

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นมีภาระหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนา ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันรวมทั้งงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองนั้น มีความเป็นมาแต่โบราณแล้วเริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งบทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ด้านการปกครองด้วย ซึ่งในสมัยสุโขทัยก็มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูกหรือบิดาปกครองบุตรหรือการปกครองคนในครอบครัว (Paternalism) ¹ ต่อมาในสมัยอยุธยา ลักษณะการปกครองก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากขอม ซึ่งเป็นแนวการปกครองแบบเทวสิทธิ์ หรือ เทวสมมุติ (Divine Rights) ² ฝ่ายปกครองก็ได้มีการแบ่งการปกครองเป็นการจตุสดมภ์ โดยฝ่ายปกครองก็ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะขุนเวียงหรือขุนเมือง ซึ่งมีหน้าที่บังคับศาลพิจารณาความจรรยาจรรยาโทษรวมทั้งเป็นพนักงานปกครองท้องที่รักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้าย ³ ซึ่งแม้ต่อมาจะมีการปรับปรุง การบริหารราชการแผ่นดินสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดิม จนกระทั่งมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Reform) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2435 ⁴ ได้มีการปรับปรุง

¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ "รายงานผลการวิจัยเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย" รัฐศาสตร์ 47 (เมษายน 2542) : 40.

² ชูวงศ์ ฉายะบุตร ,การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง,2539) หน้า 28.

³ ชาดูชัย แสงศักดิ์, "อิทธิพลของกฎหมายฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย" วารสารกฎหมายปกครอง ตอน 2 (สิงหาคม 2538) : 157.

⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ,เรื่องเดียวกัน,หน้า 57.

ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ตั้งแต่สมัยอยุธยา มาให้ทัดเทียมอารยประเทศ ฝ่ายปกครองในฐานะตัวแทนฝ่ายบริหารก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่เช่นเดิม เพียงแต่อำนาจตุลาการนั้นได้แยกออกจากฝ่ายปกครองออกไปเท่านั้น ดังนั้นบทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีมาแต่โบราณแล้ว ซึ่งบทบาทที่ชัดเจนของฝ่ายปกครองนั้นก็มักกฎหมายให้อำนาจหน้าที่เอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116.,พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ นายอำเภอ,ปลัดอำเภอ และกำนัน,ผู้ใหญ่บ้าน,ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน, แพทย์ประจำตำบล,สารวัตรกำนันเกี่ยวกับงานทางคดีอาญาและทางแพ่งไว้อย่างชัดเจน

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่,พนักงานฝ่ายปกครอง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน,สอบสวน รวมทั้งงานด้านอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับคดีอาญาไว้อย่างชัดเจน แต่เนื่องด้วยอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาได้ถูกกำหนดให้ตำรวจเป็นฝ่ายรับผิดชอบโดยระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาด้วยเหตุว่าฝ่ายปกครองควรจะมีหน้าที่ด้านการพัฒนาเป็นหลัก⁵

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 กฎหมายรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงหลักในการดำเนินคดีอาญาและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลาย ๆ ประการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ฝ่ายปกครองถูกเปลี่ยนแปลงบทบาทในงานยุติธรรมทางอาญาไป อาทิ เช่น ได้กำหนดอำนาจออกหมายจับ,หมายค้น ไปเป็นอำนาจของศาลหรือผู้พิพากษาแต่ฝ่ายเดียว⁶ ทั้งที่เดิมเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองและตำรวจ หรือการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการสอบสวน,ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด รวมทั้งการช่วยเหลือของรัฐในคดีอาญาไว้กว้าง ๆ ทำให้ฝ่ายปกครองมีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มบทบาทและหน้าที่ในการรับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเป็นการเพิ่มการตรวจจากฝ่ายอื่นเพิ่มมากขึ้น

ฝ่ายปกครองในฐานะตัวแทนฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ป้องกันและปราบปราม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมีบุคลากรทั้งในส่วนของข้าราชการประจำ, ส่วนของบุคลากรที่ไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นพนักงานเช่น กำนัน,ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ หรือแม้กระทั่งองค์กรสมาชิกต่าง ๆ มีจำนวนนับแสนคน ซึ่งบุคคลกรเหล่านี้เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชน

⁵ กระทรวงมหาดไทย "หนังสือ ที่ 349/2480" 3 กุมภาพันธ์ 2480.

⁶ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540,มาตรา 237,238

สามารถเข้าใจปัญหาความเดือดร้อนของพื้นที่และประชาชน เป็นส่วนที่น่าจะช่วยป้องกันระวังเหตุร้ายในพื้นที่ได้อย่างดี บุคลากรของฝ่ายปกครองเหล่านี้ น่าจะมีส่วนช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมาก ดังนั้นฝ่ายปกครองน่าจะเป็นผู้ช่วยเหลือประสานงาน ตรวจสอบดูแลหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยกัน เพื่อป้องกันปราบปราม และช่วยเหลือหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งบทบาทเหล่านี้ เป็นบทบาทที่ต้องศึกษาว่าฝ่ายปกครองควรมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงใดในปัจจุบัน จึงต้องศึกษาวิเคราะห์บทบาทของฝ่ายปกครอง ว่ามีบทบาทอย่างไรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันและมีความเหมาะสมหรือไม่ และควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.2 สมมุติฐาน

บทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด นับแต่ปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบาทของฝ่ายปกครองก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนทั้งในทางทฤษฎีและความเป็นจริง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่า ฝ่ายปกครองควรมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป ในส่วนที่ฝ่ายปกครองมีความชำนาญและเหมาะสมและรวมไปถึงการร่วมมือป้องกัน ปราบปรามให้ความสะดวกแก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น เพราะจะช่วยให้

- การสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีอาญาบางเรื่องได้ผลดียิ่งขึ้น
- การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ผลดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
2. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ที่มา รวมทั้งบทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในต่างประเทศในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
3. เพื่อศึกษาบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาและงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ บทบาท อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันและอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่เอาไว้รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับความอาญาในปัจจุบันว่ามีความถูกต้อง เหมาะสมเพียงใด ทั้งในแง่กฎหมายและในทางปฏิบัติและควรจะปรับปรุงแก้ไขปัญหาอย่างไรให้เหมาะสมสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญและการศึกษาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะฝ่ายปกครองที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง ที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ ของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงความเป็นมาทั้งในอดีตและปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรจะเป็นและเหมาะสมในปัจจุบันและอนาคต
3. ทำให้ทราบถึงทบทบัญญัติหรือหลักในเรื่องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
4. ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดนโยบายและกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบและปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกสูงสุดต่อประชาชน

1.6 วิธีการวิจัย

วิจัยเอกสาร (Document Research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์เกี่ยวกับหัวข้อที่ทำวิจัย, เอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย