

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสอบสวนคดีอาญา (Criminal Inquiry) เป็นกลไกที่สำคัญของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public Order) ความสงบสุขของสังคม ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน อันเป็นหน้าที่ประการแรกที่สำคัญที่สุดของรัฐ ทั้งนี้ เพราะความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น เป็นความต้องการในการดำรงอยู่ของสังคมและมนุษย์ และยังเป็นพื้นฐานของการปกครองในอันที่จะเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติโดยรวม ซึ่งพนักงานสอบสวนเป็นองค์กรแรกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับความคิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) จึงต้องปฏิบัติภายใต้กรอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด โดยให้พึงระลึกเสมอว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย (Alleged Offender or Accused) นั้น กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้ไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด (Final Judgment) ว่าได้เป็นผู้กระทำความผิดมาตรา 29¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพนักงานสอบสวนจะต้องวางตัวเป็นกลาง มิใช่เพียงแต่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อให้ยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดประการเดียว แต่พนักงานสอบสวนต้องกระทำการสอบสวนด้วยความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม (Rule of Law)² ให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้น ในสังคม และในขณะเดียวกันระบบการ

¹ มาตรา 29 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

² A.V. Dicey (พ.ศ. 2378-2465) แห่ง All Soul College มหาวิทยาลัย Oxford ประเทศอังกฤษ ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรม (Rule of Law) ไว้ในหนังสือ The Law of Constitution ว่าหมายถึงบุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการ หรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลจะมีความผิดต่อเมื่อ

สอบสวนคดีอาญาจะต้องเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริงด้วย เพราะอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public Order) เพื่อให้ประเทศชาติและสังคมดำรงอยู่ด้วยความผาสุกปลอดภัยและประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วยความชอบธรรม³

บทบัญญัติมาตรา 18⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไป (General Principle of Law) เกี่ยวกับอำนาจพนักงานสอบสวน โดยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Superior Administrative or Police Official) ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน ได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ จึงทำให้พนักงานสอบสวนดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งปวง⁵

มีกฎหมายบัญญัติไว้ และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง

³จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช. (2556). *หลักและทฤษฎีการสอบสวน (PRINCIPLE AND THEORY OF INQUIRY)* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 1-2.

⁴มาตรา 18 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

๑๓๑

๑๓๑

⁵บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ 216/2559) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) สรุปความได้ดังนี้

1. การออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 มีผลเป็นการจำกัดอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครของฝ่ายปกครองไว้เป็น 16 ประเภท และฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติได้

อย่างไรก็ตาม แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจพนักงานสอบสวน การสอบสวนคดีอาญายังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจสอบสวน (Authority of Criminal Inquiry) ขาดความเป็นเอกภาพ (Unity) เกิดความซ้ำซ้อนในการสั่งการหรืออาจทำให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรม (Process of Equity) ขึ้นได้

5.1 บทสรุป

เมื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบันแล้ว⁶ พบว่าอำนาจการสอบสวนคดีอาญาได้มีการโอนไปมาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองกับตำรวจอยู่เสมอ บางยุคก็โอนขาดไปให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบ แต่บางยุคก็มีการแบ่งอำนาจสอบสวนกันระหว่างพนักงานทั้งสองฝ่าย⁷ ทั้งนี้ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการสอบสวนดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 5⁸ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 หรือข้อบังคับซึ่งออกตามมาตรา 16⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี

2. คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 มีผลใช้บังคับเฉพาะกับการสอบสวนในส่วนของตำรวจเท่านั้น ในกรณีที่เนื้อหาในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการของตำรวจขัดหรือแย้งกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนั้นก็ย่อมสิ้นผลใช้บังคับลงตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

⁶กรมการปกครอง. (2549). *คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาการศึกษา ดินแดน กรมการปกครอง. หน้า 53.

⁷กัญญรัตน์ วิภาตะวัต, ภัทรานิชฐ์ เขาคำ และบัณฑิต หอมเกษ. (2559). *แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. หน้า 89.

⁸มาตรา 5 ให้ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

๑๓๑

๑๓๑

⁹มาตรา 16 อำนาจศาล อำนาจผู้พิพากษา อำนาจพนักงานอัยการและอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในการที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลาย

ปัจจุบันในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจึงไม่เข้าไปสอบสวนคดีอาญาทั่วไปของตำรวจ เว้นแต่เป็นนโยบายข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรม (Extrajudicial Killing) ให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ และคดีทั่วไปที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม เพื่อเป็นที่พึ่งอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองกับตำรวจได้ปฏิบัติราชการร่วมกันตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ดังกล่าวมาโดยตลอด จนกระทั่ง พ.ศ. 2556 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวนและมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัด การสอบสวนคดีอาญา โดยอาศัยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 11 (4)¹⁰ ที่บัญญัติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวน

แต่เมื่อพิจารณาในประเด็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา (Criminal Inquiry) การตีความกฎหมาย (Constructive) ดังกล่าวจึงเป็น ปัญหาข้อกฎหมายที่จำกัดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน และเป็นปัญหาอุปสรรคทำให้พนักงานฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทยได้ทั้งระบบ เพื่อรักษาความสงบ

อันว่าด้วยการจัดตั้งศาลยุติธรรม และระบุนอำนาจและหน้าที่ของผู้พิพากษา หรือซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น ๆ

¹⁰มาตรา 11 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีและ ก.ต.ช. กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑๗๑

๑๗๑

(4) วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

เรียบริชของประชาชน ตามมาตรา 30¹¹ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และมาตรา 2 (17) มาตรา 18 และมาตรา 140¹² แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย และเกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาตามหลายประการ

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทางราชการจะออกข้อบังคับ หรือกฎกระทรวง (Ministerial Regulation) วางระเบียบการก็เป็นเพียงเรื่องในทางการบริหารภายในองค์กรของพนักงานสอบสวนไม่มีผลปลงอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด และเป็นไปตามทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) กล่าวคือ การออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ไม่มีผลเป็นการปลงอำนาจ ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่าดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เป็นหลักทั่วไปของการใช้อำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือตำรวจแต่อย่างใด

¹¹มาตรา 30 กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณสุข และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มิบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

¹²มาตรา 140 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมิอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุทั้งดั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

หากพิจารณาในประเด็นอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมของสังคม และการรักษาความมั่นคงภายใน มีภารกิจที่ต้องดำเนินการอยู่หลายประการ ได้แก่

1) การให้บริการ (Provide Service) ในด้านการออกใบอนุญาต (Regulator) การจดทะเบียน (Registration) ควบคุม หรืองานบริการอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท “นายทะเบียน” (Registrar)

2) การตรวจ (Inspection) ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง มีทั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย (Legality) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) การจับ (Arrest) หมายถึง การสืบสวนจับกุม ตามมาตรา 17¹³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4) การสอบสวน (Inquiry)¹⁴ เป็นกรณีที่เกิดความอาญาขึ้นแล้ว โดยพนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการที่มีผลกระทบต่อสังคมที่พนักงานฝ่ายปกครองได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบที่สำคัญ และพนักงานฝ่ายปกครองได้ให้บริการในด้านการออกใบอนุญาต การจดทะเบียน ควบคุม หรืองานบริการอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ และการตรวจการปฏิบัติให้เป็นไปตามใบอนุญาต การกำกับดูแลผู้ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนในเรื่องนั้น ๆ ว่าปฏิบัติเป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งตามกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ ตลอดจนควบคุมดูแลผู้

¹³มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

¹⁴มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “ศาล” หมายความว่าศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา

๑๗๑

๑๗๑

(11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

๑๗๑

๑๗๑

ที่ลัดกลอบฝ่าฝืน หรือจงใจกระทำความผิด ซึ่งมีโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาอย่างต่อเนื่อง ด้วยความเรียบร้อยมาจนถึงปัจจุบัน¹⁵

จากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถแยกภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ออกเป็น 2 ภารกิจ ดังนี้¹⁶

1) ภารกิจหลัก (Core Function) หมายถึง ภารกิจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับมอบหมายมาพร้อมกับวัตถุประสงค์ของการตั้งองค์กร ภารกิจหลักนี้มีผลต่อความสำเร็จและการบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹⁷

(1) การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(2) การดูแลควบคุม และกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา หรือการป้องกันอาชญากรรม การสืบสวน การจับกุม การปราบปราม และการสอบสวนผู้กระทำความผิด ตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

(4) การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) ภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก (Non-Core Function) ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หมายถึง ภารกิจที่ไม่ส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกัน และปราบปรามผู้กระทำ

¹⁵กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2557). *แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตราชบัณฑิตยสถาน กรมการปกครอง. หน้า 8.

¹⁶จุฑาทิธน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 226-227.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-226.

ความผิด เป็นลักษณะที่ไม่ได้เป็นความผิดในตัวเอง (*mala in se*)¹⁸ แต่เป็นความผิดที่รัฐกำหนด (*mala prohibita*)¹⁹ และมอบภารกิจทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางปกครอง งานให้บริการสาธารณะบางประเภท ให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ²⁰

จากการวิเคราะห์ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน พบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่มีโทษทางอาญาจำนวนมาก โดยมีการปฏิบัติภารกิจหลัก (Core-Function) ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งเป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (*mala in se*) โดยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งปฏิบัติภารกิจที่เป็นความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นให้เป็นความผิด (*mala prohibita*) อีกด้วย ทั้งนี้ บางภารกิจอาจต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง จึงมีความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจงานสอบสวนบางประการให้กับฝ่ายปกครองรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาบางฉบับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางปกครอง (Administrative Control) เป็นต้น²¹ ซึ่งเป็นภารกิจที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติอยู่แล้ว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการหรือส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนไม่มีการปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายของฝ่ายบริหารกำหนดให้เป็นอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เนื่องจากกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และภารกิจของพนักงานฝ่ายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดที่รัฐกำหนดว่าเป็นความผิด โดยมีกลุ่มกฎหมายตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และกลุ่มภารกิจในการจัดระเบียบสังคม (Social Organization) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่มีโทษเล็กน้อย ไม่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมที่มีความผิดในตัวเอง

¹⁸ ความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (*mala in se*) เป็นการกระทำความผิดบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ต่างเวลา แต่มนุษย์มักเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรม (Conscience) ที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมโนธรรมที่ว่านั้นมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม (Morals)

¹⁹ ความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) หมายถึง การกระทำความชั่วเพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ (Evil because Prohibited) ความผิดเช่นนี้ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม

²⁰ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 226-227.

²¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 231.

แต่เป็นความผิดที่รัฐบัญญัติว่าเป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อรองรับให้มีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ด้วยความรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และมีอำนาจออกกฎกระทรวง (Ministerial Regulation) เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวน โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสอบสวนด้วยในลักษณะคู่ขนาน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เกิดความสะดวกกับประชาชน จึงเห็นควรโอนภารกิจการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสอบสวนแบบคู่ขนานรูปแบบการโอนที่เหมาะสม ควรโอนภารกิจภายในระยะเวลา 3 ปี โดยไม่ตัดอำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยหน่วยงานใดเป็นผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือจับ หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบสอบสวน²²

การให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสอบสวนด้วยในลักษณะคู่ขนาน ควรคำนึงถึงเขตอำนาจการสอบสวน ตามมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดให้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีซ้ำในความผิดมูลเดียวกัน กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญาเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลและในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาหนั้นผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี (Prozes - subjekt /Procedural Subject) หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างสอบสวน กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บุคคลจะไม่เดือนร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (*ne bis in idem*) อันเป็นการดำเนินคดีซ้ำในมูลคดีเดียวกัน²³ และอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักรและอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว มิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ²⁴

จากการที่ได้ศึกษาการสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)²⁵ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้

²² จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 322-323.

²³ คณิต ฒ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 215.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 447.

²⁵ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกว่า ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป หรือระบบประมวลกฎหมายเป็นระบบกฎหมายที่มีต้นกำเนิดมาจากกฎหมายโรมัน ซึ่งยึดหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ ลักษณะของกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ การนำเอาข้อกฎหมายเรื่องต่าง ๆ มาบันทึกเป็นกฎเกณฑ์ไว้ในลักษณะเป็นประโยคข้อความอย่างชัดเจน

