป็นข้อครหาว่ากระทำการโดยไม่เป็นกลางหากข้อเท็จจริงที่ศาลทำการตรวจสอบกลั่นกรองนั้นสมประโยชน์แก่คู่ความฝ่ายใด อีกฝ่ายหนึ่งก็มักจะรู้สึกว่าคุณเสียประโยชน์และมักจะมองว่าศาลวางตนไม่เป็นกลาง โดยไม่คำนึงถึงหลักการตรวจสอบค้นหาความจริงซึ่งเป็นหลักการในการดำเนินคดีอาญา การตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญาจึงมีลักษณะของการให้คู่ความโต้แย้งกันเองภายใต้กติกาที่ศาลจะเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมให้เป็นไปตามกติกาเท่านั้น

2.4 หลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาโดยการตรวจสอบกลั่นกรองมูลคดีอาญา

การกลั่นกรองมูลคดีอาญาก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องและทำให้ผู้ถูกกล่าวหาตกเป็นจำเลยในคดีอาญานั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง การประทับฟ้องของศาลดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพและเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหา และอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องสูญเสียอิสรภาพเนื่องจากถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาหากมีเหตุทำให้ศาลไม่อนุญาตให้ประกันตัว โดยหลักการตามกฎหมายแล้วบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งจะตกเป็นจำเลยในคดีอาญาได้จะต้องมีการตรวจสอบกลั่นกรองถึงมูลคดีที่ต้องหาเสียก่อนว่าคดีมีมูลที่ศาลจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความสำคัญที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่จะตกเป็นจำเลย

2.4.1 หลักฟังความทุกฝ่าย

หลักการในดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปใช้หลักการตรวจสอบเพื่อค้นหาความจริงในการกระทำความผิดและตรวจสอบผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพื่อพิสูจน์ถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา หลักฟังความทุกฝ่ายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างยุติธรรม ต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานในการแก้ข้อกล่าวหาได้ เนื่องจากในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีสิทธิต่างๆ ในอันที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกกล่าวหาจะต้องรับทราบว่าเขาถูกกล่าวหาว่าอย่างไร หรือถูกฟ้องว่าอย่างไร เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้มีโอกาสให้การแก้ข้อกล่าวหาในชั้นเจ้าพนักงานหรือให้การแก้ข้อกล่าวหาในชั้นศาลได้อย่างถูกต้อง¹⁷ เพราะการที่จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาานั้น ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการชี้ขาดข้อเท็จจริงทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและในชั้นศาล ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะต้องฟังความทุกฝ่ายมิใช่ฟังเฉพาะฝ่ายผู้กล่าวหาและชักฟอกเพื่อเอาความผิดจากผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่คำนึงถึงข้อแก้ตัวของผู้ถูกกล่าวหา¹⁸ หลักฟังความทุกฝ่ายจึงเป็นหลักที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับหลักประกันที่จะมีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน

2.4.2 วิวัฒนาการของระบบการตรวจสอบกลั่นกรองมูลคดีอาญา

การตรวจสอบกลั่นกรองถึงมูลคดีที่เอกชนผู้เป็นโจทก์จะนำมาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องหามาตรการในการกลั่นกรองตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อนที่จะนำคดีอาญามาสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาล การได้สวนมูลฟ้องก็เป็นมาตรการหนึ่งในการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพื่อป้องกันการนำคดีที่ไม่มีมูลหรือไม่มีพยานหลักฐานมากลั่นฟ้องคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล หรือเป็นการฟ้องคดีอาญาโดย

¹⁷ กณิต ฒ นกร ก เล่มเดิม. น. 64-65.

¹⁸ ศิริพันธ์ คุริยะสาข. (2550). สิทธิของจำเลยในชั้นได้สวนมูลฟ้อง. น. 14.

ประมาทเลินเล่อเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องตกอยู่ในฐานะจำเลยในคดีอาญาสร้างความเดือดร้อนเสียหายและเป็นภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้¹⁹ โดยเฉพาะในกรณีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายที่จะต้องผ่านกระบวนการสืบสวนสอบสวนและกลั่นกรองการฟ้องคดีดังเช่นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งกฎหมายจึงบัญญัติให้การฟ้องคดีอาญาของเอกชนจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองตรวจสอบถึงมูลคดีก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องและเข้าสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการกลั่นกรองตรวจสอบคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาโดยกระบวนการทางศาลอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การไต่สวนมูลฟ้องโดยผู้พิพากษา Magistrate (Preliminary Hearing)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลเรื่องแนวความคิดการไต่สวนมูลฟ้องของประเทศอังกฤษเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่เพราะเหตุที่ประเทศซึ่งเน้นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากและถือระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทำให้วิธีการไต่สวนมูลฟ้องของสหรัฐอเมริกาแตกต่างไปจากของประเทศอังกฤษ แต่ในเรื่องของความมุ่งหมายหรือหลักใหญ่แล้วเป็นเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ²⁰ การไต่สวนของประเทศไทยเป็นมาตรการที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีความผิดประเภทร้ายแรง (Felony) จากการฟ้องร้องโดยไม่มียุติบัตรหรือไม่มีเหตุอันควร

แต่เดิมการไต่สวนมูลฟ้องนั้นมีไว้เพื่อป้องกันการปล่อยตัวจำเลยอย่างขาดกฎเกณฑ์หน้าที่หลักของศาลคือการสอบถามพยานและควบคุมตัวจำเลยไว้ดำเนินคดีต่อไป หรือให้ประกันตัว การควบคุมตัวเป็นไปโดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะปรากฏว่าไม่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือไม่มีหลักฐานใดๆ ที่จะสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด จำเลยถูกไต่สวนโดยไม่เปิดเผย พยานโจทก์ให้การกลับหลังจำเลย จำเลยไม่มีสิทธิมีทนายช่วยเหลือ ไม่มีสิทธิรับฟังหรือเห็นพยานหลักฐานที่ใช้ยื่นเขา กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องทั้งหมดเพื่อประโยชน์ของโจทก์ ส่วนจำเลยได้รับประโยชน์เพียงการพิจารณาขอประกันตัวเท่านั้น ต่อมาการไต่สวนมูลฟ้องได้วิวัฒนาการมาเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของจำเลย โดยโจทก์ต้องแสดงหลักฐานให้พอเพียงที่จะให้ศาลพอใจว่าคดีมีเหตุเป็นไปได้ที่จะเชื่อว่ามีผู้กระทำความผิดและจำเลยเป็นผู้กระทำ²¹

¹⁹ คณิงภาไชย. (2556). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2. น. 80.

²⁰ กฤษณา อนุชน. (2534). การไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญาเป็นโจทก์. น. 62.

²¹ อนันต์ ขมจินดา. (2528). การไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์. น. 89.

ปัจจุบันทุกๆ ศาลถือว่าการไต่สวนมูลฟ้องไม่ใช่การไต่สวนผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นการไต่สวนด้วยความเที่ยงธรรมถึงข้อที่กล่าวหากัน ความมุ่งหมายส่วนใหญ่ของการไต่สวนมูลฟ้องก็เพื่อป้องกันมิให้จำเลยหรือผู้ต้องหาต้องขึ้นศาลเพื่อพิจารณาตัดสิน เมื่อไม่มีเหตุผลอันควรที่จะเชื่อได้ว่ากระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ปรากฏจากสถิติว่าได้มีการจับกุมกันมากรายโดยไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาตัวผู้ถูกจับขึ้นศาลได้ ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง Magistrate ย่อมสามารถป้องกันมิให้มีการกล่าวหาซึ่งไม่มีเหตุผลพอขึ้นไปถึงชั้นพิจารณาเปิดเผยได้²²

กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องจึงเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาอย่างหนึ่ง เพราะการถูกฟ้องคดีนั้นเป็นภาระหนักที่มีผลกระทบต่อผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก การที่มีองค์กรศาลเข้ามาตรวจสอบอำนาจรัฐในการฟ้องคดีในชั้นแรกก่อนที่จะมีการรับฟ้องนี้จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้ต้องหา นอกจากนั้นยังทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้มีโอกาสทราบคดีที่ตนเองจะต้องสู้ในชั้นพิจารณาอีกด้วย โดยระหว่างขั้นตอน Initial Appearance หากเป็นคดีร้ายแรง (Felony) จะต้องเปิดโอกาสให้ศาลได้ไต่สวนมูลฟ้องของโจทก์ว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องหรือไม่ซึ่งก็คือกระบวนการไต่สวนมูลฟ้อง ตามปกติศาลในชั้น Initial Appearance จะถามผู้ต้องหาในคดีที่ร้ายแรงว่าต้องการไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ หากผู้ต้องหาต้องการก็จะไต่สวนมูลฟ้อง ในทางปฏิบัติจะมีการเลื่อนการพิจารณาออกไปเพื่อให้ทั้งอัยการโจทก์และผู้ต้องหาได้เตรียมคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง²³

(2) การกั้นการฟ้องคดีโดยคณะลูกขุนใหญ่

ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 (The Fifth Amendment) ได้วางบทบัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดจะถูกพิจารณาคดีที่มีโทษประหารชีวิต หรือคดีอาญาร้ายแรงอื่นไม่ได้ นอกจากคณะลูกขุนใหญ่จะได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษรให้พิจารณาคดีนั้นแล้ว ทั้งนี้ ยกเว้นคดีที่เกิดขึ้นในกองทัพบก หรือกองทัพอากาศ หรือในกำลังพลเรือ อาสาสมัครที่เข้าประจำการในยามที่มีสงครามหรือความไม่สงบเกิดขึ้น...”²⁴

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา กล่าวคือจะมีการฟ้องร้องคดีความผิดที่มีโทษประหารชีวิตหรือความผิดร้ายแรงอื่นไม่พึงปรารถนาอื่นใดไม่ได้ นอกจากจะได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Grand Jury²⁵

²² อมร อินทรกำแหง. (2520). “การดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา.” *ศุลพาห.* น. 229.

²³ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2540). “รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องหาโทษในคดีอาญา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.” น. 26.

²⁴ ตีรณันต์ สุริยะสาข. เล่มเดิม. น. 11.

²⁵ สุพิศ ปราณีตพลกรัง. (2528). *การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาโดยองค์กรตุลาการในชั้นก่อนพิจารณา : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทยและสหรัฐอเมริกา.* น. 172.

จึงเป็นหลักประกันหรือเครื่องมือในการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา จำเลย และประชาชน จากการกระทำอันไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออำนาจรัฐ²⁶ บทบาทหน้าที่ของ Grand Jury ทำหน้าที่คล้ายกับศาล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองการเสนอข้อหาหรือคำฟ้องของอัยการในคดีความผิดร้ายแรง เป็นการตรวจสอบการตัดสินใจที่จะฟ้องของอัยการอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากภายใต้บทบัญญัติของ The Fifth Amendment คำสั่งของพนักงานอัยการให้ฟ้องคดีอาญาออกจากรั้วจะไม่มีผล เว้นแต่ Grand Jury จะเห็นด้วยกับอัยการและชี้ขาดให้พิจารณาได้ (Indictment) ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ในคดี Wood v. Georgia, 1962 ว่า หน้าที่สำคัญของคณะลูกขุนก็คือ การยืนอยู่ระหว่างผู้กล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อชี้ขาดว่า คำฟ้องได้มาโดยวิธีชอบด้วยกฎหมายหรือโดยการข่มขู่หรือบังคับกับจิตใจประการอื่น²⁷

กรณีในบางรัฐนอกจากจะกำหนดให้คดีร้ายแรงจะต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่จะรับฟ้องคดีนั้นต่อ Superior Court แล้ว ก็ยังกำหนดให้ผ่านการพิจารณาของ Grand Jury ด้วย กล่าวคือ อัยการสามารถจะพิสูจน์เหตุอันควรเชื่อ (Probable Cause) ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงอย่างไรก็ตามในบางรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีระดับสหพันธรัฐ หากผู้ต้องหาได้รับการไต่สวนมูลฟ้องแล้วก็ไม่อาจใช้สิทธิให้ Grand Jury พิจารณาอีก หรือหากใช้สิทธิที่จะให้ Grand Jury พิจารณาก็ไม่อาจจะขอให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องอีก จะต้องเลือกเอาวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ซึ่งก็ถือว่าได้มีการพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของคดีไปแล้ว²⁸

ในประเทศอังกฤษ เดิมการไต่สวนมูลฟ้องในระยะเริ่มแรกมีลักษณะเป็นการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหา ส่วนการคุ้มครองผู้ต้องหาโดยจะได้รับการปล่อยตัวเมื่อไม่มีหลักฐานเป็นจุดประสงครองลงไป ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ Justice of the Peace ทำให้การไต่สวนมูลฟ้องเฉพาะในกรณีที่เป็นการผิดออกจากรั้ว การไต่สวนมูลฟ้องในสมัยนั้นอาจทำกลับหลังจำเลยได้ และจำเลยไม่มีสิทธิถามค้านพยานโจทก์ การไต่สวนมูลฟ้องในระยะแรกนี้จึงคล้ายกับการไต่สวนของผู้พิพากษาสอบสวนของฝรั่งเศสในปัจจุบัน

หน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องของ Justice of the Peace บัญญัติเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1554 และค.ศ. 1555 ว่า บุคคลใดเมื่อถูกจับกุมโดยถูกตั้งข้อหาว่าทำความผิดออกจากรั้ว ไม่ว่าจะถูกจับโดยมีหมายจับหรือโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือโดยราษฎรด้วยตนเองก็ตามต้องนำตัวไปศาลเพื่อทำการไต่สวนมูลฟ้องโดย Justice of the Peace เป็นผู้ไต่สวนนักโทษและผู้ถูก

²⁶ รจิต แสงสุก. (2529). มาตรการกลั่นกรองมูลคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล. น. 99.

²⁷ สุพิศ ประณีตพลกรัง. เล่มเดิม. น. 173.

²⁸ ณรงค์ ใจหาญ. เล่มเดิม. น. 26.

กล่าวหา เพื่อบันทึกพยานหลักฐานต่างๆ และส่งต่อไปยังศาลพิจารณาและมีอำนาจพิจารณาการประกันตัว

ในศตวรรษที่ 17 และ 18 การไต่สวนมูลฟ้องคดีอาชญากรรมยังไม่ถือเป็นกระบวนการทางศาลอย่างเต็มที่ ศาลเพียงพิจารณาว่าโจทก์สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าคดีของตนมีมูลหรือไม่โดยการสอบสวนจากจำเลยเอง ทั้งยังไม่เป็นสาระสำคัญที่ต้องให้จำเลยอยู่ด้วยในขณะพยานโจทก์กำลังเบิกความ หรือให้โอกาสจำเลยถามค้านพยานโจทก์ ยิ่งกว่านั้นศาลยังสอบสวนเอากับจำเลยเองด้วย ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกองกำลังตำรวจอย่างเพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าทำหน้าที่สอบสวนคดีแทนศาล Magistrate ทำให้การไต่สวนมูลฟ้องมีลักษณะเป็นกระบวนการทางศาลมากขึ้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาเป็นกระบวนการที่มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา นอกเสียจากจะมีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเพียงพอมาแสดงต่อศาล Magistrate ว่าคดีที่นำมาฟ้องนั้นมีมูลโดยให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับอิสรภาพโดยเร็วที่สุดและผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะร้องขอให้มีการไต่สวนมูลฟ้องได้²⁹

การกำหนดให้ศาล Magistrate ทำการไต่สวนมูลฟ้องความผิดประเภทที่ต้องพิจารณาโดยวิธี Indictment ก่อนจะส่งไปพิจารณายังศาล Crown Court นี้ ศาล Magistrate ไม่ได้มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้องจริงหรือไม่ เพราะเป็นหน้าที่ของลูกขุนในศาล Crown Court ศาล Magistrate มีหน้าที่เพียงแต่ตัดสินว่าคดีที่โจทก์นำมาฟ้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะส่งตัวจำเลยไปให้ลูกขุนพิจารณาในศาล Crown Court หรือไม่เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การไต่สวนมูลฟ้องเป็นกระบวนการกลั่นกรอง (Filter Process) และเป็นเครื่องมือป้องกันบุคคลที่บริสุทธิ์ว่าเขาจะถูกส่งตัวไปดำเนินคดีในชั้นพิจารณาก็ต่อเมื่อมีพยานหลักฐานที่เพียงพอ ดังนั้นหน้าที่ประการสำคัญของศาล Magistrate ในการไต่สวนมูลฟ้องจึงได้แก่การตัดสินว่า คดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะส่งตัวจำเลยไปสู่กระบวนการในชั้นพิจารณาคดีโดยลูกขุนสำหรับความผิดประเภทที่ต้องพิจารณาโดยวิธี Indictment หรือไม่³⁰

