

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ระบบการตรวจสอบคดีอาญาที่นานาอารยประเทศใช้อยู่ส่วนใหญ่มีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Inquisitorial System) และระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System)

ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Inquisitorial System) เป็นระบบที่ไม่ได้แยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” โดยมีองค์กรที่มีหน้าที่ได้ส่วนทำหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าว แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่กำลังเกิด “อัยการ” ขึ้นมาทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนรัฐและให้หน่วยงานศาลเป็นผู้พิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดการแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินคดี ศาลมักจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีเอง ในการตรวจสอบคดีขององค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งตำรวจ อัยการ และศาลต่างมีหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริง เป็นระบบที่ให้ความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก

ระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System) ระบบนี้ได้มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน มีลักษณะการต่อสู้คดีโดยมีบุคคลแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย ทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน ลักษณะของการต่อสู้คดี คือฝ่ายโจทก์เป็นผู้กล่าวหาจำเลยว่ากระทำความผิดและจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ฝ่ายจำเลยมีสิทธิเสนอข้อต่อสู้เพื่อหักล้างข้อกล่าวหา นั้น ศาลจะทำหน้าที่ตัดสินคดีโดยต้องวางตัวเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หน้าที่ในการค้นหาความจริงจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาโดยวิธีการนำพยานมาสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน โดยมีศาลทำหน้าที่เพียงผู้ตัดสินไม่สามารถค้นหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

กระบวนการตรวจสอบก่อนฟ้องคดีของประเทศต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน การตรวจสอบในชั้นสอบสวนและฟ้องร้องของประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์มักจะให้ความสำคัญกับอัยการเป็นอย่างมากในการควบคุมการสอบสวน ตำรวจและอัยการโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบคดี และมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง

จริงในคดี เช่นเดียวกับอัยการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการค้นหาความจริง มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคดี หากคดีใดที่สามารถเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรมได้ อัยการก็จะดำเนินการ

ส่วนในกระบวนการตรวจสอบคดีของศาลนั้น กลุ่มประเทศซีวิลลอว์โดยเฉพาะฝรั่งเศสและเยอรมนีกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบคดีโดยศาลก่อนที่จะรับคดีไว้พิจารณา การตรวจสอบคดีจะทำโดยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไต่สวนคดี และเฉพาะคดีที่เห็นว่ามีความสำคัญซึ่งไม่รวมคดีประเภทลหุโทษ การตรวจสอบของศาลในประเทศฝรั่งเศสจะมีกระบวนการตรวจสอบถึงสองขั้นตอนกล่าวคือขั้นตอนไต่สวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน และหากคดีนั้นเป็นคดีความผิดประเภทมหันตโทษ (crime) สามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ไต่สวนได้อีกขั้นตอนหนึ่ง โดยศาลนี้มีหน้าที่ตรวจสอบความผิดพลาดของผู้พิพากษาไต่สวน ส่วนในการไต่สวนมูลฟ้องในประเทศคอมมอนลอว์ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของมลรัฐมักจะกำหนดให้คดีอาญาจะต้องได้รับการไต่สวนมูลฟ้องโดยศาล Magistrate ก่อน เพื่อพิจารณาว่าคดีอาญานั้นมีมูลหรือไม่ ลักษณะการพิจารณาของศาลจะมีลักษณะเปิดเผย ใจกว้างและจำเลยสามารถนำพยานเข้าสืบได้ และบางมลรัฐที่กำหนดให้มีการฟ้องคดีแบบ Indictment อัยการจะต้องส่งเรื่องให้คณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) พิจารณาก่อน ซึ่งกระบวนการตรวจสอบของคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) นี้มีลักษณะแตกต่างจากศาล Magistrate กล่าวคือเป็นการพิจารณาแบบเป็นความลับ พยานหลักฐานเป็นของอัยการฝ่ายเดียว แต่มีหลายมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้คดีอาญาจะต้องได้รับการไต่สวนมูลฟ้องจากศาล Magistrate ก่อน แล้วจึงส่งให้คณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) พิจารณาตรวจสอบอีกครั้ง

