

บทที่ 3

ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อ บทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง การปกครอง ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน ทำให้องค์กรหรือหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่ายได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญ (โปรดดูตารางที่ 2) สำหรับฝ่ายปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของฝ่ายปกครองในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปกครองดูแลความทุกข์สุขของประชาชน การกำกับดูแล การปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งงานด้านการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และอำนวยความสะดวกยุติธรรม¹ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการอยู่โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมีทั้งที่สอดคล้องและขัดหรือแย้ง กับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่เดิม ทำให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูบบังคับใช้ต่อไปไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้² ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อ งานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครอง รวมทั้งฝ่ายบริหารอื่น ๆ เช่น ตำรวจ ฯลฯ ด้วย

3.1 การเปลี่ยนแปลงบทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สำหรับหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของบ้านเมืองนั้น เป็นบทบาทที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายเช่นเดียวกันและเป็นบทบาทที่ฝ่ายปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบมาตั้งแต่อดีต แต่เมื่อภารกิจของฝ่ายปกครอง

¹ ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, "รัฐธรรมนูญใหม่กับผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทย" "นิตยสารเทคโนโลยี" 93 (มีนาคม 2541) : 37

² รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, มาตรา 6

ยกมาศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อ งานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน

เปลี่ยนแปลงไปรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาเป็นหลัก ทำให้บทบาทด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินคดีอาญาต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจเป็นหลัก โดยฝ่ายปกครองรับผิดชอบเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้วางหลักเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาและงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญโดยได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลกระทบต่องานในหน้าที่รับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฐานะตัวแทนของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการพัฒนาทำนุบำรุงบ้านเมือง และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองทำให้บทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ส่งผลกระทบต่อคดีอาญาและงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในหลายๆ เรื่องได้แก่

3.1.1 เรื่องการจับและคุมขังบุคคล

รัฐธรรมนูญ กำหนดว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย การจับและคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย³ โดยการจับและคุมขังบุคคลในคดีอาญาจะกระทำต่อเมื่อมีคำสั่งหรือหมายของศาล เว้นแต่ บุคคลนั้นจะได้กระทำผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อผู้ถูกจับได้ถูกจับแล้วก็มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ คือ⁴

1. ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับ โดยไม่ชักช้า
2. ได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งถูกจับไว้ใจทราบในโอกาสแรก
3. ผู้ถูกจับที่ยังถูกควบคุมอยู่ต้องถูกนำตัวไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน

เพื่อให้ศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น

³ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, มาตรา 31

⁴ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, มาตรา 237

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการจับและคุมขังบุคคลซึ่งจะมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ⁵ เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์เรื่องการจับและคุมขังบุคคล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของฝ่ายบริหาร คือ ฝ่ายปกครองและตำรวจ ที่ใช้อยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นมีความเปลี่ยนแปลงในการใช้ดุลพินิจและอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องของการจับและคุมขังบุคคลในหลาย ๆ ประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อฝ่ายปกครองในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับหรือคุมขังบุคคล ได้แก่

1. การออกหมายจับผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ว่าจะอยู่ในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือศาล ผู้มีอำนาจออกหมายจับ ได้แก่ ศาล เท่ากับเป็นการยกเลิกอำนาจการออกหมายจับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยปริยาย⁶ และถือว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจออกหมายจับได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงใช้บังคับมิได้ต่อไป⁷

2. การขอความเห็นชอบในการจับหรือออกหมายจับต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้มอบหมายตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523⁸ ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการออก

⁵ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, มาตรา 335 (6)

⁶ ณรงค์ ใจหาญ , "หลักประกันสิทธิของประชาชนในคดีอาญาใหม่ : ปัจจุบันและทศวรรษหน้า" บทบัญญัติ 53 ตอน 2 (มิถุนายน 2540) : 75.

⁷ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, มาตรา 6

⁸ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523

ข้อ 1 ในกรณีที่จะออกหมายจับ ตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบกและคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท เจ้าพนักงานต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดแล้วเสนอขอรับความเห็นชอบก่อนดังนี้

ก. ในกรุงเทพมหานคร ให้ขอรับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งได้มอบหมาย

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดหรือเชื่อว่าจะเกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ซึ่งได้มอบหมาย

ในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายตามความในมาตรา 78 บรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเป็นการจับโดยอาศัยเหตุออกหมายจับได้ตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับความเห็นชอบก่อน เช่นเดียวกับการออกหมายจับตามวรรคหนึ่ง

การมอบหมายตาม ก และ ข ให้ทำเป็นหนังสือโดยคำนึงถึงระดับ ตำแหน่ง หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นสำคัญ

หมายจับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์อิสระคือ ศาล มาควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าวแล้ว การขอความเห็นชอบในการจับหรือออกหมายจับต่อฝ่ายปกครอง จะถูกยกเลิกไป⁹ ทำให้การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการจับหรือออกหมายจับของฝ่ายบริหารเปลี่ยนไปเป็นของฝ่ายตุลาการแทน

ส่วนการจับโดยไม่ต้องมีหมายจับของฝ่ายบริหารตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยอาศัยเหตุ เมื่อพบบุคคลกำลังพยายามกระทำความผิดหรือมีพฤติกรรมจะกระทำความผิด¹⁰ หรือมีเหตุสงสัยว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วจะหลบหนี¹¹ หรือมีผู้ขอให้จับ โดยอ้างว่าได้รับทุกข์ตามระเบียบแล้ว¹² ซึ่งเปิดโอกาสให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจใช้ดุลพินิจในการจับอย่างกว้างขวางได้ถูกจำกัดการใช้อำนาจในการจับโดยไม่มีหมายจับน้อยลง ทำให้การจับหรือคุมขังบุคคลของฝ่ายบริหารมีการตรวจสอบการใช้อำนาจและดุลพินิจจากฝ่ายตุลาการมากขึ้นกว่าเดิมโดยจะต้องมีการขออนุญาตหรือคำสั่งศาลเสมอ ดังนั้นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงถูกจำกัดมากขึ้นกว่าเดิมมาก โดยการเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจจากฝ่ายอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

3. ฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะต้องให้สิทธิเพิ่มขึ้นแก่ผู้ถูกจับเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ สิทธิในการติดต่อกับญาติหรือผู้ที่ตนไว้ใจ โดยแจ้งให้ทราบว่าจะถูกจับ¹³ ซึ่งฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้นโดยให้โอกาสในการใช้สิทธิดังกล่าวแก่ผู้ถูกจับซึ่งเป็นสิทธิใหม่ที่ได้รับการรับรอง¹⁴

4. ในการจับตัวผู้ถูกจับ จะต้องมีการควบคุมโดยอัตโนมัติ เดิมอำนาจการควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจถูกกำหนดไว้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง แต่อาจยืดระยะเวลาออกไปได้ถึง 3 วัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวนหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น¹⁵ แต่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ไม่

⁹ รัชชชัย เทอดเผ่าไทย "บทบาทนายอำเภอในการอำนวยความสะดวก" นิตยสารเทศาภิบาล 93 (มษายน 2541) : 29.

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,มาตรา 78 (2)

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,มาตรา 78 (3)

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,มาตรา 78 (4)

¹³ ณรงค์ ใจหาญ,เรื่องเดียวกัน,หน้า 75.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,มาตรา 87. วรรคสาม

เกิน 48 ชั่วโมง ทำให้เป็นการลดระยะเวลาในการควบคุมในอำนาจของฝ่ายปกครองน้อยลงกว่าเดิมและเป็นลักษณะการเพิ่มการตรวจสอบความจำเป็นในการควบคุมโดยองค์การศาลและหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับการตรวจสอบสาเหตุจำเป็นของการควบคุมหลักการจับ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในกฎหมายหลาย ๆ ประเทศ¹⁶

3.1.2 เรื่องการค้นในที่รโหฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องของการตรวจค้นโดยกำหนดให้การตรวจค้นตัวบุคคลจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น¹⁷ และบุคคลมีเสรีภาพในเคหสถาน การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย¹⁸ โดยในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะต้องมีหมายหรือคำสั่งของศาลเท่านั้น เว้นแต่มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลตามที่กฎหมายกำหนด¹⁹

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่วางหลักเรื่องการค้นในที่รโหฐาน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการค้นตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการในเรื่องการค้นและการออกหมายค้นในที่รโหฐาน มีความแตกต่างกันในหลายประการโดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจค้นของฝ่ายบริหารและจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจในการค้นที่รโหฐานให้เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการแทน

ฝ่ายปกครองเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการค้นในที่รโหฐาน ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการค้นในที่รโหฐาน คือ

1. ฝ่ายปกครองโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ไม่มีอำนาจออกหมายค้นอีกต่อไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ศาลเป็นผู้ออกหมายค้นแทน²⁰

¹⁶ ณรงค์ ใจหาญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

¹⁷ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, มาตรา 31

¹⁸ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, มาตรา 35

¹⁹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, มาตรา 238

²⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540", บทบัญญัติ 54 ตอน 4 (ธันวาคม 2541) : 71

2. การค้นด้วยตนเองของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือการค้นโดยมีต้องมีหมายค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แม้ว่ากรณีดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ออกให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัย กรณีดังกล่าวตามคำวินิจฉัยที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2541 ว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารหาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใดไม่กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจร้องขอให้รัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว" ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ดร.จิรนิติ หนะวานนท์ ได้บรรยายอธิบายประกอบการเรียนวิชา สิทธิมนุษยชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ณ เนติบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2542 ว่า "ในวิธีพิจารณาความอาญาแต่เดิม หมายค้นออกได้โดยศาลหรือเจ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ทางปฏิบัติไม่เคยมีใครขออนุญาตค้นจากศาล เพราะเจ้าพนักงานออกหมายได้เอง บางที่ไม่ต้องออกหมายค้นด้วยเพราะ มาตรา 92 วรรคสอง ว่าถ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปค้นเองก็ไม่ต้องออกหมายค้น จึงไม่ต้องทำตามแบบพิธีออกหมายอีกทางปฏิบัติเดิมคล้ายกับว่าหมายค้นเป็นเพียงแบบพิธี แต่วิธีพิจารณาความอาญาขณะนั้นบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 238 เขียนอีกอย่างหนึ่งว่า การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้น่าคิดว่ารัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนหลักการให้หมายค้นเป็นบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

ปัญหาต่อไปมีว่า มาตรา 92 วรรคสองยังใช้ได้หรือไม่ ข้ออ้างจากกระทรวงมหาดไทยว่า มาตรา 238 เขียนว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายก็บัญญัติว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ออกหมายได้ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นได้โดยไม่มีหมายก็ได้ นี่กฎหมายบัญญัติแล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการเคยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในการออกหมายค้นยังมีอยู่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยเพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ว่าต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะขอให้วินิจฉัยเรื่องอำนาจหน้าที่ได้ กระทรวงมหาดไทยไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงขอให้วินิจฉัยไม่ได้ ถ้าอยากให้วินิจฉัยต้องส่งให้ ครม. ตัดสินใจว่าต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจึงจะรับวินิจฉัยได้ ปัญหานี้ยังค้างคา

คดีหมายเลขแดงที่ คพ. 1/2541 ศาลจังหวัดลำปาง ระหว่างพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรอำเภอห้างฉัตรผู้กล่าวหา และนางนคร สัญญาเชื่อน ผู้ต้องหา ข้อเท็จจริงว่าเจ้าพนักงานตำรวจชั้นผู้ใหญ่คนนี้ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าพนักงาน ปปส. (ป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ) ด้วยการเป็นเจ้าพนักงาน ปปส. มีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย ปปส. คือ ค้นได้ทุก

ราชอาณาจักร แต่เดิมเจ้าพนักงาน ปปส. แสดงบัตรประจำตัวเข้าทำการค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นตำรวจเอกคนนี้ทำการจับกุมผู้ต้องหาคนหนึ่งในข้อหาเมียเสพติดให้โทษประเภท 1 ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ผู้ถูกจับบอกว่าเอายาเสพติดมาจากบ้านของนางนคร พันตำรวจเอกคนนี้ก็ให้นำกำลังตำรวจค้นบ้านนางนครพบเฮโรอิน นางนครผู้ต้องหายื่นคำร้องว่าการตรวจค้นบ้านของเธอเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ปล่อยตัวเพราะถือว่าการค้นไม่ชอบพยานหลักฐานที่ได้ มาจากการค้นคือเฮโรอินก็ไม่ชอบ พอไม่มีพยานหลักฐานก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเรามีความผิด ศาลจังหวัดลำปางเขียนไว้เหมือนตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 238 มีความมุ่งหมายคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานของบุคคลซึ่งบัญญัติ รับรองไว้ในมาตรา 35 วรรคแรกว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน และวรรคสองว่าบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบัญญัติตามกฎหมาย ศาลตีความว่าเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานไว้เช่นนี้เพราะเสรีภาพดังกล่าวเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งใจที่จะพิทักษ์เชิดชูเพราะเหตุว่ากฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพดังกล่าว กฎหมายที่มีอยู่เดิมคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58 (3) ที่ให้ศาลหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้มีอำนาจออกหมายค้นได้ มาตรา 69 ที่ว่าเหตุที่จะออกหมายค้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) (2) (3) (4) (5) รวมถึงมาตรา 92 ที่ว่าด้วยการค้นโดยไม่ต้องมีหมายซึ่งจะต้องมีเหตุตามมาตรา 92 วรรคแรก (1) ถึง (5) มาตรา 92 วรรคสอง ที่ว่าเจ้าพนักงานปกครองชั้นผู้ใหญ่หรือตำรวจชั้น ผู้ใหญ่ค้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย กฎหมายเดิมไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงเขียนบทคุ้มครองใหม่ขึ้นที่ศาลเป็นผู้ออกหมายค้น การค้นจะต้องเป็นไปโดยคำสั่งหรือหมายของศาลเท่านั้น ดังนั้นวิธีพิจารณาความอาญาส่วนไม่สอดคล้องกับบทคุ้มครองใหม่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ต้องเป็นอันถูกยกเลิกไป ซึ่งหมายรวมทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2519 มาตรา 14 ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานมีอำนาจค้นในเคหสถานใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามียาเสพติดซุกซ่อนอยู่ พระราชบัญญัติป้องกันปราบปรามยาเสพติด มาตรา 14 บัญญัติในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 วรรคสองนั่นเองที่ว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีดุลพินิจในการที่จะวินิจฉัยว่ามีเหตุสงสัยว่ามีพยานหลักฐานซุกซ่อนอยู่ในเคหสถานแล้ววรรคสองว่าเมื่อเจ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ได้รับมอบดุลพินิจในการออกหมายแล้วตามมาตรา 58 (3) ถ้าเข้าไปค้นเองก็ไม่ต้องออกหมายอีก ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่ต้องด้วยหลักการของรัฐธรรมนูญที่พิทักษ์เชิดชูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลโดยกำหนดให้การใช้ดุลพินิจว่าจะก้าวล่วงเข้าไปกระทำ

การใดที่กระหสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคสสถานโดยปกติต้องเป็นดุลพินิจฝ่ายตุลาการเท่านั้น ดังนั้น มาตรา 238 จึงยกเลิกอำนาจในการออกหมายค้นของเจ้าพนักงานที่มีตามกฎหมายเดิม ให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกหมายค้นได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อศาลตีความว่า มาตรา 238 เปลี่ยนบทคุ้มครองใหม่ทั้งหมด เพราะฉะนั้นที่บทบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาส่วนไหนที่ช่วยให้เจ้าพนักงานอื่นที่มีศาลออกหมายค้นได้หรือค้นได้โดยไม่มีหมายต้องถูกยกเลิกไปหมดถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมาตรา 238 ส่วนที่ว่าทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติไม่ใช่บัญญัติให้ยกเลิกหลักการหรือยกเว้นหลักการที่ให้ศาลออกหมาย ค้นว่าทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัตินั้น กฎหมายบัญญัติได้เฉพาะเหตุที่จะกระทำได้โดยไม่ต้องมีหมายเท่านั้นในวิธีพิจารณาความอาญาส่วนที่ใช้ได้ก็คือมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) คือส่วนที่กำหนดเหตุของการค้นได้ไม่ต้องมีหมาย

- (1) มีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน
- (2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้าที่กำลังกระทำลงในที่รโหฐาน
- (3) เมื่อมีบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้าที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ที่รโหฐานนั้น
- (4) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าสิ่งของที่ได้มาโดยการกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายเสียก่อน
- (5) ที่รโหฐานผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้านและการจับนั้นมีหมายจับ หรือจับตามมาตรา 78

แสดงว่ามาตรา 92 วรรคแรก (1) ถึง (5) คือ ส่วนที่เป็นบทที่ว่าด้วยค้นได้โดยไม่มีหมาย บทนี้ยังใช้ได้ แต่มาตรา 92 วรรคสองเป็นอันใช้ไม่ได้ ส่วนมาตรา 58 (3) ที่ศาลหรือเจ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ออกหมายค้นได้ก็เป็นอันใช้ได้แต่เพียงศาลอย่างเดียว การตีความมาตรา 238 ตอนท้ายคือแค่นี้ ถ้ากฎหมายอยากจะไปบัญญัติต้องไปบัญญัติว่านอกจากมาตรา 92 (1) ถึง (5) จะมีเหตุอะไรอีกที่ค้นได้โดยไม่มีหมาย ซึ่งโดยหลักการต้องเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนจะบัญญัติตามใจชอบไม่ได้ เช่น จะบัญญัติว่าเหตุ คือ เป็นคดียาเสพติด เพราะฉะนั้นค้นได้ไม่ต้องมีหมาย อย่างนี้ขัดรัฐธรรมนูญ เป็นไปไม่ได้ ถ้าบัญญัติอย่างนี้ได้ต่อไปก็บัญญัติได้ว่าเพราะมีการฆ่ากันตายจึงค้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย หรือเพราะมีการเขียนเช็คแดงจึงค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายซึ่งกฎหมายจะบัญญัติทำนองนี้ไม่ได้ซึ่งดูในลักษณะของมาตรา 92 (1) ถึง (5) คือเหตุจำเป็นเร่งด่วนทั้งนั้น

ในที่สุดคดีของศาลจังหวัดลำปาง ศาลวินิจฉัยต่อไปว่าการที่มีผู้แจ้งว่าซื้อขายเสฟติดมาจากบ้านนี้จึงเข้าไปตรวจค้นเป็นเรื่องที่เข้ามาตรา 92 (4) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเนื่องจากการเน้นข่าวว่าจะเอาหมายค้นไปได้อีกของนั้นจะถูกโยกย้ายเสียก่อน เป็นเรื่องเร่งด่วน ผลของคดีนี้คือการค้นโดยเข้าไปเพียงแต่แสดงว่ามีบัตร ปปส. จึงค้นได้เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไปเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 92 (4) จึงค้นได้เพราะเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนรัฐธรรมนูญมาตรา 238 ยกเลิกการมอบอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในการออกหมายค้นและการเข้าค้นโดยไม่หมายเท่านั้น แต่ไม่ได้ยกเลิกเหตุจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นของหมายค้นอำนาจมาตรา 238 ก็เห็นชัดว่าการออกหมายเป็นของศาล อำนาจของเจ้าพนักงานเป็นอันยกเลิก แต่อาจจะมิเหตุที่ค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายยังคงไว้ไม่ได้ยกเลิก"

ดังนั้น การค้นในที่รโหฐานของพนักงานฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องมีหมายค้นของศาลทุกกรณี เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 92 วรรคแรก (1) - (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ

- (1) มีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน
- (2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้าที่กำลังกระทำลงในที่รโหฐาน
- (3) เมื่อมีบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้าขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ที่รโหฐานนั้น
- (4) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าสิ่งของที่ได้มาโดยการกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเนื่องจากการเน้นข่าวว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายเสียก่อน
- (5) เมื่อที่รโหฐานผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้านและการจับนั้นต้องมีหมายจับหรือจับตามมาตรา 78

บทบัญญัติในเรื่องการค้นในที่รโหฐานไม่มีบทเฉพาะกาลในเรื่องของกำหนดเวลาในการมีผลบังคับใช้เหมือนกรณีการจับหรือคุมขังบุคคล ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องการค้นจึงมีผลบังคับใช้ทันทีคือมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา ทำให้การดำเนินการและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นและการออกหมายค้นของฝ่ายปกครอง รวมทั้งฝ่ายบริหารอื่นเปลี่ยนไปเป็นของศาลหรือฝ่ายตุลาการแทน

ศาสตราจารย์ คณิง ภาไชย ได้วางหลักในการพิจารณาเรื่องที่รโหฐานไว้ในหนังสือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2537 ไว้ว่า "เป็นสถานที่ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแสดงเจตนาหวงกันมิให้บุคคลภายนอกเข้าไป การแสดงเจตนาหวงกันอาจเป็นโดยชัดแจ้งหรือปริยายหรือโดยสภาพของสถานที่นั้น เช่น บริเวณเคหสถานบ้านเรือนของบุคคลโดยอ้อมเป็นที่รโหฐาน สถานที่แห่งใดที่เจ้าของปิดป้ายห้ามเข้าหรือสร้างรั้วรอบล้อมเป็นเจตนาของการหวงกัน การยินยอมให้ประชาชนเข้าไปแต่อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ต้องถือว่าเป็นสาธารณสถาน เช่น โรงภาพยนตร์ หรือโรงมโหรีสหอื่น ๆ ที่ผู้ชมต้องเสียค่าผ่านประตูเข้าไป"

3.1.3 เรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา

รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียในคดีอาญาในเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน โดย

1. ผู้ต้องหา มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม²¹
2. ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหา มีสิทธิให้ทนายหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำของตนได้²²
3. เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญา มีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนได้²³
4. ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี²⁴

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้เพิ่มสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหายรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียในชั้นการสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานมากขึ้นซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อพนักงานฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนหรือเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในส่วนภูมิภาครวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของฝ่ายปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อฝ่ายปกครอง คือ

1. การสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ผู้ต้องหา มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำของตนได้ เรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องใหม่ที่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญสร้างองค์กรตรวจสอบ²⁵ เพิ่มการตรวจสอบดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารโดยประชาชนเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดความโปร่งใส²⁶ เป็นการเพิ่มความคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจากการกระทำมิชอบของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการทำหน้าที่ในการ

²¹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540,มาตรา 241 วรรคแรก

²² รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540,มาตรา 241 วรรคสอง

²³ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540,มาตรา 241 วรรคสาม

²⁴ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540,มาตรา 241 วรรคท้าย

²⁵ สถาบันกฎหมายอาญา, "รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องทิศทางการกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษหน้า" บทบัญญัติ 54 ตอน 4 (ธันวาคม 2541) : 99.

²⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

สอบสวนของฝ่ายปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงถูกตรวจสอบ ควบคุม ดูแลจากฝ่ายอื่น ๆ มากขึ้นซึ่งแตกต่างจากเดิมที่เป็นเรื่องของการควบคุม ดูแลกันเองเฉพาะหน่วยงานฝ่ายบริหาร

2. การทำหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ในการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็น การสอบสวน การสังคีตรวมทั้งการพิจารณาสำนวน หรือทำความเห็นแย้งในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นมีใช้คำสั่งของอัยการสูงสุดในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานคร ของผู้ว่าราชการจังหวัด²⁷ รวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของฝ่ายปกครองและการดำเนินการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนทุกกรณีสามารถถูกตรวจสอบได้เสมอโดยผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีอาญาได้เสมอ²⁸

ดังนั้น การสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งการดำเนินงานเกี่ยวกับความอาญาของฝ่ายปกครองจึงสามารถถูกตรวจสอบ ควบคุมการทำงานขององค์กรอิสระ ประชาชน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียเพิ่มขึ้นนอกจากฝ่ายบริหารด้วยตนเองโดยการตรวจสอบสามารถทำได้ทุกขั้นตอนฝ่ายปกครองจึงถูกควบคุม ตรวจสอบมากขึ้นมากกว่าเดิมจากหลาย ๆ ฝ่าย ไม่เฉพาะแต่ฝ่ายบริหารเท่านั้น รวมทั้งเป็นการเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญามากขึ้นกว่าเดิมด้วย

3.1.4 เรื่องการจัดหาทนายความในคดีอาญา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ และในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังไม่อาจหาทนายความได้ รัฐต้องจัดหาทนายความให้โดยเร็ว²⁹

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เรื่องการจัดหาทนายความช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานั้นถือว่าเป็นสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่รัฐมีหน้าที่จะต้องให้ความช่วยเหลือเมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องการ โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น กำหนดเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่จำเลยในชั้นการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น³⁰ แต่รัฐธรรมนูญได้ขยายหลักการให้ความช่วยเหลือหรือให้สิทธิการให้ความช่วยเหลือมากยิ่งขึ้น โดยครอบคลุมถึงการช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาในการดำเนินคดีในชั้นของเจ้าพนักงานด้วย

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145

²⁸ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

²⁹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, มาตรา 242

³⁰ ณรงค์ ใจหาญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนหรือร่วมสอบสวนจึงต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในเรื่องของการช่วยเหลือจากรัฐโดยการจัดหาทุนความให้ผู้ต้องหา ซึ่งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญในชั้นของการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานนั้นไม่มีการดำเนินการมาก่อนจึงเป็นบทบัญญัติที่ได้เพิ่มการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยเพิ่มมากขึ้นและเป็นการเพิ่มหน้าที่ ของฝ่ายบริหารคือฝ่ายปกครองและตำรวจในการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นโดยทุนความ ซึ่งเป็นองค์อิสระอีกทางหนึ่งด้วย

3.1.5 เรื่องการชั้นสูตรพลิกศพ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้โดยกำหนดว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้³¹

ซึ่งในเรื่องที่มีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มาตลอดและเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาตลอด คือ ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือ ตายในระหว่างอยู่ความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือที่เรียกว่า "คดีวิสามัญฆาตกรรม" ซึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวโดยมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2542^{**} กำหนดให้หากเกิดกรณีที่มีความตายในกรณีดังกล่าวให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชั้นสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์³²

³¹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540,มาตรา 29

³² พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542,มาตรา 4

* มานิตย์ จุมปา อธิบายไว้ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทางอาญาของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ว่าการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ชื่อว่า "รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยการจัดหาทุนความให้ผู้ต้องหาโดยเร็ว" เป็นการกำหนดให้เป็น "หน้าที่" ของรัฐ

** มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศเมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ.2542)

สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไป หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้³³

1. ในจังหวัดอื่น ได้แก่ ปลัดอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ ป้องกันจังหวัด จ่าจังหวัด ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง นิติกร หัวหน้างาน หัวหน้ากลุ่ม หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการส่วน ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เพิ่มขึ้นในเรื่อง การชันสูตรพลิกศพ ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่นั้นได้ส่งผลให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่เพิ่มขึ้น คือ

1. ฝ่ายปกครองทั้งในส่วนภูมิภาค (จังหวัดอื่น) และกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ในการเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์³⁴ รวมทั้งการตรวจสอบสถานที่ตลอดจน การให้ความเห็นร่วมในการชันสูตรพลิกศพ³⁵ หรือบันทึกความเห็นแย้งในกรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกัน³⁶ อันเป็นหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้นจากเดิม เป็นหน้าที่ในการร่วมมือ ช่วยเหลือ หน่วยงานใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่นในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการอำนวยความสะดวกต่อ ประชาชนเพิ่มมากขึ้นโดยการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานว่ามีความถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่

³³ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ชันสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 9 (มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2543 เป็นต้นไป)

³⁴ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542, มาตรา 4

³⁵ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ชันสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 9

³⁶ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ชันสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 11

2. การทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการตายโดยการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นจากเดิม โดยฝ่ายอื่น ๆ และทนายความ เพราะบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลตั้งทนายความเพื่อทำหน้าที่ทนายความฝ่ายญาติผู้ตายด้วย³⁷

3.1.6 สรุปผลกระทบของรัฐธรรมนุญต่องานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครอง

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนุญ ส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลาย ๆ ประการของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ขัดหรือแย้งและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนุญ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทให้สอดคล้องเหมาะสมกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญ ฝ่ายปกครองในฐานะหน่วยงานของฝ่ายบริหารจึงต้องมีการปรับปรุงบทบาทด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนุญและเป็นไปตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานบังคับบัญชาที่มีนโยบายเร่งด่วนในด้านความสงบเรียบร้อยความมั่นคงภายในและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนุญโดยพัฒนาปรับปรุงกระบวนการอำนวยความยุติธรรมโดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนุญและเร่งรัดกระบวนการสืบสวน สอบสวนทุกระดับ โดยลดขั้นตอนการปฏิบัติให้รวดเร็วมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย³⁸ นอกจากนี้มาตรการของกรมการปกครองในการปฏิบัติราชการ ปี พ.ศ.2541 - 2543 ยังมุ่งเน้นการปรับปรุงบทบาทและภารกิจขององค์กรและข้าราชการกรมการปกครอง พนักงานส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนุญ³⁹ สนับสนุนส่งเสริมการปกครอง โดยการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์และส่งเสริมให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพให้ความสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในทุกท้องที่และท้องถิ่น⁴⁰ ทำให้อำนาจ

³⁷ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542, มาตรา 4

³⁸ นโยบายเร่งด่วนของกระทรวงมหาดไทย, ข้อ 4.6

³⁹ มาตรการปฏิบัติราชการปี พ.ศ. 2541 - 2543 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ข้อ 1

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2

หน้าที่ของฝ่าย ปกครองในเรื่องเกี่ยวกับงานด้านคดีอาญาและงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาและงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงบทบาททั้งในแง่กฎหมายและในทางปฏิบัติซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและส่งผลกระทบต่อโดยตรง คือ รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการตรวจสอบ ดูแลและอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติเช่นกรณีการออกหมายจับ,หมายค้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการหรือศาลแทน รวมทั้งมีการเพิ่มหน้าที่ในเรื่องการสืบสวน สอบสวน ดำเนินคดีอาญา เช่น การจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนและยังมีการเพิ่มการตรวจสอบการทำงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากฝ่ายอื่น และประชาชนเพิ่มมากขึ้น เช่น การผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาและเอกสารในการสอบสวน,มีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานรวมทั้งการให้สิทธิผู้ต้องหาทนายความหรือผู้ไว้วางใจร่วมฟังการสอบปากคำตนเองซึ่งเป็นการให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครอง รวมทั้งฝ่ายอื่นเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

3.2 การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทฝ่ายปกครองของต่างประเทศ

3.2.1 ฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ (Unitary state) และปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi – presidential system) หรือระบบผสม (Multi system) อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดี (Presidential system) กับระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ⁴¹

ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง คือ การบริหารราชการของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในส่วนกลาง

⁴¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2541),หน้า 141.

1.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส มีลักษณะ 2 ฐานะ ซ้ำซ้อนกันอยู่ คือฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองที่อยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเป็นฐานะรองมาจากอำนาจส่วนกลาง โดย ส่วนกลางสามารถที่จะใช้อำนาจแห่งรัฐภายในขอบเขตหน่วยการปกครองนั้นได้ และฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานะตัวแทนแห่งอำนาจท้องถิ่นที่สามารถเข้ามาจัดการปกครองภายในท้องถิ่น และใช้อำนาจตามกฎหมายแห่งรัฐในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นของตนโดยอิสระ⁴²

หน่วยการปกครองหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ ภาค (Regions) จังหวัด (Departments) และเทศบาล (Communes) นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นอีก เช่น Urban Communities Districts ฯลฯ⁴³

1.2.1 Departments คือ หน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกเทียบได้ใกล้เคียงกับการปกครองระดับจังหวัดของไทย⁴⁴ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 96 หน่วย Departments หรือ Prefectures การบริหารงานของ Department ถือว่าเป็นหน่วยงานการบริหารท้องถิ่นที่เป็นอิสระเนื่องจากมีผู้แทนที่เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในสภาแห่งชาติและวุฒิสภาควบคู่ไปกับการมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดของตนเอง⁴⁵

สำหรับผู้บริหาร Departments คือตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Prefet ซึ่งมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยนโปเลียน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหาร Departments โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่น ตลอดจนมิให้การดำเนินงานของหน่วยการบริหารระดับจังหวัดและระดับภาคขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง⁴⁶

⁴² อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,2533) , หน้า 87 – 88.

⁴³ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น , หน้า 145.

⁴⁴ อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค , หน้า 88.

⁴⁵ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น , หน้า 146.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ Prefet เป็นข้าราชการประจำของรัฐบาลในส่วนกลาง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Interior) โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนสับเปลี่ยน โยกย้ายผู้ว่าราชการ จังหวัดให้ไปบริหารงานตามจังหวัดต่าง ๆ ได้⁴⁷

การบริหารรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกิดขึ้นในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ จึงส่งผลให้รูปแบบจังหวัดและ ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมีลักษณะรวมอำนาจด้วยต่อมารูปแบบจังหวัดได้มีวิวัฒนาการมา จนกระทั่งปัจจุบัน โดยเป็นไปในทิศทางที่เป็นอิสระ และกระจายอำนาจมากขึ้น⁴⁸

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานรูปแบบจังหวัดของฝรั่งเศส คือ กฎหมาย ลงวันที่ 10 สิงหาคม คศ. 1871 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ได้บัญญัติโครงสร้าง จังหวัดเป็น 2 ส่วน คือ⁴⁹

ฝ่ายบริหาร คือ คณะผู้บริหารของจังหวัด (Cabinet of prefet) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการจังหวัด โดยในแต่ละจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Subprefet) บางท่านก็ถือว่า Subprefet เป็นตำแหน่งนายอำเภอ⁵⁰ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลางเป็นผู้ช่วย โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบริหาร Arrondissements หรือ District และในคณะผู้บริหารนั้น ยังมีตำแหน่งที่สำคัญคือ Director of Cabinet หรือ ผู้อำนวยการของคณะผู้บริหาร และ Secretary general of prefecture หรือ ปลัดจังหวัด ซึ่งเทียบเท่ากับรองผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย⁵¹

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด (Council general) ประกอบด้วยสมาชิกสภา จังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีประธานสภาจังหวัด (President of the general council) และรองประธานสภาจังหวัด บริหารงานด้านสวัสดิการ สาธารณสุข การบริหารและ จ้างงาน รวมทั้งการรับผิดชอบการออกกฎหมายของท้องถิ่น⁵²

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

⁵⁰ อุษะ ไบหยก. การปกครองส่วนภูมิภาค. หน้า 36 .

⁵¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. หน้า 155.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.

ในแต่ละ .Departments หรือจังหวัดยังแบ่งเขตการปกครอง ออกเป็นแบบของ Arrondissements หรือ District ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่รองมาจาก Departments มีหัวหน้าการบริหาร คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Subprefet ซึ่งมาจากแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง มีฐานะอำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียว คือ หน่วยการปกครองระดับรองจาก Departments และรับผิดชอบต่อ Departments โดยตรง⁵³

Arrondissements หรือ District เทียบได้กับการปกครองระดับอำเภอของไทย ในเขต District หรือ อำเภอ ยังแบ่งเขตการปกครองย่อยอีกไปอีกเป็น Cantons หรืออาจเทียบได้กับการปกครองรูปแบบตำบล⁵⁴ โดยปกติแล้วจังหวัดหนึ่งจะมีจำนวน Cantons ระหว่าง 13 – 70 Cantons⁵⁵

1.2.2 Communes หรือ การบริหารรูปแบบเทศบาล เทศบาลเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เล็กที่สุดของฝรั่งเศส ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด⁵⁶

Communes หรือ เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของฝรั่งเศสและมีลักษณะชุมชนที่เป็นอิสระมาตั้งแต่สมัยกลางแล้ว⁵⁷

อย่างไรก็ตาม Communes หรือ เทศบาลยังถูกกำหนดให้อยู่ภายในความควบคุมดูแลของรัฐโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Prefet หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Subprefet คอยกำกับดูแลโดยเฉพาะ Communes ขนาดใหญ่ที่มีประชากรเกิน 10,000 คนขึ้นไป จะต้องโอนอำนาจหน้าที่เรื่องการตำรวจไปให้รัฐดำเนินการแทนทั้งหมด⁵⁸

1.2.3 Region หรือ ภาค การบริหารแบบภาค หรือ Region ของฝรั่งเศสในปัจจุบันนั้น ภาคมีหน้าที่เป็นหน่วยการบริหารที่ประกอบด้วยสภาภาค (Elected regional councils) และฝ่ายบริหาร (Executive) ปัจจุบันมีภาคทั้ง 22 ภาค ในเขตมหานครและ 4

⁵³ อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 90.

⁵⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น, หน้า 149.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

⁵⁷ อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 91.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

ภาคในดินแดนโพ้นทะเลเลขของฝรั่งเศสในแต่ละภาคประกอบด้วย สภาภาค (Regional council) คณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ว่าราชการภาค (Prefet of region) ⁵⁹

สำหรับความรับผิดชอบของภาคคือ การวางแผนภาค การพัฒนาเศรษฐกิจและการฝึกอบรม ⁶⁰ และนับแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา ภาคมีความเป็นอิสระมากขึ้นโดยมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารทางตรง ⁶¹

การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของฝรั่งเศส

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยประเทศฝรั่งเศสเริ่มใช้ระบบประมวลกฎหมายตั้งแต่สมัยนโปเลียน (ค.ศ. 1810) โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1808 และได้ยกเลิกใช้ฉบับใหม่เมื่อ ค.ศ. 1959 ⁶²

วิวัฒนาการของฝรั่งเศสเกิดจากลักษณะการรวมอำนาจ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝรั่งเศส จึงมีลักษณะการรวมอำนาจและเป็นลักษณะของส่วนกลางเกือบทั้งหมด กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของฝรั่งเศสจึงขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายสร้างหลักการคานอำนาจของฝ่ายบริหารด้วยกันเอง มิได้อยู่ภายใต้อำนาจของท้องถิ่น โดยประเทศฝรั่งเศสถือว่าคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ

ในการบังคับใช้กฎหมายของฝรั่งเศสนั้นมีตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) โดยตำรวจในฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น

1. ตำรวจที่เป็นเจ้าหน้าที่พลเรือน สังกัดกระทรวงมหาดไทย
2. ทหารที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเหมือนตำรวจ สังกัดกระทรวงกลาโหม
3. นายกเทศมนตรีและผู้ช่วย มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลนั้น ๆ
4. พนักงานอื่น ที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ

⁵⁹ วิรัช วิรัชนิการวรรณ , ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัด สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น , หน้า 149.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน

⁶² กิตติพงษ์ สาระวาสี, ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา. หน้า 25.

สำหรับตรวจสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ การสอบสวนเบื้องต้น คือเป็นการสอบสวนที่แตกต่างจากการสอบสวนแบบอื่น โดยใช้วิธีที่นุ่มนวลไม่มีลักษณะเป็นทางการ และเจ้าพนักงานผู้สอบสวนไม่มีอำนาจบังคับ (ยกเว้นการควบคุมตัวบุคคลซึ่งควบคุมไว้ได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง) โดยการสอบสวนเบื้องต้นทำให้อัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ว่าสมควรดำเนินการเช่นไร⁶³

สำหรับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเบื้องต้น คือ⁶⁴

1. ตำรวจฝ่ายคดี แบ่งออกได้หลายประเภท มีอำนาจหน้าที่ไม่เท่ากัน

คือ

(ก) นายตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมอัยการศาลอุทธรณ์แล้ว ได้แก่⁶⁵

- นายกเทศมนตรีและผู้ช่วย
- นายตำรวจภูธรชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวน (เป็นนายทหารสังกัดกระทรวงกลาโหม)
- พลตำรวจภูธรซึ่งได้รับรับราชการมาไม่น้อยกว่า 5 ปี และได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งของรัฐมนตรียุติธรรมร่วมกับรัฐมนตรีกลาโหม

- นายตำรวจชั้นสารวัตรและนายตำรวจสังกัดกองรักษา

ความมั่นคงแห่งชาติ

- นายตำรวจชั้นสารวัตรและผู้ช่วยและนายตำรวจของกองกำกับการตำรวจนครบาล

- นายตำรวจที่ไม่ใช่ชั้น Commissaire แต่ได้รับการแต่งตั้งจากบรรดานายตำรวจซึ่งรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ในตำแหน่ง Officier de Police Adjoint โดยคำสั่งของรัฐมนตรียุติธรรมร่วมกับรัฐมนตรีมหาดไทย

(ข) พนักงานตำรวจฝ่ายคดี ได้แก่⁶⁶

- พนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ ได้แก่ ตำรวจภูธรที่มีได้เป็นนายตำรวจฝ่ายคดีและ officier de police adjoint โดยมีอำนาจสอบสวนคดีได้เช่นเดียวกับนายตำรวจฝ่ายคดี แต่ไม่สามารถ ควบคุมบุคคลไว้ได้

⁶³ โกเมนทร์ ภัทรภิรมย์, "การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส", อัยการนิเทศ, 3 (2513) : 338.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 340.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน

- พนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้น้อย ได้แก่ ตำรวจประจำการทุกคนที่มีได้เป็นนายตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจของเทศบาล และจะทำการสืบสวน สอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดได้ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา

(ค) พนักงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดี ได้แก่ ข้าราชการบางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างตำรวจฝ่ายคดี จึงมีอำนาจสอบสวนความผิดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น⁶⁷

2. หัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น เป็นผู้อำนวยการตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมด⁶⁸

3. อธิบดีกรมอัยการศาลอุทธรณ์ เป็นผู้มีอำนาจควบคุม ดูแลอัยการ ผู้ว่าคดี ศาลแขวง นายตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายคดีในเขตทั้งหมด⁶⁹

การสอบสวนความผิดซึ่งหน้าสำหรับความผิดซึ่งหน้า⁷⁰ คือ ความผิดที่

1. กำลังกระทำอยู่ในขณะนั้น
2. เพิ่งกระทำลงสด ๆ
3. ในระยะเวลาที่ใกล้ชิดกับการกระทำผิด ผู้ต้องสงสัยถูกประชาชนไล่ตามจับและกล่าวหาด้วยเสียงเอะอะ

4. ในระยะเวลาที่ใกล้ชิดกับการกระทำผิด ได้พบผู้ต้องสงสัยมีสิ่งของหรือร่องรอยพิรุธ ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิด

5. ความที่ได้กระทำลงในบ้านเรือน และผู้เป็นเจ้าของบ้านได้แจ้งความแก่อัยการหรือนายตำรวจฝ่ายคดีขอให้ไปทำการสอบสวน

การสอบสวนความผิดซึ่งหน้ามีวิธีที่รวดเร็ว เพื่อรวบรวมร่องรอยหลักฐานที่ยังใหม่ ๆ สด ๆ และสามารถพิสูจน์ความจริงได้ โดยมีความผิดพลาดน้อย กฎหมายจึงให้อำนาจผู้สอบสวนและอัยการมากขึ้น⁷¹

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 341

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 342

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 345

⁷¹ เรื่องเดียวกัน

สำหรับผู้มีอำนาจสอบสวน คือ นายตำรวจฝ่ายคดี แต่หากอัยการไปยังที่เกิดเหตุ อำนาจในการสอบสวนก็เป็นอำนาจของอัยการแต่อัยการอาจมอบหมายให้ตำรวจดำเนินการต่อไปได้ แต่อัยการยังมีอำนาจแตกต่างจากตำรวจฝ่ายคดี คือ อัยการสามารถไปทำการสอบสวนในเขตติดต่อกันได้ (อำนาจนี้นายตำรวจชั้น Commissaire และนายตำรวจภูธรก็มีเช่นเดียวกัน) และมีอำนาจออกหมายให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปยังอัยการได้หมายนี้สามารถใช้จับผู้ต้องหาได้ทั่วประเทศ

ถ้าผู้พิพากษาสอบสวนไปยังที่เกิดเหตุ อำนาจหน้าที่ของอัยการ จะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวนแทน แต่อาจจะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีได้ แต่ถ้าหากทั้งอัยการและผู้พิพากษาสอบสวนไปยังที่เกิดเหตุ อัยการอาจขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเปิดการสอบสวนได้ ซึ่งก็จะทำให้การสอบสวนของตำรวจยุติ และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวนต่อไป หากอัยการมิได้ขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเปิดการสอบสวน ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำการสอบสวนต่อไป ณ ที่เกิดเหตุ แต่เพียงในกิจการที่เป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีเท่านั้น แต่อาจมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายสอบสวนคดีดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ แต่จะสั่งให้อัยการสอบสวนไม่ได้ การที่กฎหมายให้ผู้พิพากษามีอำนาจสอบสวนในกรณีความผิดซึ่งหน้าเช่นนี้ เพราะความจำเป็นในทางปฏิบัติในกรณีเมืองที่มีอัยการคนเดียวไม่มีผู้ช่วย ผู้พิพากษาสอบสวนจะทำหน้าที่แทนอัยการในกรณีอัยการไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้⁷²

การสอบสวนโดยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งของประธานาธิบดีตามคำแนะนำของรัฐมนตรียุติธรรม โดยคดีที่กฎหมายบังคับให้ผู้พิพากษาต้องทำการสอบสวนก่อนในคดีต่อไปนี้ คือ⁷³

- คดีอุกฉกรรจ์ (คดีที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปหรือโทษหนักกว่า)
- คดีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ
- คดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เยาว์อายุไม่เกิน 18 ปี
- คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ
- กรณีการตายโดยยังมีทราบสาเหตุ
- คดีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 350- 352

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 352

- คดีที่ผู้ต้องหาอยู่ในฐานะจะต้องถูกฟ้องให้กักกัน
- คดีที่อัยการขอให้สอบสวน

นอกจากนี้ ผู้พิพากษาสอบสวนยังมีอำนาจ ค้น,ออกหมายอาญา คือ หมายเรียก หมายให้นำตัวมา หมายขัง และหมายจับ⁷⁴

สำหรับหมายจับนั้น เป็นหมายรวมระหว่างหมายให้นำตัวมากับหมายขัง หมายจับจะออกได้ก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาหลบหนีหรืออยู่นอกประเทศ และโทษในความผิดที่กล่าวหาเป็นโทษ ปานกลางหรือโทษที่หนักกว่า โดยหมายจับผู้พิพากษาสอบสวนจะออกได้ก็ต่อเมื่อได้ฟังความเห็น จากอัยการ และหมายจับจะใช้จับในทิวทัศน์ระหว่างเวลา 21.00 น. - 06.00 น. ไม่ได้⁷⁵

ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ⁷⁶

1. มีตำรวจที่มีอำนาจสืบสวน จับกุม อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ รวมทั้งตำรวจท้องถิ่นด้วย
2. มีการควบคุมระบบการสอบสวนอย่างรัดกุม โดยเฉพาะตำรวจสอบสวน มีระบบการควบคุมเป็นพิเศษ คือ นอกจากจะอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาตามสายงาน ยังอยู่ใต้การควบคุมโดยองค์กรที่เป็นกลางด้วย คือ คณะกรรมการผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์
3. มีรัฐมนตรียุติธรรมรับผิดชอบงานด้านการสอบสวน ฟ้องร้องคดีต่อสภานิติบัญญัติ

บทบาทฝ่ายปกครองฝรั่งเศสในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการศึกษารูปแบบ การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสนั้น แม้ว่าจะมีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

⁷⁴ กิตติพงษ์ สารวาสิ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา, หน้า 45.

⁷⁵ โกเมนทร์ ภัทรภิรมย์, อัยการนิเทศ, หน้า 362.

⁷⁶ อมร จันทรมนุญณ์ "อำนาจสืบสวน สอบสวนฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย",

แต่ในทางบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดกลับมีลักษณะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค⁷⁷ เพราะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ Prefet เป็นผู้บริหารโดยรับมอบหมายหน้าที่จากส่วนกลางเป็นตัวแทนของส่วนกลาง รวมทั้งมีหน้าที่ดูแลการบริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดด้วย⁷⁸

การบริหารรูปแบบจังหวัด หรือ Departments รวมทั้ง Arrondissement หรือ District และ Contons จึงมีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และคล้ายคลึงกับของไทยมาก⁷⁹ และมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย

สำหรับในเรื่องของการดำเนินคดีอาญานั้นระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสขึ้นอยู่กับตำรวจ ซึ่งแยกเป็นตำรวจของรัฐที่เป็นเจ้าหน้าที่พลเรือน (Police Nationale) อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยและตำรวจที่มาจากเจ้าหน้าที่ทหาร(Gendarmerie)อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงกลาโหม โดยตำรวจทั้ง 2 หน่วยมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปในขณะที่การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยสอบสวนคดีอาญาที่เรียกว่า ตำรวจฝ่ายคดีหรือ "Le Police Judiciaire" ซึ่งเป็นหน่วยงานตำรวจหน่วยงานหนึ่ง⁸⁰ โดยตำรวจของฝรั่งเศสนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ คือ เป็นตำรวจส่วนกลางเกือบทั้งหมด แต่ในพื้นที่หรือชุมชนเล็ก ๆ นั้น ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจท้องถิ่นหรือตำรวจของเทศบาลที่มีหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจของส่วนกลาง ตำรวจของฝรั่งเศสมีระบบการควบคุมอย่างรัดกุม โดยเฉพาะตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนนอกจากจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามสายงานแล้วยังมีการควบคุมโดยองค์กรอื่นด้วย และมีการแต่งตั้งโดยทำคำสั่งร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยการสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดี , อัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน โดยอัยการและผู้พิพากษาในฝรั่งเศส สังกัดกระทรวงยุติธรรม⁸¹

⁷⁷ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น, หน้า 146.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 147

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน

⁸⁰ สำนักงานอัยการสูงสุด สถาบันกฎหมายอาญา, สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2540) , หน้า 360.

⁸¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย, หน้า 627 – 628

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีบทบาทในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยตรง เฉพาะกำกับดูแลงานตำรวจของรัฐที่เป็นเจ้าพนักงานพลเรือน (Police Nationale) เท่านั้นแต่ในเรื่องของการสอบสวนคดีอาญา การดำเนินคดีอาญา และงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายอื่นแม้ว่านายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยจะเป็นนายตำรวจฝ่ายคดีที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยแต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยไม่ค่อยได้ทำหน้าที่ในการสอบสวนเลยเว้นแต่จะเป็นเมืองที่ไม่มีตำรวจอยู่ซึ่งปัจจุบันคงไม่ปรากฏ และในกรณีที่พนักงานอื่นที่มีอำนาจปฏิบัติเช่นเดียวกับตำรวจฝ่ายคดีก็มีอำนาจสอบสวนความผิดเกี่ยวกับหน้าที่ที่ตนปฏิบัติอยู่เท่านั้นมิได้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาหรืองานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นของไทยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายตำรวจ

3.2.2 ฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร หรือ United Kingdom อันประกอบด้วย อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ⁸² อังกฤษมีการจัดระบบการปกครองในลักษณะ Local Self government ลักษณะเด่นชัดของการจัดระบบการปกครองของอังกฤษ คือ การไม่มีส่วนประกอบในฐานะตัวแทนอำนาจส่วนกลางโดยตรงอยู่ในระดับการปกครองท้องถิ่น คือ ลักษณะของการจัดระบบการปกครองที่ไม่มีรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาค⁸³ ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า อังกฤษมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ในอังกฤษนั้นเป็นองค์กรบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา และถือว่าเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติราชการประจำตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ผ่านการรับรองของรัฐสภาแล้ว⁸⁴

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันแบ่งออกได้ 2 ประเภท⁸⁵ คือ

(ก) เขตเมือง (Urban) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า Metropolitan District Council

⁸² สี่มา สีมานันท์, "การปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ" นิตยสารท้องถิ่น, 39 (กันยายน 2542) : 34.

⁸³ อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 74.

⁸⁴ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. (ม.ป.ท.,2529),หน้า 209.

⁸⁵ สี่มา สีมานันท์, นิตยสารท้องถิ่น, หน้า 35.

(ข) เขตชนบท (Rural) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สองระดับ เรียกว่า County Council ซึ่งเป็นระดับจังหวัดและ District Council

โดยแต่ละ Council จะประกอบด้วยสมาชิกที่เรียกว่า Councillor ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยทุกปี Council จะเลือกประธาน ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในพิธีการต่าง ๆ โดยมีชื่อตำแหน่งคือ

1. ในเขตเมืองใหญ่ เรียกว่า Lord Mayor
2. ในเขตเมืองเรียกว่า Mayor
3. ในเขต County เรียกว่า Chairman

ใน Council ประกอบด้วยคณะกรรมการ (Committee) ทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ยกเว้นเรื่องสำคัญจะต้องผ่านการพิจารณาของ Council ⁸⁶ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งมี 2 ประเภท ⁸⁷ คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น การให้บริการการศึกษา การเก็บขยะมูลฝอยและตำรวจ เป็นต้น
2. อำนาจหน้าที่ที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เห็นว่าไม่จำเป็น

โดยรัฐบาลกลางยังมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่อง ⁸⁸ คือ

1. การกำหนดนโยบาย
2. การออกกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติ
3. การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและให้เงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น
4. การมอบอำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น
5. การตรวจสอบและสอบสวนท้องถิ่นว่ามีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษปัจจุบันเป็นผลของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนานในสมัยแองโกล-แซกซอน โดยการปกครองในอังกฤษและเวลส์ ในสมัยนั้นแบ่งการปกครองเป็น ชายร์ (Shire) มีผู้ปกครองเรียกว่า ชายร์ริฟ หรือ เซอริฟ (Shirereeve or Sheriff) ใน

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

แต่ละชายร์ประกอบด้วยหลาย ๆ ฮันเดรด (Hundred) ซึ่งแต่ละฮันเดรดประกอบด้วยเมืองหรือหมู่บ้านเล็ก ๆ (Town, Township)⁸⁹

นอกจากนี้ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกแบบหนึ่งเรียกว่า เบอโรอะ (Borough) ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่และมีความสำคัญทางการค้า และมีอิสระในการบริหารและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง⁹⁰

ต่อมาพวกนอร์มันได้ปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยถึงปลายสมัยกลางปรากฏหน่วยการปกครองที่เป็นรากฐานการจัดระบบการปกครองดั้งเดิมในประวัติศาสตร์ของอังกฤษที่สำคัญ 3 รูปแบบ⁹¹ คือ

1. County (เคาน์ตี) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด เดิม County เป็นเขตการปกครองเรียกว่า ชายร์ (Shire) ในสมัยแองโกล-แซกซอน⁹²

ผู้บริหารปกครอง county เรียกว่า Justice of the Peace แต่บางเมืองก็ปกครองโดย Sheriff อยู่ก็มี⁹³

County มีศาลยุติธรรมของตนเอง และมีอำนาจบริหารงานท้องถิ่นรวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย⁹⁴

2. Borough (เบอโรอะ) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิม โดยได้รับพระราชทานกฎบัตร (Royal Charter) ในการปกครองตนเอง Borough มีการปกครองภายในของตนเอง มีศาลของตนเองในการดูแลความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิของปวงชน⁹⁵

3. Parishes (แพริช) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด Parishes เป็นเมืองหรือตำบลเล็ก ๆ ในสมัยแองโกล - แซกซอน เรียกว่า Township⁹⁶ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ county

⁸⁹ วิทยา ภาศิริกุลกิจ, แนวคำบรรยายระบบการเมืองอังกฤษ, (ม.ป.ท., 2515), หน้า 132.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

⁹¹ อูชา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 75.

⁹² วิทยา ภาศิริกุลกิจ, แนวคำบรรยายระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 133.

⁹³ อูชา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า 76.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน

⁹⁵ วิทยา ภาศิริกุลกิจ, แนวคำบรรยายระบบการเมืองอังกฤษ, หน้าเดียวกัน

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นได้มีวิวัฒนาการต่อมาโดยได้ปรับปรุงแบ่งเขตการปกครองเป็น 2 ประเภท คือ

1. Administrative County เปรียบเทียบได้กับจังหวัดของไทย มีสภาเคาน์ตี (County Council) เป็นองค์กรทำหน้าที่บริหาร⁹⁷ Administrative County ยังได้แบ่งหน่วยการปกครองไปอีก 3 ประเภท คือ County District หรือ Non- County Borough, Urban District และ Rural District ซึ่ง Urban District และ Rural District เปรียบเทียบได้กับอำเภอของไทย⁹⁸ และ Rural District ยังแบ่งหน่วยการปกครองย่อยไปอีกคือ Parish ซึ่งเทียบได้กับตำบลหรือหมู่บ้านของไทย

2. County Borough เป็นเมืองที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น และมีความรุ่งเรืองทางการค้า ได้รับอิสระในการปกครองตนเองแยกจาก Administrative County

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้เกิดการปฏิรูปที่สำคัญในปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ.2517) โดยได้กำหนดให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย County และ District⁹⁹ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเมื่อปี พ.ศ. 2535¹⁰⁰

สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันนั้นมีฐานะเป็นพนักงานของท้องถิ่นและได้รับว่าจ้างโดยท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย¹⁰¹

- เจ้าหน้าที่ทั่วไปและเจ้าหน้าที่เทคนิค
- ครู
- พนักงานดับเพลิง
- พนักงานระดับล่าง

สำหรับตำรวจนั้นได้รับการว่าจ้างโดยท้องถิ่นแต่ไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานของท้องถิ่น ในการแต่งตั้งพนักงานของท้องถิ่นนั้น Council เป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของ County ที่เรียกว่า Chief Executive และพนักงานระดับอาวุโส ส่วนหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานระดับต้น¹⁰²

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

⁹⁹ สี่มา สีมานันท์, นิตยสารท้องถิ่น, หน้า 35

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39

¹⁰² เรื่องเดียวกัน

บทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

ประเทศอังกฤษ (England) ประเทศที่มีระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ในประเทศอังกฤษประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีอาญา ทั้งที่ตนมิให้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ๆ นอกจากคดีบางประเภท ดังนั้นประชาชน ตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทั้งสิ้น¹⁰³ โดยที่วิวัฒนาการและรากฐานระบอบประชาธิปไตยเกิดจากการกระจายอำนาจ ดังนั้นงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของอังกฤษ จึงอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ราชการส่วนกลางจะเข้าไปมีอิทธิพลหรือแทรกแซงได้ยาก นอกจากนี้ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของอังกฤษได้ใช้ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการหรือศาลมาช่วยในการควบคุมการใช้อำนาจของตำรวจด้วย

สำหรับการสืบสวน สอบสวนและฟ้องร้องคดีบางประเภทในประเทศอังกฤษนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ (Police) ซึ่งตำรวจอังกฤษเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รวมทั้งหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด¹⁰⁴ และยังมีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาบางประเภทต่อศาลด้วย

ระบบตำรวจของอังกฤษพัฒนามาจาก ระบบ Constable ซึ่งเป็นการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย โดยระบบตำรวจของอังกฤษสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแลไว้ด้วยจึงมีลักษณะเป็นรูปแบบตำรวจแห่งชาติ

สำหรับบทบาทของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยนั้น เนื่องจากวิวัฒนาการและรากฐานระบอบประชาธิปไตย และการปกครองอังกฤษเกิดจากการกระจายอำนาจทำให้งานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในบางเรื่องอยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของท้องถิ่นด้วย โดยมีฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะตำแหน่ง Justice of the Peace ซึ่งเป็นผู้บริหารปกครอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า County ในระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 17 – 19 ได้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและบริหารงานปกครอง County ไปด้วย โดยได้นั่งพิจารณางานทั้งสองประเภทที่ ศาล Quarter Session และศาล Petty Session¹⁰⁵ ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 อำนาจหน้าที่ของ Justice of the peace เกี่ยวกับการปกครองได้ลดน้อยลง โดยมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

¹⁰³ กิตติพงษ์ สารวาสิ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา, หน้า 57.

¹⁰⁴ วีระพงษ์ บุญญากาศ, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย และสหรัฐอเมริกา"
วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์. 5 : 149 – 150.

¹⁰⁵ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, "ระบบกฎหมายอังกฤษ", (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), (จัดสำเนา), 121.

จังหวัดแทน แต่อำนาจในทางปกครองในบางเรื่องก็ยังมีอยู่ แต่งานส่วนใหญ่จะเป็นงานพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะ¹⁰⁶

ในปัจจุบัน Justice of the peace เป็นบุคลากรของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใน Magistrates Court ซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดี Summary (คดีความผิดที่ได้รับ การพิจารณาพิพากษาโดยศาลซึ่งมีอำนาจดำเนินการโดยรวบรัดโดยไม่ต้องมีลูกขุน) และได้สวน มูลฟ้องคดี Indictable (คดีความผิดที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตในความผิดครั้งแรก, ความผิดฐานขบชี้ยวดยานเป็นเหตุให้เกิดการตาย , ความผิดฐานเบิกความเท็จและความผิดหลาย ฐานตาม Forgery Act, 1913)¹⁰⁷ และสั่งให้ส่งตัวจำเลยไปฟ้องยังศาลอาญาเพื่อพิจารณา พิพากษาโดยมีลูกขุน¹⁰⁸ โดยอำนาจหน้าที่ของ Justice of the Peace กำหนดไว้ในกฎหมายลาย ลักษณะอักษร , ตาม Common Law หรือตามคำสั่งที่แต่งตั้ง¹⁰⁹

การแต่งตั้ง Justice of the peace นั้นจะแต่งตั้งโดยปรากฏนามใน Commission of the Peace ของท้องถิ่นซึ่งเป็น County และ Borough โดยมี Lord Chancellor เป็นผู้แต่งตั้งโดยทำ ตามคำแนะนำของกรรมการที่ปรึกษา (advisory Committee) ของท้องถิ่นนั้น¹¹⁰

นอกจากนี้ บุคคลต่อไปนี้จะได้รับแต่งตั้งเป็น Justice of the Peace โดย ตำแหน่ง¹¹¹

1. นายกเทศมนตรี (Mayor) ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง
2. Recorder เป็นตุลาการท้องถิ่นแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์
3. ประธานกรรมการบริหารท้องถิ่น (Chairman)

นอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีใน Magistrates Court แล้ว Justice of the Peace ใน County ยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใน Quarter Sessions เว้นแต่ในท้องที่ที่เป็น Borough ซึ่งอยู่ในเขต County หนึ่งอาจมี Quarter Sessions ต่างหากซึ่งมี Recorder นั่งพิจารณาพิพากษาคดี¹¹² และ Justice of the Peace ยังมีอำนาจออกหมายอย่างไรอย่างหนึ่ง คือ¹¹³

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁰⁷ คณิง ภาไชย, "วิธีพิจารณาความอาญาตามกฎหมายอังกฤษ" วารสารอัยการ , 9 (ธันวาคม 2529): 12.

¹⁰⁸ คณิง ภาไชย, "วิธีพิจารณาความอาญาตามกฎหมายอังกฤษ" วารสารอัยการ , 10(มกราคม 2530): 9.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน

¹¹² เรื่องเดียวกัน

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

1. หมายเรียก (Summons) เป็นหมาย ซึ่งเรียกบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด มาปรากฏที่ศาลตามวันเวลาที่กำหนดเพื่อแก้ข้อกล่าวหา
2. หมายจับ (Warrant of Arrest) คือ คำสั่งซึ่งมีไปยังเจ้าพนักงานตำรวจใน ท้องที่ให้จับบุคคลที่ถูกหาว่ากระทำความผิดแล้วนำตัวมาที่ศาล
3. หมายค้น (Search Warrants)
4. หมายขัง (Warrant of Commitment) เป็นคำสั่งลายลักษณ์อักษรที่สั่งให้ ตำรวจ, ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดีเรือนจำตามที่ถูกกล่าวไว้ในหมาย

จากการศึกษารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศอังกฤษและงาน ด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาประกอบแล้วจะเห็นว่า ฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษมี ลักษณะแตกต่างกันกับของไทยกล่าวคือ การปกครองของประเทศอังกฤษมีเพียง 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนกลาง
2. การปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยประเทศอังกฤษมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆท้องที่ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีกิจการตำรวจในการดูแลซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นรวมทั้งมีอำนาจ สืบสวน สอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

ดังนั้นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินและงานในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญาของประเทศอังกฤษจึงเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยมีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดูแล รับผิดชอบเป็นหลัก โดยฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษโดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรี (Lord Mayor หรือ Mayor) และประธานกรรมการบริหารท้องถิ่น (Chairman) ได้รับแต่งตั้งเป็น Justice of the Peace โดยตำแหน่งในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง โดย ตำแหน่ง Justice of the Peace นั้นในอดีตนั้นมีความอำนาจในทางการปกครองด้วยจึงเป็นทั้งฝ่าย บริหารและฝ่ายตุลาการหรือเป็นกึ่งฝ่ายตุลาการด้วย และในปัจจุบัน Justice of the Peace ที่มา จากนายกเทศมนตรี และประธานกรรมการบริหารท้องถิ่นหรือ Chairman ก็มีทั้งอำนาจหน้าที่ใน ทางการปกครองด้วยและมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยโดยนายกเทศมนตรี (Lord Mayor หรือ Mayor แล้วแต่กรณี) และประธานกรรมการบริหารท้องถิ่น (Chairman) ซึ่งถือ ว่าเป็นฝ่ายปกครองเพราะถือว่าเป็นตัวแทนฝ่ายบริหารในการดูแลปกครองบริหารบ้านเมืองจึงมี อำนาจทั้งในทางการปกครอง และงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมากเพราะมีอำนาจ ในทางตุลาการด้วยคือ สามารถพิจารณาพิพากษาคดีใน Magistrates Court และ Quarter Sessions รวมทั้งมีอำนาจในการออกหมายเรียก, หมายจับ, หมายค้นและหมายขังด้วย นอกจากนี้ ยังมีกิจการตำรวจอยู่ในการกำกับดูแลด้วย

ฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษจึงมีบทบาทอย่างกว้างขวางมากในงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะมีทั้งอำนาจฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร โดยเป็นการใช้อำนาจในงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในขณะที่บทบาทของฝ่ายปกครองของไทยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เฉพาะฝ่ายปกครองที่เป็นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและแม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับตำรวจ แต่เนื่องด้วยนโยบายของฝ่ายบริหารที่ต้องการให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในการพัฒนาดูแลปกครองบ้านเมืองเป็นหลักโดยให้ตำรวจรับผิดชอบงานในการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก จึงทำให้บทบาทของฝ่ายปกครองของไทยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นบทบาทในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็มีเพียงอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารการปกครองเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเหมือนเช่นฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

ตารางที่ 2 : ตารางแสดงผลกระทขของรัฐธรรมนูญต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา *

| เรื่อง | หน่วยงานที่ได้รับผลกระทบ | | | | | | หมายเหตุ |
|--|--------------------------|-------|--------|-----|----------|---|--|
| | ฝ่ายปกครอง | ตำรวจ | อัยการ | ศาล | ราชทัณฑ์ | หน่วยงานอื่น | |
| 1. การจับและคุมขังบุคคล (รัฐธรรมนูญ มาตรา 31,237 และ 335 (6)) | / | / | / | / | / | | |
| 2. การตรวจค้นบุคคล และ เคหสถาน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 31,35 และ 238) | / | / | | / | | - ศุลกากร - สรรพสามิต - ป่าไม้ ฯลฯ | |
| 3. การขอประกันตัวผู้ต้องหา และจำเลยในคดีอาญา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 239) | / | / | / | / | | | |
| 4. การจัดหาหนายความให้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดี อาญา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 242) | / | / | | / | | | |
| 5. การสอบสวนหรือพิจารณา คดีอาญา (รัฐธรรมนูญมาตรา 241) | / | / | / | / | | | |
| 6. การชั้นสูตรพลิกศพ | / | / | / | / | | - แพทย์และหน่วย งานสาธารณสุข | - มีผลบังคับใช้เมื่อ พ้น 180 วัน นับ แต่วันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา (ประกาศเมื่อ 29 ธันวาคม 2542) |

* เฉพาะที่มีผลกระทบต่อฝ่ายปกครองอย่างชัดเจนเท่านั้น