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)²⁶ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา พบว่ามีความแตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย ซึ่งนอกจากพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ต่างมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแล้ว ยังมีพนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้วย และโดยเฉพาะตำแหน่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หลายอย่างเกี่ยวกับการปกครองซึ่งเรียกว่า “Sheriff” มีอำนาจหน้าที่ในทางคดีแพ่งคดีอาญาด້วย เช่น มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาเบื้องต้นและตัดสินคดีอาญาเล็ก ๆ น้อย ๆ รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จับกุม ฟ้องร้องคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ (Country) ในฐานะเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในเขตการปกครองของตน คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในประเทศไทย²⁷

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศไทยบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนจะยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด แต่สมควรที่จะเรียนรู้ถึงบทบาทของพนักงานอัยการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้วย จักเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเป็นอย่างดี²⁸ ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีความแตกต่างไปจากประเทศดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยกลับต้องพบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องความไม่ชัดเจนของอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และรวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต การพิจารณาอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยจำต้องยึดหลักการสำคัญจากกฎหมายหรือจารีตประเพณี (Tradition) ต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ (History) ที่เกี่ยวข้องไว้ เพราะการดำเนินการในระบบการอำนวยความยุติธรรมของไทยนั้น ต้องย้อนกลับไปที่ประวัติศาสตร์ด้วยเช่นกัน ไม่ใช่เพียงแต่การนำหลักการของต่างประเทศมาเป็นแนวปฏิบัติตามในทุกเรื่องเสมอไป

²⁶ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือที่เรียกว่า ระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มาของกฎหมายในระบบนี้ที่สำคัญคือ จารีตประเพณี เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของระบบกฎหมายนี้ได้ยึดถือจารีตประเพณีเป็นหลักในการตัดสินคดี ครั้นเมื่อตัดสินคดีไปแล้วย่อมกลายเป็นคำพิพากษา ก็นำคำพิพากษานั้นมาใช้เป็นกฎหมาย ขณะเดียวกันความเห็นของนักปราชญ์กฎหมายก็ใช้เป็นหลักในการตัดสินคดีด้วยโดยอาศัยความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน นอกจากนั้น โขบายของรัฐธรรมนูญก็เป็นที่มาของกฎหมายด้วย เช่นเดียวกับความเชื่อในหลักศาสนา ซึ่งกฎหมายของบางประเทศก็ได้นำเอาหลักศาสนาเข้ามาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายด้วย

²⁷ กุลพล พลวัน. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 31.

²⁸ อุทัย อาทิวา. (2559). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 49.

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย

1) ออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง จากเดิมจำนวน 16 ประเภท ให้กับพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ เพิ่มอีกจำนวน 46 ประเภท²⁹ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กฎเสนาบดีว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติเครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 68 (ควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515) พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติ

²⁹กัญญรัตน์ วิชาตะวัต, ภัทรานิษฐ์ เขาคำ และบัณฑิต หอมเกษ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 138.

การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาคอลงประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ทหารผ่านศึกนอกประจำการและครอบครัวทหารผ่านศึกซึ่งเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ผู้ได้รับพระราชทานเหรียญกล้าหาญ พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติควบคุมโรคกษัตริย์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคกษัตริย์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พุทธศักราช 2483 พระราชบัญญัติคุ้มครองหมุดหลักฐานการแผนที่ พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาอากาศไทย พุทธศักราช 2461 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เชื้อ พ.ศ. 2534³⁰

สาเหตุที่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มาตรา 5 กำหนดให้ประธานศาลฎีกานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 วรรคสอง ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ (Regulation) และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการทำงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็นข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยเช่นเดิมอีกไม่ได้ ต้องออกเป็นกฎกระทรวง (Ministerial Regulation) เพราะมีผลกระทบต่ออำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน (Inquiry) ดำเนินคดีของตำรวจ

2) ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานสอบสวน โดยตรง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดตามโครงสร้างการสอบสวนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนในปัจจุบัน สำหรับการบริการงานสอบสวนร่วมกันในระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ³¹ ซึ่งกฎหมาย

³⁰ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 256.

