

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอด ทั้งนี้เพื่อให้สังคมมีความสงบสุข จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง มีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 3/1 ระบุให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย และการอำนวยความสะดวกของสังคม กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างยาวนาน มีภารกิจหลักในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน มีหน่วยงานและบุคลากรกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ ที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ มีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุข และให้การบริการประชาชน จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการแก้ไขปัญหาความยากจน เสริมสร้างความมั่นคงภายใน และอำนวยความสะดวกในสังคม โดยมีภารกิจในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนภายในกรอบของกฎหมาย ได้แก่ การอำนวยความสะดวกทางแพ่ง และการอำนวยความสะดวกทางอาญา การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการแก้ไขปัญหาคือร้องเรียนร้องทุกข์ของราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 การสอบสวนความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ การสอบสวนคดีอาญาบางประเภท คดีละเมิดกฎหมายท้องถิ่น การทำความเห็นแย้งพนักงานอัยการ การชั้นสูตรพลิกศพ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7)

พ.ศ. 2550 กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทคดีแพ่ง พ.ศ. 2553 และ กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 (กรมการปกครอง, 2551)

การอำนวยเป็นธรรมทางอาญา กฎหมายได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และ ปลัดอำเภอในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจปลัดอำเภอในการสืบสวนสอบสวน ความผิดอาญาภายในเขตอำนาจของตนได้ ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ในการควบคุมการสอบสวน สามารถให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้ ตลอดจนมีอำนาจในการเข้าควบคุม การสอบสวนในกรณีเห็นว่าประชาชนจะไม่ได้ความเป็นธรรมจากพนักงานสอบสวน ฝ่ายตำรวจ

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ยังมีอำนาจในการควบคุม การสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้ และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ การสอบสวนคดีอาญา 16 ประเภท อีกทั้งอำนาจในการทำความเห็นแย้งพนักงานอัยการ ในกรณีที่เห็นว่าฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาหรือ ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการชั้นสูตรพลิกศพของพนักงาน ฝ่ายปกครอง ในกรณีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่ (วิสามัญฆาตกรรม) หรือตายอยู่ในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่า ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงาน ฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ ปลัดอำเภอ หรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นผู้ชั้นสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงาน สอบสวนฝ่ายตำรวจ อัยการ และแพทย์

กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนมีหน้าที่ที่รักษา ความสงบเรียบร้อยของสังคม การรักษาความมั่นคงภายใน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสนใจ ในความทุกข์ร้อนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นผลอันเกิดจากการก่ออาชญากรรม การถูกกล่าวหาว่า กระทำผิด ซึ่งได้รับผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ อันเป็นภาระที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้ามา อำนวยความเป็นธรรม ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยถือหลักว่าผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ต้องถูกนำตัวมาสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินในชั้นศาล เพื่อพิจารณาลงโทษและประชาชนผู้สุจริต จะต้องไม่หลักประกันในการดำรงชีวิต รวมทั้งจะต้องมีความสุข ปลอดภัย และจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งมีความเกี่ยวกับคดีอาญาได้ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และการสอบสวนถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรม แม้ในปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาส่วนใหญ่ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตำรวจ แต่กระทรวงมหาดไทยก็ยังให้ความสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองและเป็นผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการส่วนภูมิภาคในการที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน จึงได้ออกข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาหลายฉบับเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด การสอบสวนคดีอาญาให้ เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีประสิทธิภาพ รัดกุมและก่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น และเป็น ผลโดยตรงต่อประเทศชาติโดยส่วนร่วมการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะ ทราบข้อเท็จจริงพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ หรือพุดง่าย ๆ ก็คือ เป็นการทำให้ สำนวนการสอบสวนส่งอัยการฟ้องศาล การสอบสวนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก เพราะประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาวางหลักไว้ว่า ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยไม่ได้ ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ดังนั้นการสอบสวนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว เดิมเป็นตำบลตาพระยา ขึ้นอยู่ในการปกครองของ อำเภออรัญประเทศ ได้ขอตั้งเป็นกิ่งอำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ตามประกาศ กระทรวง มหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2502 โดยแยกตำบลตาพระยาและตำบลโคกสูงของอำเภออรัญประเทศ จังหวัด ปราจีนบุรี มาขึ้นกับกิ่งอำเภอตาพระยา และยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอตาพระยาเมื่อปี พ.ศ. 2506 อยู่ห่างทางทิศตะวันออกของจังหวัดสระแก้ว ห่างจากตัวจังหวัดสระแก้ว ประมาณ 100 กิโลเมตร อำเภอตาพระยา มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชา เป็นระยะทางประมาณ 45 กิโลเมตร ปัจจุบันมีตำบลอยู่ในการปกครอง 5 ตำบล 64 หมู่บ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง คือ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่ง จำนวนประชากร 51,186 คน ชาย 25,721 คน หญิง 25,465 คน มีครัวเรือนทั้งสิ้น 13,045 ครัวเรือน เนื้อที่ประมาณ 862.9 ตารางกิโลเมตร สถานศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษา จำนวน 3 แห่ง และสถานศึกษาชั้นประถมศึกษา จำนวน 29 แห่ง ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ อ้อย ไร่มันสำปะหลัง และรับจ้างทั่วไป ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอตาพระยา ยังมีลักษณะเป็นชนบท

