

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาของการศึกษา

การกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำความผิดต่อความสงบสุขของรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเหล่านั้น หน่วยงานของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นประกอบเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมให้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ดังนั้นในการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบเบื้องต้นให้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาสมควรที่จะถูกฟ้องยังศาลหรือไม่ เพราะสถานะ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของผู้ที่ถูกฟ้องจะต้องเปลี่ยนไปเมื่อศาลสั่งประทับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณา

กระบวนการในการตรวจสอบก่อนประทับฟ้อง (pre-trial stage) เป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงกระบวนการที่ศาลสั่งประทับฟ้องคดีไว้พิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญาจะใช้ระบบใดก็ตาม เช่นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยประชาชน (Popular Prosecution) หรือโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) จะต้องมีการตรวจสอบคดีก่อนที่ศาลจะสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณาแทบทั้งสิ้น องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบในขั้นตอนก่อนฟ้องจะต้องทำให้ศาลเกิดความเชื่อมั่นว่าคดีที่นำมาฟ้องยังศาลนั้นมีข้อมูลที่มีความหนักแน่นเพียงพอที่จะให้ศาลเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผูกระทำความผิดและบุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

กระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนศาลประทับฟ้องแบ่งผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบออกเป็น 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งโดยหลักในการตรวจสอบจะต้องมีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานอย่างแท้จริงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักในการให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าการดำเนินคดีอาญาจะดำเนินไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด

ตำรวจมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาไม่ว่าจะเป็นการจับ การควบคุม และการสอบสวน บทบาทในการสอบสวนของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อประสงค์ให้ทราบข้อเท็จจริง แต่ในทางปฏิบัติตำรวจมักจะทำการสอบสวนและรวบรวม พยานหลักฐานในทางที่จะชี้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิด¹ ส่วนพยานหลักฐานที่เป็นคุณ แก่ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ถูกรวบรวมไว้ในสำนวนคดี ตำรวจมีอำนาจอย่างกว้างขวางซึ่งอาจกล่าว ได้ว่ามีอำนาจผูกขาดในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลย์จากองค์กรอื่น อัยการ และศาลแทบจะไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานและการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้เลย

ส่วนบทบาทของอัยการนั้นถือว่าอัยการมีบทบาทน้อยมากเมื่อเทียบกับบทบาทของอัยการ ในประเทศภาคพื้นยุโรปหรือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีความเห็นของนักกฎหมายเสนอให้ อัยการมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาด้วย แต่ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับ แม้ว่าอัยการจะมี อำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานมาเพื่อซักถามก็ตาม แต่ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอใน การที่จะทำให้อัยการสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างสมบูรณ์ตามภารกิจของอัยการ อีกทั้ง ในทางปฏิบัติมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทำให้เกิดข้อขัดขัดในการสั่งให้พนักงาน สอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม และในการส่งพยานมาเพื่อซักถามก็ไม่ใช่ที่ยอมรับของอัยการ เนื่องจากอัยการมีความรู้สึกว่าจะต้องวางตัวเป็นกลาง เพื่อป้องกันและขัดข้อครหาต่างๆ ที่อาจ เกิดขึ้น

ส่วนกระบวนการตรวจสอบคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้องซึ่งดำเนินการโดยศาลนั้น มี วัตถุประสงค์เพื่อกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีที่โจทก์ฟ้องว่ามี “มูลคดี” เพียงพอที่ศาล ฟังประทับฟ้องไว้พิจารณาและพิพากษาต่อไปหรือไม่ หากคดีไม่มีมูลศาลก็จะสั่งไม่ประทับฟ้อง หรือพิพากษายกฟ้องไปได้เลย ปัจจุบันนี้กระบวนการตรวจสอบของศาลในขั้นตอนของการไต่สวน มูลฟ้อง ถือว่าเป็นกระบวนการที่ศาลยังไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 162 กำหนดให้ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ ในกรณีที่อัยการเป็นโจทก์ศาลจะไม่ได้สวนมูลฟ้องก็ได้ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

¹ ณรงค์ ใจหาญ, “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ดุลยภาพระหว่างสิทธิ มนุษยชนกับประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรม,” วารสารนิติศาสตร์, 33: 1, (มีนาคม 2546) น. 39.