ในส่วนของประเทศไทยนั้น การตรวจสอบและค้นหาความจริงในกระบวนการก่อนฟ้องคดี มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายองค์กรด้วยกัน แต่องค์กรเหล่านั้นจะทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีความรู้สึกถึงความรับผิดชอบร่วมกันและให้ความร่วมมือกันในการค้นหาความจริง ประสิทธิภาพและความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมควรขึ้นอยู่กับการประสานหลักการที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้มีความสอดคล้องกับหลักปฏิบัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเข้ากับความเป็นจริงในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีอาญา นอกจากนี้การจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมยังมีลักษณะกระจัดกระจายไม่มีเอกภาพ ทำให้ขาดการประสานงาน และนโยบายการบริหารงานยุติธรรมในภาพรวม อันนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของงานและระบบการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการการ

ทำงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมยังขาดความโปร่งใส (transparency) ในการปฏิบัติงาน และขาดระบบการตรวจสอบ (accountability) ที่ดี ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยง่าย¹

การแก้ไขกฎหมายที่ผ่านมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของขั้นตอนก่อนฟ้องคดีจะเป็นลักษณะของการแก้ไขในบางจุดไม่ได้แก้ไขทั้งโครงสร้าง โดยลักษณะการดำเนินคดีอาญาขั้นตอนก่อนฟ้องคดียังมีการแยกหน้าที่สอบสวนและหน้าที่ฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตำรวจมีหน้าที่สอบสวนและอัยการมีหน้าที่ฟ้องร้อง โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของกันและกัน ส่วนศาลจะมีบทบาทในขั้นตอนตรวจสอบก่อนฟ้องคดีนี้้น้อยมาก โดยเฉพาะการไต่สวนมูลฟ้อง แต่ในทางปฏิบัติกรณีอัยการเป็นโจทก์นั้นศาลแทบไม่มีบทบาทในขั้นตอนนี้เลยเพราะส่วนใหญ่ศาลจะประทับฟ้องเพื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในศาลต่อไป แต่หากกรณีราษฎรเป็นโจทก์ ศาลจะมีบทบาทในขั้นตอนนี้บ้าง ในการไต่สวนมูลฟ้องศาลไม่จำเป็นจะต้องตรวจสอบเพื่อให้ได้ความจริงเช่นการพิจารณาคดี ศาลเพียงแต่ตรวจสอบให้ได้ว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลเท่านั้น โดยปกติในทางปฏิบัติศาลจะตรวจสอบเพียงให้ได้ความว่าคดีน่าจะมีมูลหรือไม่มีมูล ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเพียงรูปแบบพิธีเท่านั้น

ดังนั้น มาตรการตรวจสอบก่อนการฟ้องคดีของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล หรือแม้กระทั่งผู้เสียหาย ถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะถือเป็นขั้นตอนการค้นหาความจริงตั้งแต่จุดเริ่มต้นของคดีจนถึงศาลสั่งประทับฟ้อง หากการตรวจสอบประสบความล้มเหลว โดยไม่คำนึงถึงดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่าง “หลักการควบคุมอาชญากรรม” (Crime Control) กับ “หลักนิติธรรม” (Due Process) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้คดีจำนวนมากที่ไม่มีมูลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น

ในขั้นสอบสวน มีบทบัญญัติของกฎหมายแสดงให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนจะต้องวางตัวเป็นกลางและรวบรวมหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายต่อตัวผู้ถูกกล่าวหา แต่ในปัจจุบันการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเป็นไปในทางรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ² ไม่ได้ใช้วิธีการสอบสวนในระบบการค้นหาความจริง (Inquisitorial System) อย่างเช่นเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี (Judicial Police) ในต่างประเทศ ซึ่งจะรวบรวม

¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541), น. 12.

² คณิง ภาไชย, “หลักการและเหตุผลในการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,” ตุลพาห เล่มที่ 2 ปีที่ 42, (เมษายน – มิถุนายน 2538), น.159.

พยานหลักฐานทุกชนิดรวมทั้งในด้านที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) และมาตรา 131 จะบัญญัติความหมายของการสอบสวนและวิธีการสอบสวนของพนักงานสอบสวนไปในทางที่พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถทำได้เพื่อที่ประสงค์ที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสอบสวนต้องดำเนินไปโดยพนักงานสอบสวนที่วางตัวเป็นกลางและรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องหา แต่ในทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่เน้นหนักไปในทางที่เป็นโทษแก่ผู้ต้องหา ส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาจะงดเว้นหรือไม่ยอมรับรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน³ สาเหตุที่ทำให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในทางที่เป็นเฉพาะโทษต่อผู้ต้องหา น่าจะเป็นเพราะความฝังใจว่ากระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหาอย่างเคร่งครัดนั่นเอง⁴

ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคดีได้อย่างกว้างขวาง การไต่สวนคดีของคณะกรรมการ เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดๆ ได้ อีกทั้งสามารถเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการค้นหาความจริงในคดี และถือว่าการตรวจสอบคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการตรวจสอบคดีที่มีประสิทธิภาพมาก หากพนักงานสอบสวนได้นำรูปแบบต่างๆ ในการตรวจสอบคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปใช้ อาจทำให้การตรวจสอบคดีของพนักงานสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ และอาจจะได้รับความเชื่อมั่นจากองค์กรยุติธรรมอื่นๆ อีกมาก ซึ่งการนำรูปแบบการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปใช้นี้ พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการได้เลยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด เพราะอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นสามารถรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่เป็นผลดีและผลร้ายต่อตัวผู้ต้องหาได้อยู่แล้ว

³ วรวิทย์ ฤทธิพิศ, "การเปิดเผยข้อเท็จจริงในคดีอาญาในประเทศไทย," ตุลพาห เล่มที่ 3 ปีที่ 42, (กรกฎาคม – กันยายน 2538), น. 34.

⁴ กุลพล พลวัน, "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา," วารสารอัยการ, 8 (มกราคม 2528), น. 36-40.

ในชั้นสั่งฟ้องของอัยการ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 บัญญัติห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนความผิดนั้นก่อน และเมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในความผิดตามกฎหมายแล้ว และส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังอัยการ อัยการจะมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในความผิดนั้นต่อไป อำนาจของอัยการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคือการฟ้องคดี เมื่ออัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว จะต้องตรวจพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และหากอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังบกพร่องอยู่หรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่แท้จริงและแน่ชัดยิ่งขึ้น ซึ่งในทางกฎหมายแล้วกำหนดให้อัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือเรียกพยานมาสอบถาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังมีปัญหาที่ทำให้กระบวนการดังกล่าวยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลทำให้กระบวนการค้นหาความจริงของอัยการไม่ประสบผลเท่าที่ควร ดังนี้

1. กรณีการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ปัญหาในทางปฏิบัติคือพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการ โดยเหลือระยะเวลาการขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาไว้เพียงเล็กน้อยทำให้การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยอัยการกระทำมิได้ เพราะไม่มีเวลาเหลือเพียงพอ อีกทั้งจะพบเสมอว่าพนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมมาให้ ส่งผลให้การพิจารณากลับกรองสำนวนการสอบสวนโดยอัยการลดประสิทธิภาพลง อันมีผลกระทบกระเทือนต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยตรง

2. การสั่งพนักงานสอบสวนให้นำพยานบุคคลไปพบอัยการเพื่อซักถาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและรัดกุมมากยิ่งขึ้นก่อนมีคำสั่งในคดี กรณีดังกล่าวแม้กฎหมายจะระบุไว้อย่างชัดเจนให้อัยการสามารถทำได้ แต่ในทางปฏิบัติของอัยการแล้วไม่ค่อยได้ถือปฏิบัติกันเท่าที่ควร

3. การที่สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ถูกส่งไปยังอัยการโดยชอบแล้ว อำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนจะต้องหมดลง พนักงานสอบสวนจะทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับคำสั่งจากอัยการ หากพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอและเป็นที่น่าสงสัยอยู่ อัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือเรียกพยานมาสอบถามเท่านั้น อัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีดังกล่าวด้วยตนเองเพราะอำนาจนั้นเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน ซึ่งการสอบสวนเป็นต้นกระแสนของการดำเนินคดีอาญาที่มีผลสืบเนื่องไปถึงการสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การวางรูปคดี และการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของ

ผู้ต้องหา จึงต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างมาก⁵ ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัตินี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาที่อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี และดำเนินคดีในศาล

4. ระบบการดำเนินคดีอาญาที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาล อัยการ และจำเลย เป็นไปอย่างเข้มงวด คือเป็นการต่อสู้กันทางกฎหมายโดยมีศาลเป็นตัวกลาง มีส่วนผลักดันให้อัยการต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งยวดในการดำเนินคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบ มิให้เพเลียงพล้ำเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้อง ส่งผลให้ทางปฏิบัติในการฟ้องคดีโดยอัยการหรือการว่าความของอัยการจะกล่าวถึงเฉพาะสิ่งที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด ปลดปล่อยให้การแสดงที่เป็นคุณแก่จำเลยเป็นหน้าที่ของจำเลยเช่นเดียวกับการปฏิบัติของพนักงานสอบสวน⁶

5. หลักการฟ้องคดีของอัยการของไทยนั้นใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ⁷ ดังนั้นหากมีการใช้ดุลพินิจที่ขาดมาตรฐานจะทำให้ “ดุลพินิจ” นั้นไม่ต่างจาก “อำเภอใจ” ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่อาจถูกตรวจสอบได้ อีกทั้งการที่อัยการไม่มีเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันเป็นพิเศษระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ อัยการจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงกับผู้เสียหายและผู้มีส่วนได้เสียตลอดจนประชาชนทั่วไป ทำให้ในบางครั้งการฟ้องคดีของอัยการอาจจะเน้นหนักไปในทางการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality principle) กล่าวคือเมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานในการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอและเมื่อฟ้องแล้วจะยุติคดีด้วยการถอนฟ้องไม่ได้

ปัญหาที่กล่าวมานี้ ส่วนใหญ่เกิดจากการที่กฎหมายได้แบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือตำรวจมีหน้าที่สอบสวนความผิด และอัยการมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีโดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนของตำรวจแต่อย่างใด แต่อาจทำได้โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนเรียกพยานมาสอบถามเท่านั้น ทำให้การตรวจสอบความจริงมีลักษณะการทำงานต่างคนต่างทำแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน ไม่มีลักษณะถ่วงดุลกัน ซึ่งที่ผ่านมาได้เคยมีการเสนอให้อัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา⁸ หรือให้อัยการมีอำนาจตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานตำรวจได้ เพื่อให้ผู้บริสุทธิ์มี

⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม,” บทบัญญัติ เล่ม 52 ตอน 4 (ธันวาคม 2539), น.142.

⁶ กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.39.

⁷ เพ็งอ้าง, น.30.

⁸ คณิง ภาไชย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.159-161.

หลักประกันว่าจะไม่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยไม่สมควร แต่ก็ยังไม่มีการสนองรับจากภาครัฐแต่อย่างใด

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้อง กฎหมายได้บัญญัติให้มีการไต่สวนมูลฟ้องโดยองค์กรศาล เพื่อทำการกลั่นกรองคดีในเบื้องต้นก่อนว่าคดีที่โจทก์ฟ้องนั้นมีมูลพอที่จะส่งให้ศาลพิจารณาต่อไปหรือไม่ ในกรณีที่อัยการเป็นโจทก์ การไต่สวนมูลฟ้องให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลในการพิจารณา การที่กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลเนื่องจากว่าคดีอาญาที่อัยการเป็นโจทก์ได้มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน และมีการกลั่นกรองคดีอีกชั้นหนึ่งโดยอัยการมาแล้ว ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้แนวทางปฏิบัติของศาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ศาลจะใช้ดุลพินิจไปในทางที่ว่าไม่ไต่สวนมูลฟ้อง เพราะศาลเชื่อว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการกลั่นกรองคดีโดยอัยการได้กระทำโดยละเอียดถูกต้องแล้ว ซึ่ง ศ.ดร. คณิต ณ นคร⁹ ได้กล่าวไว้ว่า

“หากพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการตรวจสอบความจริงของเรื่องอย่างละเอียด และอย่างมีภาวะวิสัย (objectivity) และศาลเชื่อว่าพนักงานได้ตรวจสอบอย่างถึงแก่นแท้แล้ว การที่ศาลจะประทับฟ้องของพนักงานอัยการ โดยไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ย่อมจะมีเหตุผล”

ความเห็นดังกล่าวนี้ สามารถสะท้อนสภาพปัญหาของกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เพราะหากองค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องได้ตรวจสอบความจริงอย่างละเอียดรอบคอบ และมีภาวะวิสัย การฟ้องคดีอาญาโดยอัยการก็น่าจะมีเหตุผลที่ไม่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง แต่ในความเป็นจริงระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นตำรวจและอัยการของไทย ณ ปัจจุบันนี้ยังถือว่ามีข้อบกพร่องอีกมากตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งทำให้คดีอาญาที่อัยการสั่งฟ้องนั้นอาจเป็นคดีที่ไม่มีมูล โดยพิจารณาได้จากคดีอาญาที่อัยการฟ้องและต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

กรณีราษฎรเป็นโจทก์ กฎหมายบัญญัติว่าจำเลยยังไม่อยู่ในฐานะจำเลย ดังนั้น ศาลจะถามคำให้การจำเลยไม่ได้ จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานเข้าสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และในทางปฏิบัติของศาลมักจะประทับฟ้องคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ไว้พิจารณาโดยอาจทำการไต่สวนพยานเพียงปากสองปากเท่านั้น เพราะจะเป็นการเสียเวลาต่อศาลเพราะต้องมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี ส่งผลให้คดีอาญาบางประเภทที่ไม่มีมูลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก

⁹ คณิต ณ นคร, “บทบาทของศาลในคดีอาญา”, วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (มกราคม-มิถุนายน 2544), น. 61.

ในสมัยที่ประเทศไทยมีกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องโดยศาลแขวง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง พ.ศ. 2499 นั้น ถือว่าเป็นรูปแบบกระบวนการตรวจสอบคดีเช่นเดียวกับการไต่สวนมูลฟ้องของศาลไต่สวนในประเทศฝรั่งเศส และกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาล Magistrate ในประเทศอังกฤษ ซึ่งปัจจุบันนี้ทั้งสองประเทศก็ยังคงรูปแบบการไต่สวนมูลฟ้องอยู่เช่นเดิม แต่เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้ยกเลิกกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลแขวงไปเมื่อปี พ.ศ. 2503 ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่น่าเสียดาย เพราะถ้าหากยังคงรูปแบบการไต่สวนมูลฟ้องโดยศาลแขวงไว้เช่นเดิมอาจจะทำให้มาตรการตรวจสอบคดีของศาลก่อนการประทับฟ้องจะมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างมาก

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในขั้นก่อนการประทับฟ้องนั้น เห็นว่าปัญหาที่สำคัญอันหนึ่งคือทัศนคติของศาลในการสั่งประทับฟ้องคดี เพราะการประทับฟ้องนี้เป็นขั้นตอนการวินิจฉัยว่าคดีที่โจทก์นำมาฟ้องนั้นมีมูลคดีพอที่ศาลจะรับเพื่อพิจารณาตรวจสอบความจริงในชั้นพิจารณาหรือไม่ ตามที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจในการไต่สวนมูลฟ้องกรณีการเป็นโจทก์โดยศาลจะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ในทางปฏิบัติศาลจะไม่ไต่สวนมูลฟ้องแต่จะรับฟ้องคดีไว้พิจารณาเลย และกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ซึ่งศาลต้องไต่สวนมูลฟ้อง กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “มูลคดี” ไว้ จึงทำให้กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลเป็นไปในลักษณะที่ไม่ได้มีการกลั่นกรองคดีอย่างแท้จริง ซึ่งสภาพปัญหาเหล่านี้นำมาสู่การประทับฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำเลยในคดีอาญา โดยที่ศาลยังไม่ได้ตรวจสอบคดีนั้นอย่างเพียงพอ ทำให้สถานะของผู้ที่ตกเป็นจำเลยเปลี่ยนแปลงไป และคดีที่ไม่มีมูลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น ส่งผลต่องานคดีของศาลเป็นอย่างมาก เพราะศาลมีภาระที่จะต้องพิจารณาคดีที่ถือว่ามีความพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าจำเลยนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาตามที่โจทก์ฟ้องโดยไม่จำเป็น

จากการศึกษารูปแบบการตรวจสอบคดีก่อนการพิจารณาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศทำให้เห็นว่าการตรวจสอบคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาลไทยนั้นยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยวัตถุประสงค์หลักของการตรวจสอบก่อนการพิจารณาของศาลนั้นเพื่อต้องการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยผู้บริสุทธิ์ และกันบุคคลเหล่านั้นไม่ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลโดยไม่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น ดังนั้น ผู้เขียน

จึงขอเสนอแนะแนวทางในการให้ความสำคัญกับกระบวนการตรวจสอบก่อนการพิจารณาของศาล ในขั้นตอนของการไต่สวนมูลฟ้อง ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการยุติธรรมที่ดีนั้นทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ หรือศาลจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงในกระบวนการก่อนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกือบทุกประเทศถือว่ากระบวนการก่อนการพิจารณาผู้ที่มีหน้าที่หลักคืออัยการ ซึ่งแม้ประเทศที่อัยการไม่มีอำนาจสอบสวน อัยการก็ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเองได้ เมื่อคดีอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของศาล จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากศาลปรับทัศนคติในการทำหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของกฎหมายโดยการให้ความสำคัญกับการค้นหาความจริงในขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยก่อนที่ศาลจะประทับฟ้อง

(2) ในต่างประเทศให้ความสำคัญกับกระบวนการตรวจสอบคดีอาญาโดยศาลเป็นอย่างมาก อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ในบางมลรัฐกำหนดให้มีการตรวจสอบคดีโดยการไต่สวนมูลฟ้องถึงสองขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องของศาล Magistrate และการไต่สวนมูลฟ้องโดยคณะลูกขุนใหญ่ (grand jury) หรือ แม้กระทั่งกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งศาลไต่สวน (jurisdiction d'instruction) เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง และมีมาตรการทบทวน และตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งโดยศาลอุทธรณ์ไต่สวน (Chambre d'accusation de la Cour d'Appel) เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการตรวจสอบของผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐยังให้ความสำคัญกับกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องเป็นอย่างมาก ซึ่งหากประเทศไทย ได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับกระบวนการตรวจสอบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง โดยให้ศาลมีคำสั่งไต่สวนมูลฟ้องในกรณีอัยการเป็นโจทก์ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้จำเลยขอแถลงให้ศาลดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องได้ โดยมีเงื่อนไขว่าการไต่สวนมูลฟ้องจะแสดงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ทำให้เห็นได้ว่าคดีไม่มีมูล และหากศาลเห็นว่ากรณีอาจเป็นไปได้ตามที่จำเลยแถลงก็ให้ศาลสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้อง

(3) กรณีอัยการเป็นโจทก์ ควรให้สิทธิแก่จำเลยในกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องโดยให้จำเลยมีสิทธิที่แถลงข้อเท็จจริงอันสำคัญ เช่น การเปิดโอกาสให้จำเลยแถลงและอ้างพยานบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลง ซึ่งเป็นรูปแบบเช่นเดียวกับการตรวจสอบคดีโดย ศาล Magistrate ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้สิทธิแก่จำเลยในการอ้างพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ หรือสนับสนุนข้อเท็จจริงของฝ่ายจำเลยได้

อีกทั้งศาลควรใช้ดุลพินิจเรียกพยานบุคคล เอกสาร หรือวัตถุตั้งกล่าว มาเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ อย่างเช่นกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศาลในประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมนี ที่ให้อำนาจศาลในการตรวจสอบหาความจริงของคดี โดยการเรียกพยานหลักฐาน หรือสอบถามบุคคลใดๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของคดีได้อย่างกว้างขวาง

(4) การตรวจสอบคดีของศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องไม่ว่าจะเป็นกรณีที่อัยการเป็นโจทก์ หรือราษฎรเป็นโจทก์ก็ตาม ศาลควรเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเอง โดยมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงด้วยตนเอง ไม่ควรปล่อยให้หน้าที่ค้นหาความจริงเป็นของคู่ความแต่ฝ่ายเดียว เพราะหากศาลรับฟังเพียงพยานฝ่ายโจทก์ฝ่ายเดียว อาจทำให้ไม่ได้ความจริงที่เพียงพอ ในกรณีที่ยังมีข้อที่ศาลสงสัย ศาลก็ต้องค้นหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อนำมาพิจารณาประกอบถึงมูลคดีที่โจทก์นำมาฟ้อง ทั้งนี้ ในการทำหน้าที่ค้นหาความจริงของศาลก็มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลไว้แล้ว ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 171 ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการสอบสวน และการพิจารณามาใช้บังคับกับการไต่สวนมูลฟ้องด้วย เพราะหากศาลได้มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงแล้ว นอกจากจะเป็นการกลั่นกรองคดีที่ไม่มีมูลไม่ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว ยังเป็นการยับยั้งการดำเนินการที่ไม่สมควรของการสอบสวนและฟ้องร้องของตำรวจ และอัยการอีกด้วย อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ตำรวจและอัยการจะต้องมีความกระตือรือร้นในการสอบสวนและฟ้องร้องได้อีกทางหนึ่งด้วย