

อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา¹

ร.ต.ท.วรวรรณ อิ่มจันทิก²

แม้ว่าพนักงานฝ่ายปกครองจะมีใช้องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยตรง เช่นเดียวกับ ศาล อัยการและตำรวจ แต่ก็ถือได้ว่าฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครองก็เป็นฟันเฟืองหนึ่งในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนด้วยเช่นเดียวกัน

แต่ทว่าในปัจจุบันการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองยังคงมีปัญหาข้อบกพร่องบางประการ ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่ หรือประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตลอดจนปัญหาความทับซ้อนในอำนาจที่ทับฝ่ายตำรวจ ซึ่งอาจมีผลทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้ อาจกระทบต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาและตามกฎหมายกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กฎหมาย 16 ฉบับของฝ่ายปกครอง) ซึ่งยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอยู่ หรือในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ตลอดจนกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อุทธรณ์และไม่ฎีกาของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยการแบ่งกันตามประเภทของคดีตามอัตราโทษในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวงและศาลจังหวัด ซึ่งต่างจากหลักการเดิมที่แบ่งอำนาจหน้าที่กันในเชิงพื้นที่ระหว่างกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด ตลอดจนปัญหาการชั้นสูตรพลิกศพของไทยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจำนวนชั้นสูตรพลิกศพกรณีความตาย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช และรองศาสตราจารย์จุพร วงศ์ทองสรณ์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา รุ่น 17

มิได้เป็นผลแห่งการกระทำความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความตรา มาตรา 156 ซึ่งเป็นกรณีที่ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำการตรวจสำนวนชั้นสูตรพลิกศพกรณีที่พนักงานอัยการได้ส่งสำนวนการชันสูตรพลิกศพกรณีความตายมิได้

เป็นผลแห่งการกระทำความผิดอาญามาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ซึ่งมีข้อที่น่าจะต้องพิจารณาว่าการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวนั้น สามารถตอบสนองต่อระบบกระบวนการยุติธรรม

ทางอาญาของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

เนื่องจากการกิจของกรมการปกครองมีอยู่มากมายหลากหลายมิติ ทั้งในแง่ของการพัฒนาพื้นที่ (area) งานตามอำนาจหน้าที่ (function) งานนโยบายต่างๆ (policy) การเน้นงานทางด้านการพัฒนาตามภารกิจอื่นๆ นอกจากงานที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

ทั้งในส่วนของการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสอบสวนคดีอาญา จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งหย่อนกว่ากันในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ทำให้ในส่วนของผู้บริหารของกรมการปกครองในฐานะฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน ย่อมมีภารกิจหน้าที่ที่หลากหลาย โดยเฉพาะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งนอกจากจะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรืออำเภออีกฐานะหนึ่งด้วย อันเป็นงานทางการบริหารราชการโดยตรง ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรมการปกครอง

ทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งอาจจะมีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมีมากเกินไป อีกทั้งความเชี่ยวชาญในงานทางด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นงานมิติทางด้านนิติศาสตร์มากกว่ามิติทางด้านรัฐศาสตร์ก็อาจก่อให้เกิดความขัดข้องในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองในปัจจุบันจึงยังคงมีปัญหาอยู่ ทั้งในระดับพื้นที่ และระดับนโยบายของผู้บังคับบัญชาซึ่งลงมาสู่ผู้ปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในพื้นที่ ทั้งในแง่ของปัญหาข้อกฎหมาย และยังอาจรวมถึงปัญหาในแง่ของความพร้อมของบุคลากรของฝ่ายปกครองเอง

ซึ่งเป็นผลมาจากตัวของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวแก่การยุติธรรมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของประชาชน จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครอง ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เมื่อปัจจุบันยังคงมีปัญหาคดีความกันอยู่ และแม้อาจเชื่อได้ว่าหากพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนคดีอาญาประเภทอื่นนอกจาก 16 ฉบับ และฝ่ายจำเลยยกปัญหาข้อกฎหมายเรื่องอำนาจสอบสวนขึ้นต่อสู้ ศาลก็คงจะมีแนวโน้มที่จะไม่พิพากษายกฟ้องด้วยเหตุพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวนกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะเนื่องจากพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองย่อมเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ตามที่ได้กล่าวมา

แต่ทว่าเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ทั้งในเรื่องของอำนาจสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้เป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองประจำที่ว่าการอำเภอ ซึ่งหากมีราษฎรทำการจับกุมคดีอื่นตามประมวลกฎหมายอาญาไปส่งยังที่ว่าการอำเภอแล้ว หากปลัดอำเภอในฐานะพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ปฏิเสธไม่รับคดีโดยอ้างว่าไม่มีอำนาจหน้าที่นั้น ก็อาจจะถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ ดังนั้น หากกฎกระทรวงกำหนดความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีวัตถุประสงค์จะให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนความผิดอาญาเฉพาะบางประเภทที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น ก็สมควรจะแก้ไขข้อความให้แจ้งชัดว่า “ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาบางประเภท เฉพาะกฎหมาย 16 ฉบับตามที่ได้ระบุไว้ในกฎกระทรวงนี้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร” ก็คงจะเป็นการดี

ประการที่สอง จากประสิทธิภาพในการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการของฝ่ายปกครอง และหลักการแบ่งแยกคดีในการตรวจสอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจโดยแบ่งคดีตามอัตราโทษที่ไม่สมควรมัน การตรวจสอบดุลพินิจดังกล่าวจึงเห็นควรโอนอำนาจในการทำความเข้าใจไปให้ฝ่ายตำรวจทั้งหมด ตามวัตถุประสงค์แต่เดิมของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 115/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่อง แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรแบ่งแยกความเห็นแย้งตามประเภทคดีมิใช่ตามอัตราโทษ โดยเฉพาะคดีตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ซึ่ง

อัตราโทษเกินศาลแขวง ซึ่งเป็นกฎหมายต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาอนุญาต หรืออาจล้อตามกฎกระทรวงกำหนดความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแย้งดุลพินิจของพนักงานอัยการ หากเป็นคดีตามกฎหมาย 19 ฉบับตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวก็น่าจะก่อให้เกิดความยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อยู่ใน

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งฝ่ายปกครองย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายนั้นอย่างดีที่สุด

ประการที่สาม อาจเพิ่มประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 156/1 คล้ายกับหลักการไต่สวนชั้นสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 บรรทัด โดยให้มีการตรวจสอบกลั่นกรองกรณีสำนวนการชั้นสูตรกรณีความตายมิได้เป็นผลแห่งการกระทำความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 156 อีกชั้นหนึ่ง

ประการที่สี่ การเน้นมิติทางด้านการพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในปัจจุบัน มากกว่าทางด้านนิติศาสตร์ โดยที่บางครั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น อาจจะทำให้กระทบกับการปฏิบัติงานอื่นๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับเนื่องจากการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าว เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในส่วนนี้ ทั้งดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์

ไม่ฎีกา การถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาดังกล่าว จึงสมควรให้เป็นอำนาจในการตรวจสอบของผู้ที่คลุกคลีอยู่ในวงการกฎหมายซึ่งมีความรู้ ความเข้าใจในประเด็น

ของการสอบสวนและการทำความเข้าใจดังกล่าวกว่า ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบ

โดยผู้บังคับบัญชาของฝ่ายตำรวจ หรือตรวจสอบโดยให้กลั่นกรองผ่านหน่วยงานราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยตรง ก็จะทำให้มีการทำความเข้าใจในสำนวนคดีดังกล่าวไปสู่อัยการสูงสุดมากขึ้น เพื่อให้ผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรอัยการได้พิจารณากลั่นกรองและตรวจสอบดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาของตนอีกชั้นหนึ่ง อันจะทำให้ฝ่ายของผู้เสียหายได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการดีกว่าทำให้ผู้เสียหายต้องไปว่าจ้างทนายความในการดำเนินการเอง อันจักทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

และในการนี้ก็ไม่แน่ว่าจะเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก

ฝ่ายผู้ต้องหา แม้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาแล้ว ก็ยังมีสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในชั้นพิจารณาของศาลต่อไป และศาลก็ต้องมีพยานหลักฐานว่าจำเลยได้กระทำความผิดจึงลงโทษจำเลยได้ ซึ่งถือได้ว่าเกิดความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย ตลอดจนเป็นการปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เกิดความยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นในสังคมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

มนัส สุวรรณรินทร์. ใครคือ “พนักงานฝ่ายปกครอง” และใครคือ “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ?. 2557

สุกิจ เจริญรัตนกุล และคณะ. คู่มือการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เล่ม 1. กรมการปกครอง : โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, 2555