³¹ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 5/2560 วันพฤหัสบดีที่ 18 พฤษภาคม 2560 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 2 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 8 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ

ฉบับนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดรายละเอียดในวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นเพียงการกำหนดกรอบในการทำงานที่เป็นหลักประกันความยุติธรรม (Guarantee Justice) ให้แก่ประชาชน ส่วนรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของร่างกฎหมายนั้นจะออกมาในรูปของอนุบัญญัติ (Subordinate Legislation) ต่อไป³² กำหนดลักษณะคดีที่จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ให้ทับซ้อนกับงานสอบสวนของหน่วยงานอื่นรวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรใหม่ระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ชัดเจน³³ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. จำต้องยึดหลักการสำคัญจากกฎหมายหรือจารีตประเพณีต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไว้ เพราะการดำเนินการในระบบการอำนวยความยุติธรรมของไทยนั้น แตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ³⁴

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นการกระจายงานสอบสวนให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่รักษาการตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน หรือหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่สรรพากร เป็นต้น³⁵ ตามกฎหมายประเภทความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) เพื่อเป็นการผลักดันให้มีกฎหมายโอนงานสอบสวนที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก คือ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะรับผิดชอบในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (Task Force)³⁶ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง และได้รวบรวมพยานหลักฐานมาตั้งแต่ต้น

80 พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ. หน้า 3-4. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธานอนุกรรมการ ผู้อภิปราย)

³²รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 2/2559 วันศุกร์ที่ 30 กันยายน 2559 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 2 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 8 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ. หน้า 3-4. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธานอนุกรรมการ ผู้อภิปราย)

³³พรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2559). แนวทางการปฏิรูประบบงานสอบสวนของตำรวจไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*, 46 (2). หน้า 138-139.

³⁴รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 2/2559. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 7. (พลตำรวจเอกสุเทพ เศรษฐินานนท์ ประธานอนุกรรมการ ผู้อภิปราย)

³⁵กัญญรัตน์ วิชาตะวัต, ภัทธานิชรุ้ เขาคำ และบัณฑิต หอมเกษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 146.

³⁶จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 299.

2) ควรเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่รับโอน ในด้านต่าง ๆ ได้แก่³⁷

ระหว่างการเตรียมความพร้อมการโอนภารกิจ ควรมีการฝึกอบรมบุคลากรร่วมกัน เพื่อให้เกิดความรู้ ทักษะความเชี่ยวชาญ ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจทุกขั้นตอน³⁸ และมีประสบการณ์ทั้งในเชิงศาสตร์และศิลป์ต่อการปฏิบัติงาน องค์กรความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะของตำรวจ เช่น การสืบสวน การจับกุม และการสอบสวน รวมทั้งการบริหารจัดการงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี รวมทั้งอื่น ๆ เช่น สถานที่ทำการ ห้องควบคุม รถที่ใช้ในการควบคุม เป็นต้น

3) ควรจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนใหม่ที่มีความเป็นอิสระ แยกผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเพื่อให้ปฏิบัติงานสอบสวนโดยเฉพาะ กำหนดโครงสร้างองค์กรใหม่ให้มีความเป็นอิสระเรื่องการบริหารคดีการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) และการบริหารงบประมาณ และการกำหนดค่าตอบแทน (Consideration) ให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่³⁹

4) ประเด็นการสอบสวนคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (The Criminal Justice Process) ของพนักงานฝ่ายปกครองต้องหาจุดเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของฝ่ายตำรวจ รวมถึงการกำหนดทิศทางภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมของไทยต้องมุ่งไปที่ประชาชนเป็นสำคัญ โดยประชาชนต้องสามารถพึ่งพาได้ทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจได้⁴⁰

ผู้วิจัยเห็นว่า หากได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง จากเดิมจำนวน 16 ประเภท ให้กับพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกจำนวน 46 ประเภท รวมทั้งสิ้น 62 ประเภท และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงานสอบสวนโดยตรง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะส่งผลให้การใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงาน

³⁷ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 312-323.

³⁸ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 327.

³⁹ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทร์พัช ไชยอักษรพงศ์ และวิชชุดา อิศรานุวรรณ. (2559). *เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ : จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. หน้า 7.

⁴⁰ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 5/2560 วันพฤหัสบดีที่ 18 พฤษภาคม 2560 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 2 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 8 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ . หน้า 9. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธานอนุกรรมการผู้อภิปราย)

ฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีความชัดเจน มีความเป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนในการสั่งการซึ่งอาจให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรมขึ้นได้ สามารถอำนวยความสะดวกทางอาญาให้แก่ประชาชน และเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง