

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาของการศึกษา

ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม และในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลต่างๆ แต่ในการที่ศาลจะรับคดีใดไว้พิจารณานั้น จะต้องปรากฏว่าศาลมีอำนาจโดยเฉพาะเจาะจงในการดำเนินคดีนั้นด้วย อำนาจโดยเฉพาะเจาะจงในคดีใดคดีหนึ่งนี้ เรียกว่า “เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี” (Prerequisite) ซึ่งหมายถึง เหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่ให้อำนาจแก่ศาล ในอันที่จะรับคดีใดคดีหนึ่งไว้พิจารณาเพื่อชี้ขาดว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามฟ้องหรือไม่ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องนี้เป็นข้อที่ศาลจะต้องพิจารณาก่อนและต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาเองด้วยเพื่อตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของตน เช่น โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือคดีขาดอายุความหรือไม่หากคดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี ศาลก็สามารถชี้ขาดเนื้อหาแห่งคดีว่าจำเลยกระทำผิดตามฟ้องได้ แต่หากคดีนั้นไม่มีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี (หรือเรียกว่ามีเงื่อนไขระดับคดี) ศาลจะเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีไม่ได้ศาลต้องไม่รับฟ้อง หรือยกฟ้องคดีนั้นหรือหากภายหลังที่ศาลรับคดีใดไว้พิจารณาแล้ว ในระหว่างพิจารณาเกิดมีข้อเท็จจริงที่ตัดอำนาจศาลในการชี้ขาดเนื้อหาแห่งคดี ศาลต้องจำหน่ายคดีหรือยกฟ้องคดีนั้นเช่นกัน ในกรณีนี้ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปเพื่อชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหานั้นไม่ได้

แต่ในทางปฏิบัติศาลมิได้ตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของตนก่อนในทุกคดี บางคดีนั้นศาลหยิบยกเรื่องเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีขึ้นพิจารณาก่อน และเมื่อพบว่าคดีนั้นไม่มีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี (หรือมีเงื่อนไขระดับคดี) ศาลจะยกฟ้องโจทก์ตั้งแต่นั้นขึ้นตรวจคำฟ้องตามมาตรา 161 ประกอบมาตรา 185 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น

เมื่อศาลชั้นต้นตรวจคำฟ้องของโจทก์แล้วเห็นว่าคดีขาดอายุความก็พิพากษายกฟ้องได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อน<sup>1</sup>

ในคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลชั้นต้นจะพิพากษายกฟ้องไปเลยโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องหรือนัดไต่สวนมูลฟ้องแล้วพิพากษายกฟ้องโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง หรือไต่สวนมูลฟ้องแล้ว

---

<sup>1</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1954/2530

พิพากษายกฟ้องก็ได้ทั้งสิ้น เพราะเป็นดุลยพินิจในการดำเนินกระบวนการให้คดีเสร็จสิ้นไป โดยเร็วและชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลชั้นต้นเห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นเพียงการผิดสัญญา ทางแพ่ง ไม่ได้กระทำความผิดฐานฉ้อโกงตามฟ้อง ก็ยอมพิพากษายกฟ้องได้โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เพราะการไต่สวนมูลฟ้องไม่ทำให้ข้อเท็จจริงตามฟ้องเปลี่ยนแปลงไป<sup>2</sup>

หรือบางครั้งศาลมิได้ตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีก่อน กลับดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อชี้ขาดเนื้อหาแห่งคดีจนสืบพยานหลักฐานเสร็จสิ้น จึงได้หยิบยกเรื่องเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีขึ้นพิจารณาในชั้นทำคำพิพากษา เช่น คดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือยกขึ้นวินิจฉัยในชั้นฎีกา

เช่น ในคดีอาญา ปัญหาว่าฟ้องของโจทก์ขาดอายุความหรือไม่หรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยตาม มาตรา 195 แม้จำเลยมิได้ยกขึ้นว่ากันมาในชั้นอุทธรณ์ เพิ่งจะยกขึ้นอ้างในชั้นฎีกา ศาลฎีกาก็วินิจฉัยให้ได้<sup>3</sup>

คดีความผิดอันยอมความได้ เมื่อโจทก์มาฟ้องคดีเมื่อเกินกำหนด 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด จึงขาดอายุความ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 กรณีเป็นเรื่องอำนาจฟ้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้<sup>4</sup> เป็นต้น และในบางคดีศาลก็ไม่ได้หยิบยกเรื่องเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีขึ้นพิจารณาเอง กลับปล่อยให้คู่ความเป็นฝ่ายร้องขอให้ศาลพิจารณาดำเนินคดีตาม มาตรา 24 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบ มาตรา 15 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เมื่อคู่ความยกขึ้นกล่าวอ้างในคำให้การแล้วศาลกลับมีคำสั่งให้ “รอไว้วินิจฉัยพร้อมคำพิพากษา” เช่น ในคดีนายอานันท์ ปันยารชุน

ทางปฏิบัติ ดังกล่าว ขัดต่อหลักเหตุผลของเรื่อง (Nature of thing) ที่ว่า ก่อนที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีใด ต้องพิจารณาก่อนว่าตนมีอำนาจรับคดีได้ไว้วินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่ เนื่องจากตนไม่มีอำนาจดำเนินคดีด้วยตนเอง (*nemo iudex sine actore*) จึงต้องตรวจสอบก่อนว่ามีเงื่อนไขที่ให้อำนาจแก่ตนหรือไม่ หลักนิติรัฐ (The Rule of Law) ที่องค์การของรัฐต้องตรวจสอบอำนาจของตนก่อนกระทำการใดๆ เนื่องจากกฎหมายเป็นเงื่อนไขของการกระทำขององค์การของรัฐ และการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี นอกจากเหตุผลอื่นใดก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการถูกดำเนินคดีโดยรัฐ ขัดต่อบทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญา เนื่องจากการที่ศาลสั่งให้รอไว้วินิจฉัยพร้อมคำพิพากษา ผลร้ายก็จะตกแก่

<sup>2</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3716/2529

<sup>3</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 822/2541

<sup>4</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1234/2543

จำเลย เช่น เมื่อที่สุดศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่าโจทก์มีอำนาจฟ้อง และเห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามฟ้อง พิพากษาจำคุกจำเลย และจำเลยอุทธรณ์ ฎีกาต่อมาทั้งในปัญหาอำนาจฟ้อง และปัญหาว่ามีได้กระทำความผิดแล้ว ถ้าในที่สุดศาลฎีกาพิพากษากลับว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง หรือการยกปัญหาเรื่องอำนาจดำเนินคดีขึ้นพิจารณาในชั้นฎีกา เช่น ศาลฎีกายกปัญหาเรื่องคดีโจทก์ขาดอายุความยกฟ้องโจทก์ในชั้นฎีกา จำเลยต้องถูกคุมขังระหว่างพิจารณาโดยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว แต่สุดท้ายศาลมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง จะเห็นได้ว่าจำเลยต้องสูญเสียเสรีภาพไปโดยไม่อาจอธิบายได้หรือแม้จำเลยจะได้รับการปล่อยชั่วคราว แต่ต้องประกันตัวไปจากศาล จำเลยต้องเดินทางไปศาลเพราะในคดีอาญาการพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ทำให้จำเลยต้องสูญเสียเสรีภาพในการเดินทางไปไหนมาไหนซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งการที่ศาลมีคำสั่งให้รับฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาโดยที่คดีนั้นมีเงื่อนไขระงับคดี เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่จำเป็นและผิดระเบียบ เพราะไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี ขาดพื้นฐานทางกฎหมายวิธีพิจารณาที่จะรองรับอีกด้วย

การตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี คือ การวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 24 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบมาตรา 15 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเอง ซึ่งในกรณีนี้ศาลได้มีแนววินิจฉัยว่า ศาลมีอำนาจสั่งเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายที่คู่ความยกขึ้นกล่าวอ้างได้ 3 ประการ ได้แก่

1. สั่งให้รอไว้วินิจฉัยในภายหลัง คือ สั่งให้รอไว้วินิจฉัยพร้อมคำพิพากษา เช่น ในคำพิพากษาคดีนายอานันท์ ปันยารชุน

2. สั่งว่าข้อกฎหมายที่ให้ชี้ขาดฟังไม่ขึ้น กล่าวคือ สั่งในลักษณะที่ไม่เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายที่ขอ เช่น จำเลยให้การว่าฟ้องของโจทก์ขาดอายุความ ศาลวินิจฉัยว่าคดีโจทก์ไม่ขาดอายุความ

