

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรักษาความสงบเรียบร้อย¹ (Public Order) และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นรากฐานของการเสริมสร้างและพัฒนาประเทศในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม (Social) ด้านเศรษฐกิจ (Economics) และด้านการเมือง (Politics) เนื่องจากความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยเป็นปัจจัยที่ทำให้สังคมชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข รัฐทุกรัฐจึงต้องมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามไม่ว่าจะเป็น การป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม (Crime) การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (Property) การป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง การกระทำความผิดที่ละเมิดต่อกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มุ่งถึงความสัมฤทธิ์ผลของความยุติธรรม บนพื้นฐานของมนุษยธรรม ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้

การสอบสวนคดีอาญา (Criminal Inquiry) เป็นกลไกที่สำคัญของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ความสงบสุขของสังคม ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน อันเป็นหน้าที่ประการแรกที่สำคัญที่สุดของรัฐ ทั้งนี้ เพราะความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น เป็นความต้องการในการดำรงอยู่ของสังคมและมนุษย์ และยังเป็นพื้นฐานของการปกครองในอันที่จะเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติโดยรวม ซึ่งพนักงานสอบสวนเป็นองค์กรแรกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับความคิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ พนักงานสอบสวนจึงต้องปฏิบัติภายใต้กรอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด โดยให้พึงระลึกเสมอว่าผู้ต้องหา

¹การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง การรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ในการที่จะคุ้มครองและให้ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและประเทศชาติ รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่อย่างมีเอกราช ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2557). *แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตการพิมพ์ กรมการปกครอง. หน้า 4.

หรือจำเลย (Alleged Offender or the Accused) นั้น กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้ไม่มีความผิด (Presumption of Innocence) จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้เป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 29³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพนักงานสอบสวนจะต้องวางตัวเป็นกลาง มิใช่เพียงแต่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อให้ยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดประการเดียว แต่พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ต้องกระทำการสอบสวน (Inquiry) ด้วยความเป็นธรรม (Justice) ตามหลักนิติธรรม (Rule of Law)⁴ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะต้องกระทำการสอบสวนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและให้ความเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหาหรือผู้กล่าวหา เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ และให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้นในสังคม พนักงานสอบสวนจึงควรที่จะสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่มีอยู่ และนำมาถ่วงพิเคราะห์ว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือได้หรือรับฟังได้มากน้อยเพียงใด และถ้าพยานหลักฐานไม่พอรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด จะได้มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวไปโดยเร็ว และถ้ามีพยานหลักฐานยืนยันว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด จะได้มีความเห็นควรสั่งฟ้องและนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการ (Public Prosecutor) เพื่อดำเนินคดีต่อไป ซึ่งจะก่อให้เกิดกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) มีประสิทธิภาพและให้ความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเข้มแข็ง และก่อให้เกิดกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นที่เชื่อถือศรัทธาและได้รับการยอมรับจากประชาชน และในขณะเดียวกันระบบการสอบสวนคดีอาญาจะต้องเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริงด้วย เพราะอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเป็นการใช้

³ มาตรา 29 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

๑๗๑

๑๗๑

⁴ 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 ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการ หรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง

อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อให้ประเทศชาติและสังคมดำรงอยู่ด้วยความผาสุก ปลอดภัย และประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วยความชอบธรรม⁵

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)⁶ วางหลักว่า การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา

สำหรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการสอบสวน เมื่อพิเคราะห์หัตถ์บัญญัติ ในมาตรา 2 (11) และมาตรา 131⁷ แล้ว ปรากฏดังนี้

1. เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา
2. เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด
3. เพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิด และ
4. เพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

การสอบสวนจึงเป็นกรณีที่เกิดความผิดอาญาขึ้นแล้ว โดยพนักงานสอบสวนดำเนินการ เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) ซึ่งอาจจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยาน วัตถุ และจัดการให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินพยานหลักฐานนั้น ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การควบคุม ผู้ต้องหา การนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล การทำบันทึกกรณีผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าการกระทำ นั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่ เช่น ทรัพย์หายไปเป็นเพราะเจ้าทรัพย์ทำหายเอง หรือเพราะมีคน ลักไป เป็นต้น เพื่อพิสูจน์ความผิด เช่น เมื่อฟังว่าทรัพย์นั้นถูกลักไป ก็พิจารณาจากพยานหลักฐานว่า ผู้ต้องหาเป็นคนร้ายหรือไม่ และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ เช่น เมื่อฟังว่า

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

⁶มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา

๑๗๑

๑๗๑

(11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

๑๗๑

๑๗๑

⁷มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบ ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ก. เป็นคนร้ายรายนี้จริง ก็จัดการออกหมายเรียกตัว ก. มาสอบสวนเป็นผู้ต้องหา หาก ก. หลบหนี ก็ดำเนินการออกหมายจับเพื่อให้ได้ตัวมา จะได้ส่งพนักงานอัยการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป

เมื่อรู้ว่าความผิดเกิดขึ้นแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องสอบสวนให้รู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด และเมื่อรู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว ก็ต้องแสวงหาพยานหลักฐานจนครบถ้วนเพื่อพิสูจน์ความผิด (Establish the Guilt) นั้น และเอาผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้

การสอบสวนคดีอาญาในส่วนหนึ่งเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี (Procedural Subject) หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจต่างคนต่างทำการสอบสวน กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่า บุคคลใดจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน⁸ (Prinzip “*ne bis idem*” / Principle of Double Jeopardy)

สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนเสร็จแล้วและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมหมดอำนาจที่จะทำการสอบสวนต่อไป การที่ตำรวจหน่วยอื่นทำการสอบสวนและทำความเห็นใหม่แล้วเสนอต่อพนักงานอัยการในรูปของการสอบสวนเพิ่มเติม นั้นพนักงานอัยการไม่อาจรับไว้พิจารณาได้” ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 47/2530

หลักการของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจกับพนักงานสอบสวนว่า สำนวนการสอบสวนในเรื่องเดียวกันต้องมีเพียงสำนวนเดียวเท่านั้น กล่าวคือพนักงานสอบสวนท้องที่ต่าง ๆ จักต้องร่วมมือกันทำการสอบสวนคดีอาญา ไม่ใช่แยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวน เพราะการแยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวนย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้งได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องห้ามตามกฎหมาย แต่ไม่หมายความเลยไปถึงว่าพยานหลักฐานในสำนวนคดีหลังนั้นซึ่งไม่ควรจะเกิดขึ้น จะรับฟังประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ได้ เพราะการดำเนินคดีอาญาใช้หลักการตรวจสอบ (Examination Principle)⁹

⁸มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้

(1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด

๑๓๑

๑๓๑

(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

๑๓๑

๑๓๑

⁹คดีคนคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 447-448.

ปัญหาว่าผู้ใดมีอำนาจสอบสวนนั้นมีความสำคัญยิ่ง เพราะหากผู้ที่ไม่อำนาจสอบสวนทำการสอบสวน ก็จะทำให้การสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องตามไปด้วย นอกจากนี้ อำนาจสอบสวนยังเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกส่วนหนึ่งด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Code) จึงบัญญัติให้เป็นอำนาจเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสอบสวน แต่เจ้าพนักงานของรัฐก็มีอำนาจสอบสวนกันทุกฝ่าย ทั้งนี้ เจ้าพนักงานใดจะเป็นพนักงานสอบสวน กฎหมายได้บัญญัติถึงตัวบุคคลไว้โดยเฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 18¹⁰ และมาตรา 19¹¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเช่นนี้ บุคคลอื่นจะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้ นอกจากจะมีกฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะเรื่อง ๆ ไป หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจสอบสวนแล้วจะทำการสอบสวนไม่ได้¹²

มาตรา 2 (6) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนหมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน” บุคคลที่ประมวล

¹⁰มาตรา 18 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

๑๗๑

๑๗๑

¹¹มาตรา 19 ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
 - (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
 - (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป
 - (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
 - (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
 - (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง
- พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

๑๗๑

๑๗๑

¹²ธีสุทธิ์ พันธุ์ฤทธิ์. (2550). *การสอบสวน (INQUIRY)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 37-38.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีอำนาจสอบสวนบัญญัติอยู่ในมาตรา 18 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ตามบทบัญญัติดังกล่าว บุคคลที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีอำนาจสอบสวน คือ

1. ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า

2. ในจังหวัดอื่น ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่¹³ (Superior Administrative or Police Official) ปลัดอำเภอ และนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน สำหรับพนักงานสอบสวนในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีตามมาตรา 18 นั้น มีทั้งพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ ในกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจสอบสวนคือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรี เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภทซึ่งอยู่ภายในเขตอำนาจของตน

¹³มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา

๑๗๑

๑๗๑

(17) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” หมายความว่า เจ้าพนักงานดังต่อไปนี้

(ก) ปลัดกระทรวงมหาดไทย

(ข) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

(ค) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

(ฅ) ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย

(ง) อธิบดีกรมการปกครอง

(จ) รองอธิบดีกรมการปกครอง

(ฉ) ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง

(ช) หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง

(ซ) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง

(ฌ) ผู้ว่าราชการจังหวัด

(ญ) รองผู้ว่าราชการจังหวัด

(ฎ) ปลัดจังหวัด

(ฏ) นายอำเภอ

(ฐ) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

๑๗๑

๑๗๑

เดิมเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตำแหน่งตั้งแต่ปลัดอำเภอและนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปถึงพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ร่วมกัน ทำการสอบสวนความผิดอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจของตน¹⁴

ต่อมาได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้พนักงานฝ่ายตำรวจตั้งแต่ นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปจนถึงพนักงานฝ่ายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนภายในเขตนั้น พนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ปลัดอำเภอจนถึงพนักงาน ฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ไม่มีอำนาจสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2506 ให้โอน อำนาจในการสอบสวนจากพนักงานฝ่ายปกครองไปอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว ต่อมา มีข้อบังคับ ที่ 1/2509 เรื่อง ระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและ จังหวัดธนบุรี ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509¹⁵ ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าว ให้อำนาจการสอบสวนอยู่กับ ฝ่ายตำรวจ แต่ให้ฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าร่วมสอบสวนได้บางกรณี ต่อมา มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญา ในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2518 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เมื่อได้รับคำร้องเรียนขอความเป็นธรรม มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนวน การสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินตามที่เห็นสมควร สั่งเปลี่ยนตัว พนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมการสอบสวนคดีได้ด้วย ต่อมา มีข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ลงวันที่ 26 กันยายน 2520 กำหนดให้คดีอาญาในความผิดตามกฎหมาย 10 ฉบับ อยู่ในอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนได้ฝ่ายเดียว คือ กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษา

¹⁴ ธีสุทธิ์ พันธุ์ฤทธิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 39.

¹⁵ ข้อ 13 การสอบสวนคดีที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องหาคดีอาญา เพราะได้กระทำการตามหน้าที่ หรืออ้างว่าได้กระทำการตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือ กล่าวโทษรับมาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีทราบโดยด่วน เพื่อสั่งให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสอบสวนดำเนินคดี และถ้าเป็นเรื่องที่เสนอมาอย่างส่วนกลางหรือ เป็นเรื่องที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ให้กรมการปกครองและกรมตำรวจจัดพนักงานสอบสวนของแต่ละฝ่าย ร่วมกันสอบสวนดำเนินคดี

น้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา

ปัจจุบันมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2523 ใช้บังคับกับการดำเนินคดีอาญา (Criminal Procedure) ที่ว่าราชอาณาจักรโดยให้มีหลักการคงเดิม คือ อำนาจการสอบสวนตกอยู่กับฝ่ายตำรวจ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจจับและรวบรวมพยานหลักฐานส่งพนักงานสอบสวนได้ และยังมีอำนาจควบคุมการสอบสวนบางอย่างตามที่เคยมีในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 เรื่อง ระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 จึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายที่อยู่ในภารกิจของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง จำนวน 19 ประเภท และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ให้ตัดกฎหมายจำนวน 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ให้ตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนดำเนินคดี ดังนั้น จึงคงเหลือกฎหมายที่ให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนความผิดอาญา จำนวน 16 ประเภท¹⁶ ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองได้ทำการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทมาอย่างต่อเนื่อง

¹⁶ข้อ 2 ความผิดอาญาตามกฎหมายดังต่อไปนี้ ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนได้

- (1) กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
- (2) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (3) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร
- (4) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
- (5) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (6) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
- (7) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- (8) กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
- (9) กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (10) กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

เมื่อครั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นกรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บังคับบัญชา (Superior) ได้ออกข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งกรมตำรวจในขณะนั้นได้ถือปฏิบัติตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาตลอด ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาโอน กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541¹⁷ บัญญัติให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง จนกระทั่ง พ.ศ. 2556 การสอบสวนคดีอาญาที่เป็นอำนาจทั้งฝ่ายตำรวจและ ฝ่ายปกครองก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกธรรมชาติในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวนและมาตรการควบคุม ตรวจสอบเร่งรัด การสอบสวน คดีอาญา โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2556 เป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาประวัติความเป็นมาของการสอบสวนคดีอาญาตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบันแล้ว พบว่าอำนาจการสอบสวนคดีอาญาได้มีการโอนไปมาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ อยู่เสมอ บางยุคก็โอนขาดไปให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบไปเลย แต่บางยุคก็มีการแบ่งอำนาจ สอบสวนกันระหว่างพนักงานทั้งสองฝ่าย ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไป (General Principle of Law) เกี่ยวกับอำนาจ พนักงานสอบสวน (Investigation Authority) โดยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการซึ่งมียศตั้งแต่ชั้น นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า

-
- (11) กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
 - (12) กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสารักษาดินแดน
 - (13) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
 - (14) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
 - (15) กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
 - (16) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

¹⁷ปัจจุบันมีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดสถานะอำนาจหน้าที่ตำแหน่ง หรือบรรดากิจการอื่นใดที่เป็น ของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ให้โอนไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่มีผลกระทบต่อ ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ที่เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการ ดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับ โดยมีมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจไว้ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงยังมีผล ใช้บังคับ

นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตนได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ จึงทำให้พนักงานสอบสวนดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งปวง ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจ และหน้าที่ทำการสอบสวนสำหรับพนักงานสอบสวนในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีตามมาตรา 18 นั้น มีทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (Administrative or Police Official)

อย่างไรก็ตาม แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับ อำนาจพนักงานสอบสวน การสอบสวนคดีอาญายังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจสอบสวน ขาดความเป็นเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อน ในการสั่งการหรืออาจทำให้เกิดความสับสน ในกระบวนการยุติธรรมขึ้นได้

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ วัตถุประสงค์ในการสอบสวน คดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งการออกคำสั่งที่ เกี่ยวข้อง ตลอดจนสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (The Criminal Justice Process) ทั้งนี้ เพื่อให้มี หลักเกณฑ์ในการสอบสวนที่ชัดเจน เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา (Authority of Criminal Inquiry) เป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อให้ประเทศชาติและ สังคมดำรงอยู่ด้วยความผาสุก ปลอดภัย และประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วยความชอบธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการสอบสวนคดีอาญาของพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
2. ศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
3. ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจของไทยและของต่างประเทศ
4. วิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

5. ค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจพนักงานสอบสวน แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทหนึ่งประเภทใด โดยเฉพาะ จึงทำให้พนักงานสอบสวนดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งปวง อย่างไรก็ตาม การสอบสวนคดีอาญายังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจสอบสวน ขาดความเป็นเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อนในการสั่งการหรืออาจทำให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง จากเดิมจำนวน 16 ประเภท ให้กับพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกจำนวน 46 ประเภท รวมทั้งสิ้น 62 ประเภท และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงานสอบสวน โดยตรง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้เกิดความชัดเจน (Clearly) ความเป็นเอกภาพ (Unity) เหมาะสม มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาที่มาและความสำคัญของปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พระราชบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับ กฎกระทรวง และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ ซึ่งจะทำการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์จากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย คำพิพากษาฎีกา บทความ เอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต อีกทั้งได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - Depth Interview) บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องแล้วนำมาเรียบเรียงแบบพรรณนาและใช้ในการวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
2. เข้าใจความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
3. พิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจของไทยและของต่างประเทศ
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
5. สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