(1) กรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคสาม ถือว่าจำเลยยังไม่อยู่ในฐานะจำเลย ดังนั้นสิทธิต่างๆ ของจำเลยจึงไม่ได้รับการรับรอง กล่าวคือจำเลยไม่สามารถนำพยานเข้าสืบเพื่อหักล้างพยานฝ่ายโจทก์ กฎหมายกำหนดห้ามศาลถามคำให้การจำเลย ทำให้สิทธิของจำเลยเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองในชั้นนี้ลดน้อยลงไป อีกทั้งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลไทยคือผู้พิพากษาที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องเป็นผู้พิพากษาท่านเดียวกันกับผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีนั้น ซึ่งแต่ละท่านต่างมีภารกิจมากมาย จึงมักจะไม่ค่อยมีเวลาที่จะประทับฟ้องไว้พิจารณาก่อนโดยการสืบพยานโจทก์เพียงแค่นี้เป็นแบบพิธีเท่านั้น แล้วจึงไปสืบพยานคู่ความในชั้นพิจารณาคดีกันทีเดียว ทั้งนี้เพื่อไม่ต้องทำงานเดียวกันซ้ำกันถึงสองครั้ง

(2) กรณีอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี ศาลมักจะไม่ได้สวนมูลฟ้องในกรณีที่อัยการเป็นโจทก์เพราะถือว่าได้มีการกลั่นกรองคดีมาแล้วโดยพนักงานสอบสวนและอัยการ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวถือว่ามีมาสู่ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยไม่ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับการตรวจสอบคดีจากศาลก่อนที่บุคคลเหล่านั้นจะตกเป็นจำเลยในคดีอาญา

สถิติคดีอาญา² ของศาลอาญา โดยจำแนกตามคดีที่เสร็จไปที่ศาลได้พิจารณาในเนื้อหาของคดี ปรากฏว่า ปี พ.ศ. 2547 คดีที่ศาลได้พิพากษาในเนื้อหาของคดี จำนวนทั้งสิ้น 6,777 คดี ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย จำนวน 6,402 คดี คิดเป็นร้อยละ 94.47 และพิพากษายกฟ้องโจทก์ (จำเลยชนะ) จำนวน 375 คดี คิดเป็นร้อยละ 5.54 และจากสถิติคดีอาญาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรที่ศาลได้พิพากษาในเนื้อหาของคดีจำนวนทั้งสิ้น 387,235 คดี ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย จำนวน 377,122 คดี คิดเป็นร้อยละ 97.39 และพิพากษายกฟ้องโจทก์ (จำเลยชนะ) จำนวน 10,113 คดี คิดเป็นร้อยละ 2.62

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสถิติคดีอาญาของต่างประเทศคือประเทศญี่ปุ่น³ สถิติการพิพากษาลงโทษของศาลสูงมาก กล่าวคือในปี 1994 ศาลพิพากษาลงโทษ ร้อยละ 99.91 ในปี 1995 ศาลพิพากษาลงโทษ ร้อยละ 99.92 และในปี 1996 ศาลพิพากษาลงโทษ ร้อยละ 99.94 ซึ่งจะเห็นได้ว่าตัวเลขสถิติของคดีอาญาที่ศาลของประเทศญี่ปุ่น พิพากษาลงโทษจำเลยนั้นมีอัตราที่สูงมาก

² สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2547, น. 74.

³ คณิต ณ นคร, "บทบาทของศาลในคดีอาญา", วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิต, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (มกราคม-มิถุนายน 2544), น. 61.

หากเทียบกับของประเทศไทย กล่าวคือญี่ปุ่นมีอัตราการยกฟ้อง ไม่ถึงร้อยละ 1 ของคดีที่ศาลได้พิพากษา แต่ศาลชั้นต้นทั้งประเทศของไทยมีอัตราการยกฟ้องคดีอาญาร้อยละ 2.62 โดยเฉพาะศาลอาญา มีอัตราการยกฟ้องสูงถึงร้อยละ 5 ของคดีที่ศาลพิพากษาคดีในเนื้อหาแล้ว

จากตัวเลขสถิติคดีอาญาที่ศาลยกฟ้องในเนื้อหาของคดีดังกล่าวของศาลไทย แสดงให้เห็นว่ามาตรการตรวจสอบคดีอาญาของตำรวจ อัยการ และศาลยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะยังมีคดีอาญาที่ไม่มีมูลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งคดีอาญาเหล่านั้นรวมถึงคดีอาญาที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วย

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการทบทวนบทบาทหน้าที่ขององค์กรศาลในการตรวจสอบคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อให้กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องเป็นการตรวจสอบกลั่นกรองคดีที่ไม่มีมูลและไม่มี ความหนักแน่นของพยานหลักฐานอย่างเพียงพอเข้าสู่กระบวนการของศาลโดยไม่จำเป็น อีกทั้งเพื่อเป็นการปกป้องผู้บริสุทธิ์ไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินคดีอาญา เพราะหากศาลได้พิจารณาคดีดังกล่าวแล้วเห็นว่ายังเป็นที่ยสงสัยก็ต้องมีคำพิพากษายกฟ้องจำเลย ซึ่งหากมีการตรวจสอบที่ดีแล้วก็จะช่วยลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเหล่านั้นได้อีกทางหนึ่ง

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และวิธีการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดีในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องที่ดำเนินการโดยตำรวจและอัยการ และในชั้นศาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการตรวจสอบคดีของศาลไทยในกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดีของศาลและบทบาทของศาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบหาข้อสรุปและนำมาปรับปรุงทัศนคติของศาลไทยเพื่อให้การไต่สวนมูลฟ้องเป็นกระบวนการกลั่นกรองคดีที่ไม่มีมูลขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอย่างแท้จริง

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวความคิดของการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดีตามหลักสิทธิและเสรีภาพ และแนวคิดของการตรวจสอบคดีตามระบบกระบวนการยุติธรรมในลักษณะการต่อสู้และระบบ

ได้ส่วน อีกทั้งการตรวจสอบคดีของตำรวจ อัยการ และศาล ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยจะเน้นการศึกษาในประเด็นการตรวจสอบคดีของศาล ตลอดจนวิวัฒนาการในการตรวจสอบคดีของศาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และนำไปสู่ประเด็นของการปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของศาลในฐานะที่ถือเป็นองค์กรยุติธรรมที่จะต้องตรวจสอบคดีในขั้นตอนสุดท้ายก่อนการพิจารณาคดี

4. สมมุติฐานของการศึกษา

ขั้นตอนการตรวจสอบก่อนการพิจารณาของศาลถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ตามระบบการตรวจสอบคดีอาญาของประเทศไทยนั้น ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีได้อย่างอิสระปราศจากการควบคุมโดยองค์กรอัยการหรือศาล อีกทั้งการฟ้องคดีของอัยการก็ต้องยึดสำนวนการสอบสวนของตำรวจ โดยอัยการไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่แรก ดังนั้น องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่จะเข้ามาปกป้องสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยองค์กรสุดท้ายก่อนการประทับฟ้องคือศาล ดังนั้น การตรวจสอบคดีอาญาโดยศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดที่สามารถปกป้องผู้บริสุทธิ์ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และถือเป็นการช่วยลดปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้อีกทางหนึ่ง

5. วิธีของการศึกษา

ดำเนินการศึกษาในลักษณะวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากหนังสือวารสาร ตำบทยกฎหมาย บทความ และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปในการกำหนดบทบาท หน้าที่ และความจำเป็นในการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดี (ไต่สวนมูลฟ้อง) ของศาล

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประเด็นขอบเขตการศึกษาในงานวิจัยนี้น่าจะทำให้ทราบกระบวนการในการตรวจสอบก่อนการพิจารณาคดีทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย โดยเฉพาะในชั้นตรวจสอบของศาล ตลอดจนทั้งประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการตรวจสอบคดี เพื่อให้ได้ทราบถึงความจำเป็นและแนวทางที่ศาลจะต้องดำเนินการตรวจสอบคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้องอย่างจริงจัง