3. สั่งตามที่คู่ความร้องขอขึ้นมาคือ สั่งเป็นประโยชน์กับคู่ความฝ่ายที่ร้องขอ เช่น จำเลยให้การว่าฟ้องโจทก์เป็นฟ้องซ้ำ ศาลวินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์เป็นฟ้องซ้ำ พิพากษายกฟ้อง

ทั้งที่การตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาเองโดยพลการ (*ex officio*) และต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาก่อนการกระทำใดๆในคดี (Prerequisite) จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีดังกล่าว ผู้เขียนจึงจะทำการศึกษา ค้นคว้า ถึงข้อความคิดทางนิติศาสตร์นี้และแนวทางการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลต่างประเทศ เพราะแนวความคิดในเรื่องเงื่อนไขอำนาจดำเนินคดีนี้ เป็นเรื่องที่ยังหาหลักไม่ได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาของไทย และ

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีไว้อย่างชัดเจน โดยจะทำการศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบปรับใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลไทย และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาล
2. เพื่อศึกษาถึงทางปฏิบัติของศาลไทยในการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี
3. เพื่อศึกษาผลของการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีที่ผิดหลักการดังกล่าวว่ามีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญาอย่างไร
4. เพื่อศึกษาถึงบทกฎหมายและแนวทางการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลต่างประเทศ
5. นำผลของการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลไทย มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลต่างประเทศ เพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายไทยในเรื่องการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีทั้งชั้นประทับฟ้อง และชั้นพิจารณาให้มีความชัดเจนต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดเรื่องเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี ลักษณะและประเภทของเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี โดยเน้นไปที่การตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลทั้งศาลไทยจากคำพิพากษาฎีกา และศาลต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและนำไปสู่ประเด็นของปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของศาล และบทบัญญัติของกฎหมายไทยในการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีนั้นทั้งในชั้นก่อนฟ้องและหลังฟ้อง โดยมีจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลย

#### 1.4 สมมุติฐานของการศึกษา

การตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาล เป็นข้อความคิดทางนิติศาสตร์ที่มีหลักว่า ศาลต้องตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของตนเองโดยพลการก่อนการกระทำใดๆในคดี และต้องกระทำในทุกชั้นของการดำเนินคดี หากศาลตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีตามหลักการที่ถูกต้องย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญาทั้งเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะปัญหาเรื่องอำนาจดำเนินคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการชี้ขาดเบื้องต้นก่อนการดำเนินกระบวนการใดๆต่อไป การที่ศาลไม่มีหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดอำนาจดำเนินคดีที่แน่นอนนี้ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญาในการที่ต้องตกอยู่ในอำนาจรัฐ ต้องประกันตัวไปจากศาล และต้องมาปรากฏตัวต่อศาล ทั้งๆที่ศาลสามารถชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีให้คดีเสร็จสิ้นไปได้ในทันที จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงทางปฏิบัติของศาลและกฎหมายในเรื่องการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีต่อไป

#### 1.5 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาในลักษณะวิจัยเชิงเอกสาร ทั้งตำราทางกฎหมายภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ บทความภาษาไทย และคำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อค้นคว้าแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาล เทียบกับแนวปฏิบัติของศาลไทยตามคำพิพากษาศาลฎีกา นำมาวิเคราะห์ว่าทางปฏิบัติดังกล่าวนั้น สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ทั้งการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีที่ไม่ถูกต้องนี้ก่อให้เกิดผลเช่นไร และจะนำบทกฎหมายและแนวปฏิบัติของศาลในต่างประเทศมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติของศาลไทยดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายไทยและการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลไทยซึ่งจะทำให้จำเลยในคดีอาญาได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรศาลต่อไป

## 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่องการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี จะทำให้ได้นำทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาล ทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและแนวปฏิบัติของศาลต่างประเทศในการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดี มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย และทางปฏิบัติในการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีของศาลไทย อันจะทำให้การตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง เป็นผลให้จำเลยในคดีอาญาได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยการนำข้อเสนอแนะที่ได้จากศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการตรวจสอบอำนาจดำเนินคดีให้มีความชัดเจนต่อไป