2.5 หลักการดำเนินคดีอาญา

2.5.1 แนวคิดในการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาในแต่ละประเทศมีสังคมที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป ในสมัยก่อนมีความคิดเริ่มต้นที่การแก้แค้นตอบแทนแก่ผู้กระทำความผิด โดยเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือเครือญาติของผู้ที่มีความต้องการที่จะให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับผลร้ายตอบแทน

²⁹ ตีรณันต์ คุริยะสาย, เล่มเดิม, น. 13.

³⁰ กฤษณา อนุชน, เล่มเดิม, น. 37.

ตามข้อเรียกร้องของผู้เสียหาย หรือที่เรียกว่า ตาต่อตาฟันต่อฟัน ผู้ถูกกล่าวหาเมื่อถูกตัดสินว่ามีความผิดแล้วก็จะได้รับโทษทัณฑ์ในลักษณะเดียวกับที่ตนถูกตัดสินว่าได้กระทำความผิด ซึ่งในสมัยนั้นการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายจะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้เสียหาย ซึ่งเรียกว่า หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไป โดยเห็นว่าการกระทำความผิดบางกรณีนอกจากก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อผู้เสียหายนั้นแล้ว ยังมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐนั้นด้วยเช่นกัน จึงเกิดมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเกิดขึ้นมา และนอกจากนี้ในปัจจุบันหลายๆ ประเทศก็ได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่³¹

ดังนั้นหลักการดำเนินคดีอาญาเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐ อันเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของสังคมหรือรัฐ แต่โดยที่ประเทศต่างๆ ในโลกต่างมีประวัติความเป็นมาของชนในชาติที่แตกต่างกันไป อาจแบ่งออกเป็นดังนี้ คือ

1. ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย
2. รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย³²

พิจารณาจากแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาข้างต้น จึงได้แบ่งลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการรักษาความสงบเรียบร้อยของแต่ละประเทศที่ใช้กันอย่างเป็นสากลได้เป็น 3 กรณี คือ การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

2.5.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

จากการศึกษาประวัติศาสตร์แต่เดิมนานาประเทศในโลก ได้แก่ กลุ่มประเทศทางยุโรป แอฟริกา เอเชีย ตลอดจนประเทศไทย การควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องของผู้เสียหายกล่าวคือ ผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้นเป็นผู้นำเรื่องราวมาฟ้องร้องและนำพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้มาเสนอต่อศาลด้วยตัวเองเพื่อให้ศาลพิจารณาและพิพากษาคดีลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบตามข้อเรียกร้องของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้น อันเป็นแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยม(Individualism)³³

³¹ อมรเทพ เมืองแสน. (2549). อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย. น. 5.

³² คณิต ณ นคร จ (2528, กันยายน). วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน. วารสารนิติศาสตร์, 15(3). น. 2.

³³ อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2524). ผู้เสียหายในคดีอาญา. น. 6-7.

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยมีศาลวางตัวเป็นกลางชี้ขาดตัดสินคดี จึงเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะไม่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาของประชาชน การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวจึงคำนึงถึงเฉพาะส่วนได้เสียของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้น โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมหรือรัฐแต่อย่างใดนอกจากผู้เสียหายแล้วบุคคลอื่นจึงไม่มีสิทธิฟ้องร้อง³⁴ ดังนั้นจะเห็นว่าหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายมาจากแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน ซึ่งพิจารณาถึงความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาอันเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหาย แต่ทั้งนี้ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้เสียหายผู้นั้นก็คือประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมหรือรัฐนั้น หลักการดังกล่าวเป็นแนวความคิดให้ผู้เสียหายเท่านั้นมีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล โดยมีศาลเป็นผู้ตัดสินและบังคับให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดและให้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกับคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้จุดบกพร่องของแนวความคิดดังกล่าวนี้คือ ผู้เสียหายมักจะคำนึงถึงความเสียหายในส่วนของตนเองเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบของสังคม ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายได้รับชดเชยความเสียหายในส่วนของตนเองแล้วย่อมจะไม่ใส่ใจดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอีก ซึ่งเห็นได้ว่าเมื่อรัฐไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ครบถ้วนและเอกชนเป็นผู้เสียหายอันเนื่องจากการกระทำผิดอาญา ก็ควรจะได้รับความคุ้มครอง ผู้เสียหายจึงต้องมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนมีอยู่³⁵

2.5.1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popularklage หรือ Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีนี้ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ แนวความคิดตามระบบนี้มาจากแนวความคิดที่ว่า การควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของประชาชนเพราะทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่วนรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนมีหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม นอกจากนี้ประชาชนในสังคมหรือรัฐนั้นให้ความสำคัญกับเรื่องเสรีภาพสูงมากเนื่องจากมีแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชนหรือแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐจะละเมิดไม่ได้ เป็นผลให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาได้เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น เพราะประชาชนไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐ ยกตัวอย่างให้เห็นได้ในประเทศอังกฤษ ได้เกิดการสถาปนาอำนาจรัฐสภาขึ้นมาจากอำนาจจตุรีย ซึ่งรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน จึง

³⁴ อุดม รัฐอมฤต ข (2535, มิถุนายน). “การฟ้องคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 22(2). น. 243.

³⁵ อมรเทพ เมืองแสน. เล่มเดิม. น. 6.

ได้รับการยอมรับว่าอำนาจรัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุด หรือเมื่อครั้งที่อังกฤษจะสถาปนาระบบตำรวจขึ้นมาทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐ ประชาชนได้ต่อต้านอย่างรุนแรง³⁶ เพราะประชาชนต้องการทำหน้าที่รักษาความสงบในสังคมหรือรัฐด้วยตนเอง ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะร่วมกันรับผิดชอบและดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข ผู้ที่สามารถฟ้องคดีจึงได้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอัยการ (Public Prosecutor) ดำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐรวมทั้งตัวผู้เสียหาย

2.5.1.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage หรือ Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ เดิมทีเดียวการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาดำเนินการตามการดำเนินคดีแพ่งจนแยกไม่ออก³⁷ ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นถือว่าการคุ้มครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ของผู้เสียหาย ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นรัฐจึงมีหน้าที่ต้องป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญานั้น เพราะว่าความผิดอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือรัฐ และเนื่องจากการกระทำความผิดนั้นผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เนื่องจากในหลักนี้เห็นว่าผู้เสียหายไม่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐ แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม โดยองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของรัฐได้แก่ ศาล อัยการ และตำรวจ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง ซึ่งเป็นหลักในคดีอาญาที่เรียกว่า “หลักการตรวจสอบ” (Untersuchungsgrundsatz) โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ อัยการทำหน้าที่ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐมีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาขึ้นสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งหลักการดำเนินคดีโดยรัฐมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวคิดของพวกอรรถประโยชน์ (Utilitarianism)³⁸

อย่างไรก็ตามแม้แต่ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ก็ยังมีการอนุญาตให้เอกชนหรือผู้เสียหายฟ้องคดีได้ ทำให้เห็นว่ารัฐก็ไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด ปัจจุบันประเทศที่นำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ได้แก่ กลุ่มประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพล

³⁶ อัญชัยศิริบรรณารักษ์ และศิลปอรรณู ชูเวช. (2523, กุมภาพันธ์). “ภาระและหน้าที่ของ Director of Public Prosecutions.” *วารสารอัยการ*, 3(26). น. 39-41.

³⁷ คณิต ฒ นกร ก เล่มเดิม. น. 59-60.

³⁸ อรรถพล ไหญ่สว่าง. เล่มเดิม. น. 7-8.

ของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจากอังกฤษ เนื่องจากหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) ดังกล่าวมีความซับซ้อนตลอดจนรูปแบบการปกครองแบบสหรัฐอเมริกาเป็นระบบรัฐบาลคู่ อำนาจการปกครองถูกแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางหรือชาติกับรัฐบาลท้องถิ่นหรือมลรัฐ (State) ทั้งนี้ ในแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการบริหารกิจการภายในมลรัฐ มีระบบกฎหมายและระบบศาลของตนเอง อันเป็นผลให้เกิดความแตกต่างในแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้วัฒนธรรมตามกฎหมายฝรั่งเศสได้เข้ามามี อิทธิพลในมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐหลุยส์เซียน่า จึงทำให้ปัจจุบันผู้เสียหายไม่มี อำนาจฟ้องร้องคดีอาญาโดยตรงเหมือนเช่นแต่ก่อน แต่ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิร้องทุกข์ (Complaint) ต่อตำรวจให้ดำเนินคดีอาญาหรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาล Magistrates (ศาลแขวง) สำหรับโทษปาน กลางและยื่นคำร้องทุกข์ต่อขณะลูกขุนในความผิดร้ายแรง (Felony) เพื่อให้ทำการไต่สวนมูลฟ้อง และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป สำหรับอำนาจดำเนินคดีอาญาในการฟ้องร้อง เป็นของอัยการโดยเฉพาะในฐานะผู้แทนของชุมชน³⁹

ส่วนอังกฤษเองเพิ่งเปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเมื่อปี ค.ศ. 1986 นี้เอง กล่าวคือ ปัจจุบันในประเทศอังกฤษได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น องค์กรนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecution (D.P.P) และมี Attorney General เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี CPS มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้อง คดีอาญาซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็กๆ น้อยๆ เช่น คดีจราจร อย่างไรก็ตามสิทธิ ในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงอยู่ และอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจจะเข้าไปดำเนินเสียเอง หรืออาจจะใช้ดุลยพินิจให้ระงับการ ฟ้องคดีนั้นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร⁴⁰

2.6 แนวคิดการฟ้องคดีอาญาโดยเอกชนในประเทศไทย

ในทางประวัติศาสตร์ การฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาดั้งแต่ปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา ตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ไม่มีอัยการฟ้องความแผ่นดิน เอกชนผู้เสียหาย ต้องดำเนินการฟ้องร้อง จัดหาพยาน และดำเนินคดีอาญาในศาลด้วยตนเอง

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111 ข้อ 1 มีความว่า “ถ้าราษฎรมีอรรถคดีคนใดจะฟ้องหาด้วยข้อความเป็นนศรบาล

³⁹ วิสาร พันธุณะ. (2521, กันยายน-ตุลาคม). “วิธีพิจารณาความอาญาในศาลสหรัฐอเมริกา.” *ศาลพาห*, 5(25). น. 39-69.

⁴⁰ See Robert J.Green. (1992, December). *The Creation and Development of the Crown Prosecution Service*. pp. 39-52

ก็ดีและเป็นอาญาที่ดี เป็นความอุกฉกรรจ์มีโทษหลวงก็ดี มายังผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯ และจำศาลในหัวเมืองบังคับให้ผู้นั้นปฏิบัติตามจนกว่าจะให้การฟ้องแต่อันที่จริง” แสดงว่าขณะนั้นยังไม่มีกรฟ้องคดีอาญาแทนรัฐโดยอัยการ

ต่อมาปี ร.ศ. 112 มีการจัดตั้งกรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมให้ออกกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 มีข้อความบัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการว่า “....ให้เป็นที่ปรึกษากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางราชูปถัมภ์ เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชูปถัมภ์ เป็นทนายความในนามของราชูปถัมภ์ เป็นพนักงานอัยการร่างแต่งประกาศ พระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดล่วงพระราชอาญา...”

ต่อมามีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งเป็นการนำวิธีพิจารณาความอาญาของอังกฤษ (ซึ่งใช้วิธีการฟ้องคดีอาญาของประชาชน หรือ Population Prosecution) มาใช้ในหมวด 2 ว่าด้วยการชำระความแผ่นดินมาตรา 1 บัญญัติว่า “บรรดาความทั้งปวงซึ่งมีโทษหลวง เช่น ความหาว่ากบฏ ประทุษร้าย หาว่ากระทำความผิดร้ายฆ่าคนตาย ฯลฯ ถ้าไม่มีคนใดคนหนึ่งเป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญา หรือมีแต่ผู้นั้นไม่ตั้งใจว่าความเรื่องนั้นต่อไปด้วยเหตุประการใดก็ดี ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมอัยการ”⁴¹

ซึ่งเหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้เสียหายเป็นโจทก์ได้นี้คือ

- (1) เนื่องจากผู้เสียหายเป็นผู้ได้รับผลร้ายหรือความเสียหายจากการกระทำผิดโดยตรง จึงควรเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญรักษาความเสียหายด้วยตนเอง
- (2) ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ หรืออำนาจของรัฐในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายย่อมฟ้องคดีดังกล่าวได้
- (3) เหตุผลในทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากราษฎรสามารถฟ้องคดีอาญาได้นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาแล้ว และอิทธิพลนี้ก็ยังคงวิวัฒนาการตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ยกที่จะเปลี่ยนแปลงได้ ผู้เสียหายหรือราษฎรจึงยังคงมีอิทธิพลในการควบคุมอาชญากรรมอยู่
- (4) เหตุผลทางอุดมการณ์รวมทั้งแนวความคิดนักปรัชญาและนักนิติศาสตร์ กล่าวคือนักนิติศาสตร์ของไทยในสมัยที่มีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนใหญ่จบมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ให้เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้
- (5) เหตุผลของการปกครองประเทศ เพราะในระหว่างที่มีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญา

⁴¹ กุลพล พลวัน. “บทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นโจทก์.” วารสารอัยการ, 6(62). หน้า 18-19.

สิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน ดังนั้นอำนาจการฟ้องคดีอาญาจึงจำเป็นต้องสงวนไว้ เพื่อแสดงถึงการมีสิทธิและเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นมูลฐานและยังสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) อีกด้วย⁴²

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้ว่าในทางประวัติศาสตร์กฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษโดยมีการฟ้องคดีโดยราษฎรเช่นเดียวกัน แต่ในหลักการและเหตุผลนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ การให้สิทธิราษฎรผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องและดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้น เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Population Prosecution) ที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน เนื่องจากประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมหรือรัฐ ถ้ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ทุกคนจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ด้วย หน้าที่ป้องกันคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของประชาชน เพราะฉะนั้นบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ แต่การฟ้องคดีโดยราษฎรของไทยนั้นสามารถกระทำได้เฉพาะผู้เสียหายที่แท้จริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งนักกฎหมายหลายท่านมีความเห็นว่าเหตุผลประการสำคัญในการให้สิทธิราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น คือ ต้องการให้ราษฎรผู้เสียหายเป็นผู้คนอำนาจเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญา⁴³

2.7 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายในคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นๆ ที่มีโทษทางอาญา นอกจากเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งถือว่าเป็นองค์กรหลักในการดำเนินคดีอาญาแล้ว บุคคลอื่นในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจก็มีอำนาจตามที่กฎหมายแต่ละฉบับนั้นๆ ให้อำนาจไว้ ในหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในคดีอาญาตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานฝ่ายปกครองไว้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ เช่น อำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา บทบาทในการทำคำสั่งเห็นแย้งพนักงานอัยการ และการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ เว้นแต่ความผิดเกี่ยวกับเพศ อำนาจหน้าที่และบทบาทของฝ่ายปกครองดังกล่าวขอมอบแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในการดำเนินคดีอาญาระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและราษฎรซึ่งมีมาแต่ช้านาน ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวไว้เป็นหัวข้อดังนี้

⁴² อรรถพล ไหญ่สว่าง, เล่มเดิม, น. 20-24.

⁴³ กฤษณา อนุชน, เล่มเดิม, น. 25.

2.7.1 อำนาจและหน้าที่กรมการปกครอง

อำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองเป็นไปตามข้อ 1. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ให้กรมการปกครองมีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการติดตามและประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญา ในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติและงานกิจการมวลชน
4. สนับสนุนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทุกระดับ
5. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
6. ดำเนินการพัฒนาและบริหารการปกครองท้องที่ในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
7. ดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชนและงานทะเบียนอื่น รวมทั้งการบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
8. ดำเนินการพัฒนากุศลกรในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
9. ดำเนินการสื่อสารเพื่อการบริหารงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ
10. อำนวยความสะดวกและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามกระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁴⁴

⁴⁴ มนัส สุวรรณรินทร์. (2555). คู่มือเตรียมสอบปลัดอำเภอ. น. 192 -193.

2.7.2 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการสืบสวนสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในสมัยโบราณ เมื่อจับตัวผู้กระทำความผิดได้แล้วก็มีวิธีการซักถาม บังคับ เจียนตี ทรมานและจองจำเพื่อให้ผู้ต้องหารับสารภาพ วิธีการสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงเหล่านี้เรียกว่า “จารีตนครบาล” ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมในสมัยนั้น การควบคุมสภาพสังคมให้อยู่ภายใต้อาณัติต้องลงอาญาให้นักเป็นทาสทาสกรง โดยหน่วยงานสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดกับหน่วยตัดสินคดีก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน⁴⁵ คือ พนักงานฝ่ายศาล หรือตระลาการ หรือสุภา ปรากฏตามกฎหมายตราสามดวงหลายลักษณะ เช่น กฎหมายลักษณะตระลาการ พระอัยการรับฟ้องพิสูจน์ดำเนินไต่สวนเพ่ง พระราชกำหนดเก่า พระราชกำหนดใหม่ ฯลฯ และปรากฏในวรรณคดีหลายเรื่อง เช่น ขุนช้างขุนแผน กาพย์พระไชยสุริยา เป็นต้น

ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยแต่เดิมนั้น อำนาจการสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2440 และได้โอนอำนาจการสอบสวนไปให้ตำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2482 และเมื่อปี พ.ศ. 2488 อำนาจสอบสวนอยู่ร่วมกันระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจ โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับที่ 1/2506 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2506 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี พ.ศ. 2506 ให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่ฝ่ายเดียว เนื่องจากต้องการให้ฝ่ายปกครองมุ่งงานพัฒนาเป็นหลัก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าการปกครองภูมิภาคยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและสั่งการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ จึงมีข้อผ่อนผันให้ฝ่ายปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย และสอบสวนคดีอาญาได้บางกรณีตามข้อบังคับที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509

ในปี พ.ศ. 2520 กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับเล็กน้อย แต่เพียงอย่างเดียวในความผิดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เมื่อประชาชนมาติดต่อราชการ และมีข้อขัดข้องบางประการที่เกี่ยวกับกฎหมาย อำเภอควรจะดำเนินการให้ได้โดยไม่ชักช้า เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เร็วยิ่งขึ้น เช่น กฎหมายการทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น จึงได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 มาใช้บังคับ และได้ขยายไปถึงกฎหมายท้องถิ่น คือ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ฯลฯ การสอบสวนคดีอาญาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยมี

⁴⁵ สนธิ วิไลจิตต์ และชานาญ ชูบุญ. (2489). หลักการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา. น. 20-21.

พระราชบัญญัติ 10 ฉบับเท่านั้น กระบวนการดำเนินการเป็นคดีเปรียบเทียบไม่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลาไม่มาก พยานหลักฐานหรือเอกสารประกอบสำนวนมีน้อย และใช้ระยะเวลาสอบสวนไม่มาก

ในปี พ.ศ. 2523 อำนาจการสอบสวนคดีอาญายังคงอยู่กับฝ่ายตำรวจเช่นเดิม โดยให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการให้คำแนะนำ เรียกสำนวนมาตรวจสอบ เข้าควบคุมการสอบสวน เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน ให้ปลัดอำเภอเข้าไปร่วมในการสอบสวน การให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ รวมทั้งการให้เป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาบางประเภทได้⁴⁶

แม้ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนไว้ในมาตรา 17⁴⁷ และมาตรา 18⁴⁸ โดยพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสืบสวนหรือสอบสวนคดีอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ก็ตาม แต่กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานฝ่ายสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ได้วางเจตนารมณ์ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนเฉพาะความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก และให้การบังคับใช้กฎหมายตามภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของทางราชการและความสะดวกของประชาชน ดังนั้นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายแต่เฉพาะกฎหมายในภารกิจของฝ่ายปกครอง 19 ฉบับเต็มรูปแบบทั้งระบบ ดังนี้

⁴⁶ โอรส วงษ์สิทธิ์. (2541). *ความพร้อมของพนักงานฝ่ายปกครองต่อการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท : ศึกษาเฉพาะพนักงานฝ่ายปกครองใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้* (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต)). น. 17.