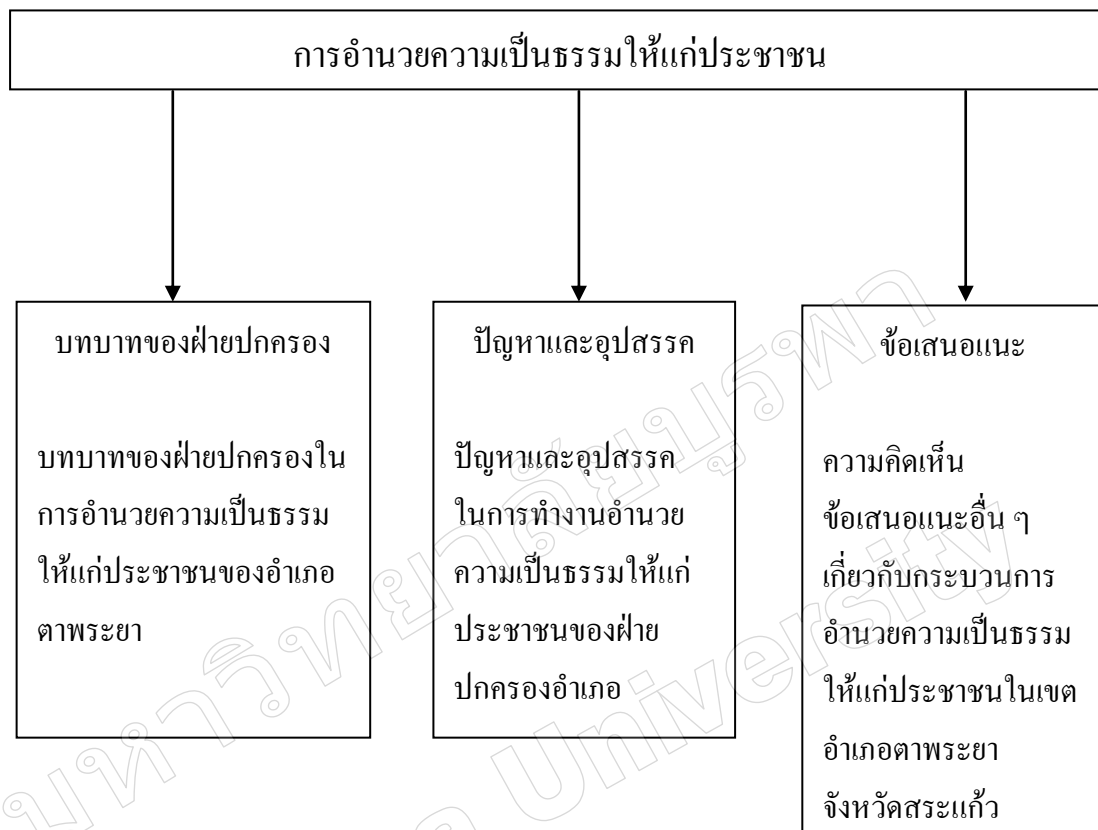
สำหรับปัญหาอันนำมาซึ่งความขัดแย้งในพื้นที่นั้น ได้แก่ ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หรือป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลกรณี รุกล้ำที่ ปัญหาหนี้สินปัญหาการทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย ปัญหาโรงเรียนจริยธรรม คุณธรรม ของข้าราชการและผู้ใหญ่บ้าน ปัญหาโรงเรียนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา โรงเรียนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ นำมาซึ่ง ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ เหล่านี้คือภารกิจในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชนเมื่อเกิดปัญหาการร้องเรียน ซึ่งจากข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการ ไกล่เกลี่ยหรือให้คำปรึกษา จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาสู่การศึกษาวิจัย ถึงบทบาทที่ควรจะเป็นของ ฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชน

จากความเป็นมาของการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชนดังกล่าวข้างต้นประกอบ กับภารกิจในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชนของกรมการปกครองที่จะผดุง ความยุติธรรมให้กับประชาชน ทำให้สังคมเกิดความสงบสุข ปราศจากปัญหาข้อขัดแย้ง ซึ่งผู้ปฏิบัติ หน้าที่จะต้องปฏิบัติภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด และจากนโยบายการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม ให้กับประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา เป็นนโยบายที่สำคัญของกระทรวง มหาดไทย และของกรมการปกครอง ประกอบกับผู้ทำการศึกษาเป็นข้าราชการสังกัดกรม การปกครอง กระทรวงมหาดไทย และมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม การสอบสวน คดีอาญา จึงเป็นเหตุผลและแรงจูงใจที่จะทำการศึกษาว่าบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครองใน การอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้กับประชาชนมีขอบเขตและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอย่างไร ข้าราชการฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความเห็นอย่างไร ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงระบบการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชน อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะ ในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม ให้แก่ประชาชน อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

ประเด็นในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายปกครองอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา ศึกษาบทบาทของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และปัญหา ข้อเสนอแนะตามวัตถุประสงค์

2. ด้านพื้นที่และประชากร ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในเขตพื้นที่อำเภอตาพระยา ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 11 คน

3. ด้านระยะเวลา ผู้ศึกษาได้เริ่มดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555-มีนาคม พ.ศ. 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรม

ฝ่ายปกครอง หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ สังกัดกรมการปกครอง ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การอำนวยความสะดวก หมายถึง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม สังคมมีความสุขภายใต้กรอบหรือบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเท่าเทียมกัน

นายอำเภอ หมายถึง หัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของกลุ่มความเพื่อระงับข้อพิพาท

การประนีประนอมข้อพิพาท หมายถึง การระงับข้อพิพาทความแฟ้ง และความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

ข้อพิพาท หมายถึง การโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่คู่กรณียังไม่สามารถตกลงกันได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
2. ทำให้ทราบปัญหา หรือปัจจัยเสริมสร้างในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
3. นำผลที่ได้จากการวิจัยเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก อำนวยประโยชน์ให้กับประชาชน สามารถบรรเทาความเดือดร้อน ได้รับความเสมอภาคและมีคุณภาพชีวิตที่ดี สังคมเกิดความสงบสุข