



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักปรัชญาว่าด้วยความเสมอภาคนั้น บุคคลย่อมมีสิทธิหรือมีโอกาสที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลที่ย่อมมาให้บุคคลใดได้รับสิทธิพิเศษแม้จะมีหน้าที่พิเศษแตกต่างมากหรือน้อยไปจากบุคคลอื่น¹ ดังนั้น หลักการใดที่ย่อมมาให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดมีสิทธิพิเศษเหนือบุคคลอื่นย่อมเป็นการตัดทอน หรือลบล้างปรัชญาว่าด้วยความเสมอภาค² รัฐสมัยใหม่ที่มิมีระบบการปกครอง โดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ก็ได้ตระหนักถึงหลักการนี้ จึงได้นำไปบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน ว่าทุกคนมีความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

บรรดาสิทธิเสรีภาพทั้งหลายที่กฎหมายให้ความคุ้มครองนั้น สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายนับว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญที่สุด และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิแห่งความเป็นมนุษย์ จึงจำเป็นต้องคุ้มครองป้องกันและพิทักษ์รักษาให้สิทธิเสรีภาพดำรงอยู่ อย่างไรก็ตามในเรื่องสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายนี้ไม่มีรัฐธรรมนูญประเทศใดรับรองไว้เด็ดขาด³ โดยไม่ยอมมาให้มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพเลย การรับ

¹Encyclopaedia of the Social Science (New York ; The Macmillan Company , 1962) P. 574.

²ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์, ร.ต.อ. "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525), หน้า 5

³โปรดดู โภคิน พลกุล, "รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย" วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์, 14 (มกราคม 2527) : 98-108.

รองส่วนใหญ่ จะมีลักษณะผสมระหว่างการยอมให้มีการตัดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้บ้าง โดยการออกกฎหมายเฉพาะบางประเภทหรือบางกรณีและการรับรองไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กล่าวคือยอมให้มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้รับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในลักษณะผสมดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน⁴ ซึ่งเป็นการวางหลักการสำคัญ ๆ ไว้ ส่วนรายละเอียดและหลักเกณฑ์ปลีกย่อยได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงไปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย⁵ ซึ่งใช้เป็นหลักวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งของรัฐ ในการที่จะดำเนินการให้บรรลุจุดหมายดังกล่าวคือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้หลายกรณี ในเรื่องการจับได้วางหลักไว้ว่า การจับต้องมีหมายจับ ส่วนการจับโดยไม่มีหมายจับถือเป็นข้อยกเว้น⁶ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การจับนั้นจะได้กระทำไปภายในขอบอำนาจของกฎหมาย เพราะมีหลักทางอาญาอยู่ว่า ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหา นั้นเป็นแต่เพียงผู้ถูกสงสัยว่ากระทำความผิด เขายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิด ดังนั้น ในการจับเจ้าหน้าที่ผู้ทำการจับจึงต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบเป็นพิเศษ เพื่อมิให้ผู้ถูกจับได้รับความเดือดร้อนโดยไม่มีเหตุอันสมควร อย่างไรก็ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปัจจุบันก็ได้กำหนดมาตรการที่รัดกุมดีเพื่อสำหรับตรวจสอบและถ่วงดุลองเหตุที่จับและการจับกุมของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ) ว่าได้กระทำไปโดยมีเหตุอันสมควรและภายในกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หรือไม่เพียงใด ทำให้การจับกระทำได้โดยง่ายเพราะขาดการกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ผู้จับอย่างมีประสิทธิภาพจากองค์กรที่เป็นกลางส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์ถูกกระทบ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 30, 35.

⁵ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 3.

⁶ โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66, 78, 80.

กระเทือนและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกจับและครอบครัวเป็นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อมีการจับแล้ว ขั้นตอนการควบคุม การขอประกันตัวและการดำเนินการอื่น ๆ ทางคดี ก็จะมา

ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารตระหนักต่อปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ จึงได้ออกข้อบังคับและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจับกุม เพื่อบังคับที่จะควบคุมการจับของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งใช้อำนาจนี้ผู้มีให้กระทำโดยมิชอบและก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนเกินความจำเป็น โดยกำหนดให้พนักงานตำรวจผู้จับต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากฝ่ายปกครอง⁷ คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน เพื่อให้มีการตรวจสอบและกลั่นกรองเหตุในการจับก่อนว่ามีเหตุอันสมควรตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจในการจับมิใช่ความผิดซึ่งหน้า หรือเหตุจำเป็นรีบด่วน มาตรการดังกล่าวนี้ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองพอสมควร แต่ก็มีได้เป็นหลักประกันที่มั่นคงนัก เพราะระเบียบข้อบังคับดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในของฝ่ายบริหาร มิใช่กฎหมายที่ประชาชนจะเรียกร้องหรืออ้างอิงสิทธิได้

นอกจากนี้ยังมีระเบียบวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจับไว้เป็นพิเศษ แก่บุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ข้าราชการ" โดยกำหนดวิธีปฏิบัติในการจับและมาตรการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป⁸ ทำให้เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ข้าราชการถูกมองว่าได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพยิ่งกว่าบุคคลทั่วไป และการที่ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจับหลายฉบับขาดความเป็นเอกภาพดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดข้อขัดข้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

วิทยานิพนธ์นี้ จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจับที่บังคับแก่ข้าราชการในปัจจุบันว่าเป็นไปตามหลักสากลและเหมาะสมกับสภาพ

⁷ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ.2525) และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเรื่องอำนาจจับ

⁸ ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี พ.ศ.2498 ข้อ 42 (ยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบกรมตำรวจ ว่าด้วยการจับข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ฉบับที่ 2 พ.ศ.2517 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2517)

การันต์หรือไม่ อันจะทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมสำหรับแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะเป็นประโยชน์ทั้งในทางนิติศาสตร์และต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อไป

1.2 สมมติฐานของการศึกษา

การจับควรมีมาตรการกั้นกรอง หากมีมาตรการกั้นกรองที่ดีพอแล้วย่อมไม่กระทบต่อสถานะของความเป็นข้าราชการ การจับข้าราชการจึงไม่ควรมีความแตกต่างไปจากบุคคลโดยทั่วไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับการจับบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์การจับ ขอบเขตและความจำเป็นของการจับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทยว่ามีอยู่อย่างไร เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงมาตรฐานการจับที่ถูกต้องและชอบธรรม
3. ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากระเบียบวิธีการปฏิบัติในการจับ เพื่อหาข้อสรุปตลอดจนข้อเสนอแนะที่จะสามารถนำไปเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไข กฎหมายและระเบียบข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "ปัญหาการจับข้าราชการ" จะศึกษากรณี ข้าราชการประจำถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางอาญาโดยเฉพาะในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจะเน้นหนักในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานการจับทั่วไป เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทความ ตำรากฎหมาย ความคิดเห็นของนักกฎหมาย และคำพิพากษาของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับการจับบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ
2. ทราบถึงมาตรฐานการจับที่ถูกต้องเหมาะสมและชอบธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดข้อเสนอแนะ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
3. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ นอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิจัยเรื่องอื่น ๆ ต่อไป