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้”

⁴⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 บัญญัติว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

1. กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
2. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
3. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร
4. กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
5. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. กฎหมายว่าด้วยการพนัน
7. กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
8. กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
9. กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
10. กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
11. กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
12. กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
13. กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสารักษา

ดินแดน

14. กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
15. กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
16. กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
17. กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
18. กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน
19. กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เว้นแต่ความผิดที่มีโทษตามมาตรา 72, 72 ทวิ, 73, 74, และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้สอบสวน

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานฝ่ายสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ข้อ 4. กี่วางหลักเกณฑ์ให้อำนาจสูงสุดในการบริหารงานคืออยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่อำเภอ และปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนสำหรับอำเภอนั้น

กรณีมีเหตุอันสมควรผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย จะเข้าเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่อำเภอที่อยู่ในเขตอำนาจของจังหวัดก็ได้

2.7.3 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการทำความเข้าใจพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน แล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด และกรณีพนักงานอัยการไม่อุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา⁴⁹ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145⁵⁰

ส่วนอำนาจความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง มีหน้าที่รับผิดชอบงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งมีหน้าที่อำนาจการ สนับสนุน และตรวจสอบการรายงานของจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา คดีของพนักงานอัยการ และรวบรวมสถิติข้อมูลสำนวนคดีอาญาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/11260 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 ดังนี้

⁴⁹ ส่วนอำนาจความเป็นธรรม กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2557, จาก <http://justice.dopa.go.th/include/know2.html>.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาบัญญัติไว้ในมาตรา 143

วรรคสอง ในกรณี...ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด...

วรรคสาม บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกาหรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม.”

1. ให้นิติกรสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัด รับผิดชอบตรวจสอบสำนวนคดีอาญาและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ดุลพินิจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145
2. ให้มีการจัดทำสารบบคดี กรณีพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง
3. การตรวจเอกสารในสำนวนการสอบสวนให้ตรวจสอบว่ามีเอกสารครบถ้วนตามบัญชีเอกสารหรือไม่ ซึ่งตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดไว้ทั้งหมด 60 ลำดับ
4. แนวทางและวิธีการตรวจพิจารณาสำนวนในนิติกร (ซึ่งสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัด) สรุปข้อเท็จจริง ข้อพิจารณาและข้อเสนอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็น
5. ระยะเวลาการทำความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นแย้งภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานอัยการ เว้นแต่เป็นคดีสำคัญหรือมีเหตุจำเป็นเป็นอย่างอื่น
6. อำนาจการสั่งสำนวนของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจทางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาสั่งสำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการได้
7. วิธีการส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดชี้ขาด ให้พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัด ที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด เป็นผู้จัดทำหนังสือส่งสำนวนการสอบสวนแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม
8. การรายงานสถิติคดีอาญาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ให้จังหวัดรายงานผลการทำความเห็นดังกล่าวประจำเดือนให้กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน

2.7.4 อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา

ปัจจุบันแนวความคิดที่จะยุติข้อพิพาทโดยวิธีการปรองดองสมานฉันท์และเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักถูกนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่มีการจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งเป็นข้อพิพาทส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม การไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญาซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายปกครองจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้

กฎหมายว่าด้วยการไต่ถามความผิดอาญาให้ยุติก่อนถึงชั้นศาลโดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอนั้นเป็นความพยายามในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายอีกทางหนึ่งของภาครัฐในการเข้า

ไปจัดการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนสังคมไทย เป็นการช่วยกรองข้อพิพาททางอาญาชั้นหนึ่ง ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล กล่าวคือ หากเกิดข้อพิพาทหรือการกระทำความผิดทางอาญาขึ้นในชุมชนหมู่บ้าน ก็จะมีระบบการไกล่เกลี่ยโดยผู้อาวุโสในหมู่บ้าน ไกล่เกลี่ยโดยตระกูลแซ่ในชุมชนชาวม้ง ไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้กระทั่งศาลหมู่บ้านที่เกิดขึ้นในจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรี

สาระสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาโดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอแต่เฉพาะความผิดอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ มีดังนี้

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอนั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ⁵¹

เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายในกรณีมิให้ไกล่เกลี่ยในความผิดเกี่ยวกับเพศอันเนื่องจากเมื่อมีความผิดเกี่ยวกับเพศเกิดขึ้นแล้วต้องมีการเก็บพยานหลักฐานโดยเร็ว หากปล่อยเวลานั้นเข้าไปอาจทำให้พยานหลักฐานเสียไป เช่น คราบอสุจิ เป็นต้น จึงต้องให้ผู้เก็บวัตถุพยานที่มีความชำนาญ การที่ปล่อยให้คดีนี้เข้าสู่การไกล่เกลี่ยของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอหากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ กว่าจะมาถึงพนักงานสอบสวนก็เป็นเวลานานแล้ว พนักงานสอบสวนอาจมีความยากลำบากในการติดตามเก็บพยานหลักฐานมากกว่าการเก็บพยานหลักฐานในเวลาอันรวดเร็ว ใกล้ชิดกับเวลาเกิดเหตุทันที ซึ่งจะส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมมากกว่า⁵²

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาดังกล่าวผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาจะแสดงความประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ใน การไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย โดยผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ แต่หากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าการมีบุคคลอื่นอยู่ด้วยจะเป็นอุปสรรคต่อการไกล่เกลี่ย จะดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยมิให้บุคคลอื่นเข้าร่วมรับฟังก็ได้

⁵¹ สันฐิติ ธรรมใจ. (2553). การไกล่เกลี่ยคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ. น. 114-115.

⁵² รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่...) พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. น. 3/5.

นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ แต่ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยบรรลุวัตถุประสงค์ของคู่กรณีและคู่กรณีทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมแล้วให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกการไกล่เกลี่ยหรือไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายคดีข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะดำเนินคดีต่อไป อายุความร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท กล่าวคือ ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาททำให้อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาเริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท นั้นหมายถึงตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยยังไม่มี การเริ่มนับอายุความ จะเริ่มนับใหม่ในวันที่จำหน่ายข้อพิพาท และผู้เสียหายมีสิทธิไปดำเนินการร้องทุกข์ต่อนักงานสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา