

บทที่ 2

ความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา

การใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา¹ (The Criminal Justice Process) โดยเจ้าหน้าที่รัฐย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งฝ่ายผู้ต้องหา (Alleged Offender) ผู้เสียหาย (Injured Person) และพยาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำรงความยุติธรรมเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคม ดังนั้น นอกจากจะต้องมีความแม่นยำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ² และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ รวมทั้ง พนักงานอัยการ ศาล จะต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงความหมาย หลักฐาน แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญที่เป็นหลักการและเหตุผลด้วย เพื่อให้การสอบสวนซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในบทนี้ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาถึงความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนแนวคิดการสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยอย่างเหมาะสมต่อไป

¹ คณิต ฒ นคร. (2552). *ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา : สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11. ได้อธิบายถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ว่า “คดีอาญามีการตรวจสอบสองชั้น คือ ชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล ชั้นเจ้าพนักงานต้องร่วมมือกันทำงาน เพราะกระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการ “วงล้อ” เดียว แยกไม่ได้ มีคนรับผิดชอบคนเดียว คนอื่นต้องมาช่วยกันทำให้เกิดความถูกต้องและเป็นเอกภาพ”

² สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ ได้อธิบายถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยยึดหลักการสำคัญ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้ามาประโยชน์ของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ในระหว่างอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติจะมีสถานะเป็นอำนาจสูงสุด (Supreme Power) เพราะทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ ต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจสูงสุดเพราะมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคน

2.1 ความหมาย ประเภท ภารกิจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง

พนักงานฝ่ายปกครองใช้เรียกเจ้าหน้าที่ในองค์กรฝ่ายปกครอง อาทิ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน กรรมการอำเภอ ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามและดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ในประเทศไทยมาช้านานก่อนที่จะมีตำรวจเกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะถือว่าพนักงานฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข อันเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทย³ (Ministry of Interior)

2.1.1 ความหมายของพนักงานฝ่ายปกครอง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัสดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม”

อำนาจหน้าที่หลักของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (Administrative or Police Official) ทั่วไป คือ อำนาจหน้าที่ในการสืบสวน⁴ (Investigation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นไปที่การป้องกันอาชญากรรม (Crime) โดยปกติการสืบสวนจึงเริ่มก่อนทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และเมื่อความผิดเกิดขึ้นแล้ว การสืบสวนก็จะเป็นกระบวนการที่สนับสนุนการสอบสวน⁵

2.1.2 ประเภทของพนักงานฝ่ายปกครอง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แบ่งพนักงานฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16)⁶ นี้ หมายความว่ารวมถึงพนักงานฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการจับกุมปราบปราม

³กุลพล พลวัน. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิธิธรรม. หน้า 29.

⁴มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

⁵คณิต ณ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 107-108.

⁶มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “ศาล” หมายความว่าศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

(16) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจ

ผู้กระทำความผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ด้วย ซึ่งได้แก่

(1) ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสืบสวนคดีอาญาไว้ ทั้งการค้น (Search) การยึด และการจับ ตามมาตรา 28⁷ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

(2) กำนัน มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย (Public Order) และการสืบสวนคดีอาญาไว้ ทั้งการค้น การยึด และการจับ (Arrest) และให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 35⁸ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

และหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

๗๑๑

๗๑๑

⁷มาตรา 28 ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

ข้อ 3 เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัย ว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 5 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 6 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

⁸มาตรา 35 กำนันมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา ดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

๗๑๑

๗๑๑

(3) นายอำเภอ (กรมการอำเภอ) มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น นายอำเภอจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสืบสวน (Investigation) คดีอาญาภายในเขตอำนาจของตน ตามมาตรา 101⁹ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

(4) ปลัดอำเภอ เมื่อนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ (Competence) ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสืบสวนคดีอาญา ปลัดอำเภอผู้ซึ่งเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายอำเภออยู่ในตัวเป็นปกติตามกฎหมาย ปลัดอำเภอจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย (Public Order) และการสืบสวนคดีอาญาเช่นกัน ตามมาตรา 66¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

ข้อ 3 เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอ

ข้อ 4 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำนันต้องจัดการให้ขึ้นไปตามหมาย

ข้อ 6 ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราลีน หรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัดและทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้น ไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็นแล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

มาตรา 101 หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญานั้น มีดังต่อไปนี้

ข้อ 1 บรรดาอำนาจซึ่งกฎหมายกำหนดไว้สำหรับผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้น ให้กรมการอำเภอใช้ได้ทุกอย่าง

ข้อ 2 ความอาญาเกิดขึ้นในท้องที่อำเภอใด หรือตัวจำเลยมาอาศัยอยู่ในท้องที่อำเภอใด ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งให้จับผู้ต้องหามาได้สวนคดีเรื่องนั้นในชั้นต้น

ข้อ 3 ในการไต่สวนในชั้นต้นก็ดี หรือจัดการตามหมายอย่างใด ๆ หรือตามคำสั่งของศาล หรือคำสั่งในทางราชการอย่างใด ๆ ก็ดี ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะออกหมายเรียกตัวคนมาสาบานให้การเป็นพยานหมายค้นบ้านเรือน หรือหมายยึดสิ่งของได้

ข้อ 4 ในการค้นบ้านเรือน หรือยึดสิ่งของนั้น ถ้านายอำเภอไปค้น หรือยึดเอง ไม่ต้องมีหมาย ถ้าจะแต่งให้ผู้แทนไปค้นหรือยึด ก็ให้นายอำเภอมีหมายสั่งเจ้าพนักงานผู้ถือหมายมีอำนาจที่จะค้นและยึดได้ตามหมาย

๑๗๑

๑๗๑

¹⁰มาตรา 66 อำเภอ 1 ให้มีพนักงานปกครองคณะ 1 เรียกรวมกันว่า กรมการอำเภอ ๆ แยกเป็นรายตำแหน่ง ดังนี้ คือ

(1) นายอำเภอ หรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษ เรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง มีอำเภอละคน 1

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27¹¹ มาตรา 28¹² มาตรา 28 ทวิ¹³ มาตรา 34¹⁴ มาตรา 35 มาตรา 37¹⁵ มาตรา 48¹⁶

(2) ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภออยู่ในบังคับนายอำเภอ อำเภอ 1 มีจำนวนปลัดอำเภอ มากน้อยตามสมควรแก่ราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

¹¹มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร ในหมู่บ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

¹²อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7

¹³มาตรา 28 ทวิ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมาย จากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ

(2) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

(3) ตรวจสอบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านร่วมกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁴มาตรา 34 บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎร ในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การตั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตาม สมควรแก่หน้าที่

¹⁵มาตรา 37 ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่าสุ่มในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียก ผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง

¹⁶มาตรา 48 แพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่ดังกล่าวต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 ที่จะช่วยกำนันผู้ใหญ่บ้านคิดอ่านและจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ดังกล่าวไว้ใน มาตรา 36 และ 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

และมาตรา 50¹⁷ ส่วนกำหนดให้กำนัน (Subdistrict Headman) ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสืบสวนคดีอาญาภายในเขตอำนาจของตนทั้งสิ้น เช่นนี้ แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จึงหมายถึงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความในมาตรา 2 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ด้วยเช่นกัน

2) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Superior Administrative or Police Official) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17)¹⁸ ตำแหน่งของกระทรวงมหาดไทย

¹⁷มาตรา 50 เมื่อกำนันเห็นว่ามีการอันใดเนื่องในการรักษาความปกติเรียบร้อยในตำบลสมควรจะปรึกษาหารือกัน ในระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง และแพทย์ประจำตำบล กำนันก็มีอำนาจที่จะเรียกมาประชุมปรึกษาหารือกัน และให้เอาเสียงที่เห็นพร้อมกัน โดยมากเป็นที่ชี้ขาดตกลงในการที่ปรึกษาหารือกันนั้น

¹⁸มาตรา 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) หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง

(ซ) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง

(ฌ) ผู้ว่าราชการจังหวัด

(ญ) รองผู้ว่าราชการจังหวัด

(ฎ) ปลัดจังหวัด

(ฏ) นายอำเภอ

(ฐ) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

(ฑ) อธิบดีกรมตำรวจ

(ฒ) รองอธิบดีกรมตำรวจ

(ณ) ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ

ส่วนกลาง ได้แก่ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสำนักงานและนิติการ กรมการปกครอง ผู้อำนวยการส่วนและหัวหน้ากลุ่มในสำนักงานสอบสวนและนิติการ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ส่วนภูมิภาค (Provincial) ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

เหตุผลที่แบ่งพนักงานฝ่ายปกครอง ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) กับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) เนื่องจากการกระทำบางอย่างที่ไม่สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ของประชาชนมากนัก หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย (Public Order) หรือเป็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime) ในเบื้องต้น หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในเบื้องต้น รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง (Security) ในเบื้องต้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยทั่ว ๆ ไปสามารถทำได้ แต่สำหรับของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ จะเห็น

-
- (ค) ผู้บัญชาการตำรวจ
 - (ค) รองผู้บัญชาการตำรวจ
 - (ค) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ
 - (ท) ผู้บังคับการตำรวจ
 - (ช) รองผู้บังคับการตำรวจ
 - (น) หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด
 - (บ) รองหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด
 - (ป) ผู้กำกับการตำรวจ
 - (ผ) ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเขต
 - (ฝ) รองผู้กำกับการตำรวจ
 - (พ) รองผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเขต
 - (ฟ) สารวัตรใหญ่ตำรวจ
 - (ภ) สารวัตรตำรวจ
 - (ม) ผู้บังคับกองตำรวจ
 - (ย) หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป
 - (ร) หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป
- ทั้งนี้ หมายความว่ารวมถึงผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้วแต่ผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงาน ใน (ม) (ย) และ (ร) ต้องมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปด้วย

ได้ว่าตำแหน่งเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกหรือคัดสรร แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ที่รัฐมอบหมายบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ (Responsibility) ให้ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนได้

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) อีกประเภทหนึ่ง คือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุม ผู้กระทำความผิด ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต (Excise Department) มีกฎหมายสรรพสามิต ซึ่งให้อำนาจจับกุม ปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับสุรา ยาสูบ ไม้ซัดไฟ ฯลฯ เจ้าพนักงานกรมศุลกากร มีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องภาษีศุลกากร (Customs) ในการจับกุมสอบสวนฟ้องคดี แต่บางเรื่องต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมศุลกากรก่อน ฯลฯ พนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ฯลฯ¹⁹ เช่นนี้เจ้าพนักงานดังกล่าว ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) จึงแตกต่างกับพนักงานฝ่ายปกครองในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และตำรวจซึ่งมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วไป²⁰ จึงสามารถจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดทุกประเภทโดยไม่จำกัด

ดังนั้น พนักงานฝ่ายปกครองในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย จึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ พนักงานฝ่ายปกครอง (ทั่วไป) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ได้แก่ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบ และพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

2.1.3 ภารกิจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง

การกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาจากภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

¹⁹เมธา วาติเจริญ. (2547). *คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา “เชิงวิเคราะห์และเสนอแนะ” เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล. หน้า 50.

²⁰คณิต ณ นคร. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5*. หน้า 107.

พ.ศ. 2545 มาตรา 30²¹ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริม และพัฒนาการเมือง (Political Development) การปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาชุมชน (Community Development) การทะเบียนราษฎร (Civil Registration /Meldestelle) ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย (Public Danger) และการพัฒนาเมือง ฯลฯ

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ประกอบด้วยแล้วภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย สรุปได้ 4 ประการ คือ²²

1) ด้านการเมืองการปกครอง (Politics) กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การปกครอง และการบริหาร หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ (National Security)

2) ด้านเศรษฐกิจ (Economics) กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจะต้องประสานและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังรับผิดชอบการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร การคุ้มครองผู้เช่านา การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กนอกเขตชลประทานและการชลประทานราษฎร

3) ด้านสังคม (Social) กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชน และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

²¹มาตรา 30 กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

²²กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2557). *แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน กรมการปกครอง. หน้า 4.

4) ด้านการพัฒนาทางกายภาพ กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดชุมชน การจัดที่ดิน การให้บริการขั้นพื้นฐานในชนบท การจัดผังเมืองรวม (Principle City Plan) ผังเมืองเฉพาะ และการให้บริการสาธารณูปโภค (Public Utility) ในเขตเมือง

2.2 ระบบการดำเนินคดีอาญาและหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญามีวิวัฒนาการจากระบบการดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีโดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ไปสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ตามแนวความคิดของพวกเสรีนิยมและการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เกิดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ขึ้นหลายประการ จึงได้กล่าวถึงระบบการดำเนินคดีอาญาและหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญา²³

2.2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

เมื่อมีการกระทำผิดคดีอาญาเกิดขึ้น จะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในด้านชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน รัฐซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะดำเนินการต่อผู้กระทำผิด (Wrongdoer) เหล่านี้ โดยผ่านทางเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการ (Public Prosecutor) และศาล (The judge)

เจ้าพนักงานหรือองค์กรดังกล่าวนี้ ต้องทำหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่จะให้การบังคับใช้ตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ซึ่งหน้าที่สำคัญที่สุดของเจ้าพนักงานเหล่านี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา คือ หน้าที่ต้องเสนอและค้นหาข้อเท็จจริง เพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายในส่วนของสารบัญญัติ (Substantive Law) ได้ถูกต้อง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยุติธรรมในชั้นการสอบสวนเท่านั้น

ในระบบการดำเนินคดีอาญา (Criminal Procedure System) นั้นหากพิจารณาตามประวัติความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญาแล้ว กล่าวได้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญา มี 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน (Inquisitionsprozess /Inquisitorial System) และการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Akkusationsprozess /Accusatorial System)

²³ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 60.

1) ระบบไต่สวน

ระบบการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาคดีออกจากกันในห้องกรในการดำเนินคดีที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรเดียว กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือศาล และในการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนนั้น ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไร กล่าวคือ เป็นกรรมในคดี²⁴

ก่อนการใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยใช้ระบบไต่สวน และการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยตามระบบไต่สวนนี้ได้เลวร้ายเมื่อมีวิธีพิจารณาจารีตนครบาลเกิดขึ้น²⁵

2) ระบบกล่าวหา

รัตนโกสินทร์ศก (ร.ศ.) 115 (พ.ศ. 2539) นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจุดหนึ่งของการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย กล่าวคือ นอกจากจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 แล้ว ยังได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาล²⁶ (Ordeal) รัตนโกสินทร์ศก 115 อีกด้วย อันเป็นผลให้ยกเลิกการดำเนินคดีอาญา ระบบไต่สวน และมาใช้ในการดำเนินคดีอาญา ระบบกล่าวหาแทนเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ²⁷

หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 นี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย กล่าวว่า เอาแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ และได้มีอิทธิพลตกทอดมาจนถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปัจจุบัน²⁸

การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ใช้ระบบกล่าวหา คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ห้องกรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหา

²⁴ คณิต ฒ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 60-61.

²⁵ คณิต ฒ นคร. (2520). อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. *วารสารนิติศาสตร์*, 2 (9), หน้า 133-134.

²⁶ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ได้อธิบายว่า จารีตนครบาล หมายถึงวิธีไต่สวนพิจารณาคดีนครบาลซึ่งเป็นคดีโจรผู้ร้ายหรือคดีที่มีโทษหลวง เมื่อคนร้ายจำนนต่อพยานหลักฐานแล้วแต่ยังไม่ยอมรับสารภาพ โดยให้ใช้ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น เจียน แต่ไม่ให้ถึงแก่ชีวิต

²⁷ คณิต ฒ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 61.

²⁸ หยุด แสงอุทัย. (2482). บันทึกเรื่องคำพิพากษาหมู่เกี่ยวกับฟ้องเคลือบคลุม. *บทบัญญัติ*, 12. หน้า 395-399.

และจำเลย) จากการเป็นกรรมในคดี (Prozessobjekt / Procedural Object) ขึ้นเป็นประธานในคดี (Prozesssubjekt / Procedural Subject)

ระบบกล่าวหาอันเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่นั้น แท้จริงแล้วมิใช่ระบบการดำเนินคดีอาญาใหม่ แต่เป็นการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน กล่าวคือ การที่นานาประเทศเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนั้น เพราะเห็นว่าในการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติลำเอียง (Bias) และมักรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ฉะนั้น เพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษา และเพื่อจำกัดข้อผิดพลาดดังกล่าว จึงได้มีการตัดอำนาจของผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องไปให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่ง คือ พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้หรือเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลก็คงเหลือแต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี เนื่องจากในการดำเนินคดีระบบกล่าวหา กฎหมายไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุประสงค์แห่งการชักฟอกหรือเป็นกรรมในคดี แต่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนและเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณา (Prozesshandlung / Procedure Act) ที่มีขอบ²⁹

ตามระบบการดำเนินคดีระบบกล่าวหา ศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องขึ้นมา และศาลจะตัดสินหรือพิพากษานอกฟ้องไม่ได้ นอกจากนี้ ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องมาก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน ตามมาตรา 192³⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบทบัญญัตินี้หมายความว่า ตามระบบกล่าวหาศาลจะตัดสินหรือพิพากษานอกฟ้องไม่ได้³¹

ในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา มีการแยกการดำเนินคดีอาญาออกเป็นสองชั้น คือ การดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานกับการดำเนินคดีชั้นศาล ซึ่งการดำเนินคดีอาญาทั้งสองชั้นแยกต่างหากจากกัน กล่าวคือ เจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากศาล ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีหรือในการสั่งคดี³²

²⁹ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 62.

³⁰ มาตรา 192 ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่ง เกินคำขอ หรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง

๑๗๑

๑๗๑

³¹ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 63.

³² § 150 (Unabhängigkeit vonden Gericht)

Die staatsanwaltschaft ust in ihren amtlichen Verrichtungen von den Gerichten unabhängig.]

พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับคำพิพากษาของศาล (Judgment) กล่าวคือ แม้ศาลจะได้เคยพิพากษาว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (Criminal Offence / Violation) หรือเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วย พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะสั่งและดำเนินการในทางตรงกันข้ามได้³³

2.2.2 หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญา

หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญามีหลายประการ คือ

1) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage/Public Prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ เดิมการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย (Injured Person) การดำเนินคดีอาญาเดิมจึงปะปนกับการดำเนินคดีแพ่ง (Civil Process) จนแยกไม่ออก ซึ่งก่อนที่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะเกิดขึ้น นอกจากจะมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Privatklage / Private prosecution) แล้ว ยังมีหลักการดำเนินคดีอาญาอีกหลักหนึ่ง เรียกว่า หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popularklage / Popular Prosecution) นั้น ถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนจึงสามารถฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่คำนึงว่าผู้ฟ้องจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่³⁴

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษนั้น ถือว่าประชาชนทุกคนต่างมีความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม³⁵ ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ เมื่อประชาชนคนหนึ่งฟ้องคดีอาญากับประชาชนคนอื่นคนหนึ่ง ผู้ฟ้องกับผู้ถูกฟ้องจึงมีความเท่าเทียมกัน (Equality) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Parties) ที่ไม่ต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง

แม้ว่าการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติของอังกฤษส่วนมากตำรวจดำเนินคดีขึ้นมาก่อน

กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลเยอรมัน

มาตรา 150 ในการจัดองค์กรนั้น อัยการย่อมมีความเป็นอิสระจากศาล

³³ คณิต ฒ นคร. (2552). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 4.

³⁴ คณิต ฒ นคร. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 5. หน้า 65.

³⁵ แนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นของประชาชนนี้คือ แนวความคิดตาม “กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น” ของไทย

โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ “Director of Public Prosecutions” (DPP) และในบางกรณี DPP ก็เข้าดำเนินคดีเองหรือเข้าควบคุมคดีอย่างใกล้ชิด ส่วนในศาลก็ใช้ Barrister เป็นผู้แทนแผ่นดิน ซึ่ง DPP ที่กล่าวมาไม่ใช่พนักงานอัยการ แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้สร้างขึ้นมากเพื่อควบคุมการฟ้องคดีอาญา (Prosecution) โดยประชาชนตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และการเกิดขึ้นของเจ้าพนักงานตำแหน่งนี้เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำการฟ้องคดีโดยรัฐหรือการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเข้ามาใช้ในประเทศนั้น³⁶

ประเทศอังกฤษเพิ่งเปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ค.ศ. 1986 ซึ่งปัจจุบันใน อังกฤษ ได้มีการจัดตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า Crow Prosecution Service (CPS) ขึ้น องค์กรอัยการนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (DPP) เป็นตำแหน่งเดิมแต่เปลี่ยนบทบาทใหม่และมี Attorney General เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในคณะรัฐมนตรี โดย CPS มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีอาญา ซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น คดีจราจร อย่างไรก็ตาม สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ยังคงอยู่ต่อไป แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจจะเข้าไปดำเนินคดีเองหรืออาจจะใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร³⁷

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้สำหรับประเทศไทยผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางมาก และจากการตีความคำว่าผู้เสียหายที่ขาดหลักวิชาการทำให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมาย³⁸

ตามที่พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญานั้น หมายความว่าพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง (Vorverfahren /Pre-Trial Stage) อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ กล่าวคือ ตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ (Hilfbeamten der Staatsanwaltschaft /Public Prosecutor’s Assistant Officer) แต่การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทยทางปฏิบัติแยกความรับผิดชอบออกเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน แล้วต่อด้วยการดำเนิน

³⁶ คณิต ฅ นคร. (2525). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. *วารสารอัยการ*, ประจำเดือนกันยายน. หน้า 31-32.

³⁷ คณิต ฅ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 66.

³⁸ คณิต ฅ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 66.

คดีอาญาของพนักงานอัยการ และการแยกความรับผิดชอบในทางปฏิบัตินี้เป็นการแยกที่ค่อนข้างเด็ดขาดซึ่งผิดระบบ

การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานอาจเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legalitätsprinzip / Legality Principle) หรือไม่ก็เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunitätsprinzip / Opportunity Principle) สำหรับประเทศไทยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ส่วนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

2) หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage/ Public Prosecution) ทั้งนี้ เห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็น โจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ๆ ได้”³⁹

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ได้แสดงชัดถึงการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแล้ว และยังสามารถแสดงถึงบทบาทของรัฐว่าแม้ตามกฎหมายผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาได้ด้วย แต่ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการหรือคดีของรัฐเสียหายไม่ได้ กล่าวคือ รัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการยังเป็นผู้รับผิดชอบที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญา หรือแม้แต่ศาลก็จะทำให้คดีของรัฐเสียหายไม่ได้

คดีอาญาในความผิดอาญาแผ่นดิน (Criminal Offense) เมื่อผู้เสียหายยื่นฟ้องผู้ต้องหาไม่ว่าคดีนั้นพนักงานอัยการจะได้รับสำนวนการสอบสวนแล้วหรือไม่ ศาลจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ เพื่อพนักงานอัยการจะได้เข้าไปดูและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่คดีของรัฐ⁴⁰

คดีอาญาในความผิดอาญาแผ่นดินที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในระหว่างที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังไม่เห็นชอบหรือแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาในคดีดังกล่าวนั้นต่อศาล ในกรณีเช่นนี้ศาลก็ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบถึงการยื่นฟ้องคดีของผู้เสียหาย เพื่อพนักงานอัยการจะได้พิจารณาดำเนินการไม่ให้คดีของพนักงานอัยการหรือคดีของรัฐเสียหาย หากศาลไม่แจ้งให้พนักงานอัยการทราบตามแนวทางที่ไม่ถูกต้องที่ปฏิบัติอยู่

³⁹ คณิต ฅ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 67.

⁴⁰ คณิต ฅ นคร. (2554). บทบาทของศาลในคดีอาญา. *วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์*, 1 (1). หน้า 49-50.

แต่ศาลได้นัดไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) ของผู้เสียหายไปเลยทีเดียว⁴¹ ดังนี้ หากพนักงานอัยการทราบเรื่องไม่ว่าโดยทางใด ๆ ก็ตาม เพื่อไม่ให้คดีของพนักงานอัยการหรือของรัฐเสียหาย พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรอการไต่สวนมูลฟ้องคดีของผู้เสียหายไว้ก่อนจนกว่าขั้นตอนของการดำเนินคดีของรัฐในชั้นเจ้าพนักงานเป็นอันยุติอย่างใดอย่างหนึ่ง⁴²

ศาลจะยกฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีไม่ปรากฏตัวในศาลไม่ได้ เพราะคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้นเป็นคดีของอัยการหรือเป็นคดีของรัฐ ไม่ใช่ของพนักงานอัยการคนใดคนหนึ่ง⁴³

ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริง (Examiner Principle) ในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานนั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องขอของผู้ใดตามมาตรา 131⁴⁴ และมาตรา 143⁴⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล

⁴¹ คณิต ฅ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 68.

⁴² ในคดีอาญาความผิดฐานฆ่าผู้อื่น พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและได้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่ในระหว่างที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำลังพิจารณาอยู่นั้น บิดาของผู้ตายได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหา ศาลรับฟ้องไว้และสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องโดยไม่แจ้งเรื่องให้พนักงานอัยการทราบ เกี่ยวกับคดีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นคดีที่พนักงานอัยการปฏิเสธว่าไม่ทราบไม่ได้ เพราะปรากฏข่าวดังในหนังสือพิมพ์ แต่พนักงานอัยการก็ไม่ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรอการไต่สวนมูลฟ้องของผู้เสียหายไว้ก่อนหรือดำเนินการใด ๆ ในระหว่างการไต่สวนมูลฟ้อง เพราะหากศาลสั่งว่าคดีของผู้เสียหายไม่มีมูล กรณีก็ย่อมเกิดความเสียหายแก่คดีของอัยการ การไม่ดำเนินการใด ๆ ของพนักงานอัยการต้องถือว่าพนักงานอัยการทำผิดหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ดังนี้ ทั้งศาลและพนักงานอัยการไม่ได้ป้องกันไม่ให้คดีของรัฐจากความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

⁴³ คณิต ฅ นคร. (2548). *นิติธรรมอาพรางในนิติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 111.

⁴⁴ มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความคิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

⁴⁵ มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

ทุกฝ่ายต่างก็มีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องที่ถูกกล่าวหา ศาลจะวางเฉย (Passive) ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในปัจจุบันศาลวางเฉยโดยสิ้นเชิง อันเป็นการปฏิบัติทำนองเดียวกับศาลในประเทศที่การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินคดีอาญา โดยประชาชน ซึ่งทางปฏิบัติไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายสนับสนุนแต่อย่างใด

ในการทำหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องของศาลนั้น ศาลไม่ผูกมัดกับรูปแบบหรือคำร้องคำขอของผู้ใด เช่นเดียวกันศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องจนเป็นที่พอใจซึ่งการตรวจสอบค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่าการตรวจสอบค้นหาความจริงในหลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา⁴⁶ (Prinzip der materiellen Wahrheit / Principle of Substantive Truth)

แม้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยศาลอาภิพากษาคดีโดยอาศัยเพียงคำรับสารภาพ (Confession) ของจำเลยได้ตามมาตรา 176⁴⁷ แต่หากศาลยังมีความสงสัยในคำรับสารภาพ ศาลก็มีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงต่อไป⁴⁸ ศาลจะละเลยไม่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่ได้ ดังนั้น หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหาจึงเป็นคนละเรื่องกับการดำเนินคดีอาญาคดีอาญาาระบบไต่สวน (Inquisitionsprozess /Inquisitorial System) และจากความสับสนในเนื้อหาของเรื่องสองเรื่องนี้ จึงทำให้นักกฎหมายในประเทศระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เข้าใจว่าการดำเนินคดีอาญาในยุโรปภาคพื้น (Europa /Continental Europe) ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน⁴⁹

3) หลักฟังความทุกฝ่าย

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

๑๗๑

๑๗๑

⁴⁶ คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 69.

⁴⁷ มาตรา 176 ในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่คดีที่มีข้อหาในความผิดซึ่งจำเลยรับสารภาพนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานหนักกว่านั้น ศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำผิดจริง

๑๗๑

๑๗๑

⁴⁸ แม้ในทางปฏิบัติมีการเร่งพิจารณาพิพากษาคดีในปลายปี เพื่อมิให้คดีค้างศาล แต่ในการเร่งรัดดำเนินการของศาลนั้นก็ต้องคำนึงถึงหลักการค้นหาความจริงในเนื้อหาด้วย

⁴⁹ คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 68.

หลักฟังความทุกฝ่าย (Grundsatz “audiatur et altera pars” /Principle “Audi Alteram Partem”) หมายความว่า จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหาได้ กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้าน (Recht auf rechtliches Gehör /Right to Fair Hearing) โดยดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีสิทธิต่าง ๆ ในอันที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับทราบว่าคุณถูกกล่าวหาว่าอย่างไร ตามมาตรา 134⁵⁰ หรือถูกฟ้องว่าอย่างไร ตามมาตรา 158⁵¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อจะได้มีโอกาสให้การแก้ข้อกล่าวหาในชั้นเจ้าพนักงานหรือให้การแก้ข้อหาในฟ้องในชั้นศาลได้อย่างถูกต้อง⁵²

จากเนื้อหาของหลักฟังความทุกฝ่าย จึงต้องสอบสวนปากคำผู้ต้องหาก่อนการฟ้องเสมอ ดังที่มาตรา 120 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน”

มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” ดังนี้ การสอบสวนมีเนื้อหา 2 ประการ คือ การสอบสวนพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ

บทบัญญัติแห่งมาตรา 120 หมายความว่า แม้จะได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานจึงฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แต่หากจะยื่นฟ้องผู้ต้องหาต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหา ก่อนการยื่นฟ้องเสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หัวใจของบทบัญญัติแห่งมาตรา 120 คือการสอบปากคำผู้ต้องหา (Interrogation) อย่างไรก็ตาม กรณีใดที่คดีใดจะยุติลงโดยการไม่ฟ้อง เช่น เพราะเห็นว่า

⁵⁰มาตรา 134 เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเอง หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ

๑๓๑

๑๓๑

⁵¹มาตรา 158 ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ และมี

(1) ชื่อศาลและวันเดือนปี

๑๓๑

๑๓๑

(5) การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวพันด้วยพอสมควรเท่าที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี

๑๓๑

๑๓๑

⁵²คณิต ณ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 69.

ผู้ต้องหามิได้กระทำผิด การกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นการผิด มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษหรือกรณีมีเงื่อนไขระงับคดี (Prozesshindernis /Bars to Prosecution) กรณีนั้นจะไม่สอบสวนปากคำผู้ต้องหาในคดีนั้นก็ได้อีก เพราะในกรณีดังกล่าวนี้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสอบสวนปากคำผู้ต้องหา⁵³

มาตรา 172 วรรคหนึ่ง⁵⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บทบัญญัติมาตรานี้มีส่วนสัมพันธ์กับหลักฟังความทุกฝ่าย เพราะคำว่า “ทำต่อหน้าจำเลย” นั้นหมายความว่าในการพิจารณาและสืบพยานนั้นจำเลยมีสิทธิจะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดี (Rech auf Anwesenheit / Right to Present) ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิในทางกระทำ (Actives Recht /Active Right) ที่สำคัญที่เป็นหลักประกันในการต่อสู้คดี⁵⁵

4) หลักความเป็นอิสระในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน

หลักความเป็นอิสระในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน (Grundsatz Der Freien Beweiswürdigung /Principle of Free Evaluation of Evidence) หมายความว่า ในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานศาลมีหน้าที่ต้องกระทำเอง ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 227 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น” บทบัญญัตินี้หมายความว่า การชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเป็นหน้าที่ของศาล⁵⁶ ซึ่งในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานนั้นศาลมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์ผูกมัดแม้คำพยานผู้เชี่ยวชาญศาลก็ต้องใช้ดุลพินิจชี้แจงน้ำหนักด้วย⁵⁷

ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องพยานหลักฐานเมื่อ พ.ศ. 2551 ฝ่ายนิติบัญญัติได้อ้างถึงความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ

⁵³ คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 70-71.

⁵⁴ มาตรา 172 การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๑๗๑

๑๗๑

⁵⁵ คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 71.

⁵⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 49/2528 พิพากษาว่า ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงแห่งคดีศาลจะต้องใช้ดุลพินิจชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงในสำนวนว่าควรจะฟังได้เพียงใดหรือไม่ มิใช่ว่าพยานเบิกความว่าอย่างไรจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงตามคำเบิกความของพยานเสมอไป และไม่มีกฎหมายบทใดบัญญัติห้ามมิให้ศาลรับฟังคำให้การชั้นสอบสวนของพยานเป็นข้อประกอบการพิจารณาของศาลส่วนจะรับฟังได้เพียงใดหรือไม่นั้นก็สุดแล้วแต่เหตุผลเป็นเรื่อง ๆ ไป

⁵⁷ คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 76-77.

สังคมและพัฒนาการด้านเทคโนโลยีของประเทศในปัจจุบัน⁵⁸ และได้มีการเพิ่มเติม มาตรา 227/1⁵⁹ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย⁶⁰ ซึ่งการเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 227/1 เป็นการกระทำที่เป็นการจำกัดอำนาจศาลในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน กรณีจึงมิได้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นอิสระ ในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน⁶¹

5) หลักกบประโยชน์แห่งความสงสัย

หลักกบประโยชน์แห่งความสงสัย (Grundsatz “in dubio pro reo” / Principle of Presumption of Innocence) หมายความว่า ในกรณีใดก็ตามที่ยังมีความสงสัยตามสมควรในข้อเท็จจริงในคดี กรณีนั้นต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้เป็นผลดีกับผู้กระทำผิด⁶² ซึ่งมาตรา 227 วรรคสอง⁶³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บทบัญญัติให้ในคดีอาญากฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อน ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด⁶⁴

⁵⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 30 ก ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551

⁵⁹ มาตรา 227/1 ในการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานบอกเล่า พยานชัดทอด พยานที่จำเลยไม่มีโอกาสถามค้าน หรือพยานหลักฐานที่มีข้อบกพร่องประการอื่นอันอาจกระทบถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้น ศาลจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานนั้นโดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลย เว้นแต่จะมี เหตุผลอันหนักแน่น มีพฤติการณ์พิเศษแห่งคดี หรือมีพยานหลักฐานประกอบอื่นมาสนับสนุน

พยานหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่ง หมายถึง พยานหลักฐานอื่นที่รับฟังได้ และมีแหล่งที่มา เป็นอิสระต่างหากจากพยานหลักฐานที่ต้องการพยานหลักฐานประกอบนั้น ทั้งจะต้องมีคุณค่าเชิงพิสูจน์ที่สามารถ สนับสนุนให้พยานหลักฐานอื่นที่ไปประกอบมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นด้วย”

⁶⁰ คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 77-78.

⁶¹ คณิต ฅ นคร. (2552). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 172.

⁶² คณิต ฅ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 78.

⁶³ มาตรา 227 ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจ ว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำผิดนั้น

เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย

⁶⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 899/2487 พิพากษาว่า ในคดีอาญาโจทก์จะต้องนำสืบให้ปราศจากสงสัยว่าจำเลยทำผิดจริง แต่ในคดีแพ่งศาลต้องดูพยานหลักฐานของทุก ๆ ฝ่าย แล้วพิจารณาว่าพยานหลักฐานทั้งหมดนั้นเชื่อสม หนักไปข้างฝ่ายใด แม้ว่าไม่ถึงกับปราศจากข้อสงสัย ศาลก็ยังชี้ขาดให้ฝ่ายนั้นชนะคดีได้

หลักกบระ โยชนัแห่งความสงสัยนี้เป็นหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatlichkeitsprinzip / Principle of Legal State) ที่สำคัญและเป็นหลักตามมาตรา 29⁶⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องพิสูจน์เรื่องที่อยู่ของตน แต่จะต้องมีการพิสูจน์โดยพยานหลักฐานอย่างแน่ชัดว่า ผู้ถูกกล่าวหาอยู่ ณ ที่เกิดเหตุหรือกระทำหรือร่วมกระทำผิดในการกระทำความผิดอาญานั้นนอย่างไร ข้อสงสัยเรื่องเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68⁶⁶ หรือข้อสงสัยในความไม่สามารถรับผิดเนื่องจากวิกลจริต (Non Compos Mentis) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 65⁶⁷ หรือข้อสงสัยในเรื่องเหตุยกเว้นโทษเฉพาะตัว⁶⁸ (Impunity) เช่น การถอนตัวจากการกระทำผิดในความผิดอาญฐานพยายาม (Attempt) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 82⁶⁹ เหล่านี้จะต้องยกประ โยชนัให้ผู้ถูกกล่าวหา⁷⁰ (Accused)

หลักกบระ โยชนัแห่งความสงสัยนี้แสดงให้เห็ถึงความคิดพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามุ่งถึงการยกฟ้อง

⁶⁵มาตรา 29 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

๑๑๑

๑๑๑

⁶⁶มาตรา 68 ผู้ใดจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิของตนหรือของผู้อื่นให้พ้นอันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย และเป็นอันตรายที่ใกล้จะถึง ถ้าได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ การกระทำนั้นเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นไม่มีความผิด

⁶⁷มาตรา 65 ผู้ใดกระทำความผิด ในขณะที่ไม่สามารถรู้ผิดชอบ หรือไม่สามารถบังคับตนเองได้เพราะมีจิตบกพร่องโรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือน ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น

แต่ถ้าผู้กระทำความผิดยังสามารถรู้ผิดชอบอยู่บ้าง หรือยังสามารถบังคับตนเองได้บ้าง ผู้นั้นต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น แต่ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้

⁶⁸คณิศ ฌ นคร. (2554). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 128.

⁶⁹มาตรา 82 ผู้ใดพยายามกระทำความผิด หากยับยั้งเสียเองไม่กระทำการให้ตลอด หรือกลับใจแก้ไขไม่ให้เกิดการกระทำนั้นบรรลุลผล ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษสำหรับการพยายามกระทำความผิดนั้น แต่ถ้าการที่ได้กระทำไปแล้วต้องตามบทกฎหมายที่บัญญัติเป็นความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น ๆ

⁷⁰คณิศ ฌ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 80.

ผู้บริสุทธิ์มากยิ่งขึ้นกว่าการลงโทษผู้ผิด หรือมันก็จะกล่าวกันเสมอว่าปล่อยคนผิดไปสืบคนดีกว่าลงโทษคนบริสุทธิ์เพียงคนเดียว⁷¹

2.3 หลักการสอบสวนคดีอาญา

หลักทั่วไปของการสอบสวนคดีอาญานำไปใช้กับการสอบสวนทุกประเภท จึงเป็นหลักการอันเป็นพื้นฐานของการสอบสวนซึ่งจำต้องพิจารณาให้กระจ่างชัด ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁷²

2.3.1 ความหมายของการสืบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) บัญญัติว่า “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด” ซึ่งแสดงว่าอาจเป็นการกระทำก่อนเกิดการกระทำความผิดอาญา หรือเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนเมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาขึ้นแล้วก็ได้

2.3.2 ความหมายของการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”⁷³

ดังนั้น การสอบสวน (Inquiry) จึงเป็นกรณีที่เกิดความอาญาขึ้นแล้ว โดยพนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจจะเป็นพยานบุคคล (Witness) พยานเอกสาร (Documentary Evidence) หรือพยานวัตถุ (Material Evidence) และจัดการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานนั้น ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การควบคุมผู้ต้องหา (Keep in Custody) การนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล การทำบันทึกกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่

⁷¹ คณิต ฌ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 80.

⁷² ธีสุทธิ์ พันธุ์ฤทธิ์. (2550). *การสอบสวน (INQUIRY)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 12.

⁷³ เมธา วาติเจริญ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 163.

2.3.3 ความแตกต่างและความสัมพันธ์ของการสืบสวนกับการสอบสวน⁷⁴

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยให้ความสำคัญแก่การสืบสวนคดีอาญาไว้เหมือนกับการสอบสวนคดีอาญา แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ให้ความสำคัญแก่การสืบสวนคดีอาญาเท่าที่ควร เพราะเห็นว่ามีผลในทางกฎหมายน้อยมาก กล่าวคือ จะมีการสืบสวนคดีหรือไม่ ก็ไม่ทำให้การสอบสวนคดีอาญาเสียไป

แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันว่าการสืบสวนคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อฟ้องคดีอาญา (Prosecute) ต่อศาลแล้ว จะสามารถนำสืบพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลย (Accused) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง เพราะได้การสืบสวนที่ดีสามารถหาข้อมูลพยานหลักฐานได้โดยละเอียดถี่ถ้วนเชื่อมโยงทุกชั้นตอน

ความแตกต่างของการสืบสวนและการสอบสวน⁷⁵

1) การสืบสวน (Investigation) มุ่งที่การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานต่าง ๆ ส่วนการสอบสวนมุ่งที่การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

2) ตัวบุคคลผู้มีอำนาจทำการสืบสวนได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไม่จำกัดชั้นยศ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) เช่น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ปลัดอำเภอ และนายอำเภอ เป็นต้น หรือตำรวจชั้นประทวนจนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้

ส่วนผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญานั้นต้องกระทำโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) และในมาตรา 17 บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้” จึงอาจกล่าวได้ว่าพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอยู่แล้วในตัวย่อมมีอำนาจสืบสวนคดีอาญา แต่ผู้ที่เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายพิเศษที่ไม่ได้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เช่น อัยการสูงสุดซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่กระทำความผิดอาญาจักรย่อมไม่มีอำนาจสืบสวน⁷⁶

⁷⁴ กุลพล พลวัน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 57.

⁷⁵ เมธา วาติเจริญ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 163.

⁷⁶ คณิน ภาไชย. (2543). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (เล่ม 1)* (พิมพ์ครั้งที่ 6) โดย ณรงค์ ใจหาญ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. หน้า 92.

3) วัตถุประสงค์ของการสืบสวนเพื่อจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อจะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ส่วนการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

4) การสืบสวนจะกระทำก่อนความผิดอาญาเกิดขึ้น เช่น เพื่อป้องกันอาชญากรรม (Crime) หรือหลังความผิดอาญาเกิดขึ้น เพื่อสืบสวนหารายละเอียดแห่งความผิดเพื่อประกอบเป็นพยานหลักฐานในคดี หรือเมื่อคดีถึงที่สุด เช่น พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (Final Judgment) ให้ยกฟ้องหรือลงโทษจำเลย พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็อาจสืบสวนได้เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ หรือสืบหาผู้กระทำความผิดรายอื่นในคดีเดียวกันต่อไปได้ ส่วนการสอบสวนกระทำหลังจากความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว⁷⁷

2.3.4 วัตถุประสงค์ของการสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนมีขึ้นเมื่อเกิดความผิดอาญาและเป็นการกระทำของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงของความผิดอัน 'ได้แก่'⁷⁸

1) การรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจเป็นพยานบุคคล พยานเอกสารหรือพยานวัตถุ และการอื่นที่ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน เช่น การตรวจตัวผู้ต้องหา พิมพ์ลายนิ้วมือ (Fingerprint) ทำแผนที่เกิดเหตุ

2) การดำเนินการทั้งหลายอื่น เช่น การควบคุมตัวผู้ต้องหา การนำผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล

การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมีวัตถุประสงค์ดังนี้⁷⁹

1) เพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นการกระทำผิดอาญาหรือไม่ เช่น ถูกคนร้ายลักเอาไปหรือเจ้าของทรัพย์ทำหายเอง เป็นต้น

2) เพื่อพิสูจน์ความผิด เช่น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าถูกลักทรัพย์ไป หรือถูกผู้อื่นทำให้ตายแล้วก็ต้องพิจารณาพยานหลักฐานว่าผู้กระทำเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ เป็นต้น

3) เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ เช่น เมื่อฟังได้ว่าผู้กระทำเป็นคนร้ายต้องรวบรวมพยานหลักฐาน โดยการออกหมายเรียก (Summons) บุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำอาจเป็นประโยชน์แก่คดี หรือรวบรวมพยานหลักฐานเสนอศาลออกหมายค้น (Warrant of Search) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะ

⁷⁷เมธา วาติเจริญ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 163-164.

⁷⁸เมธา วาติเจริญ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 163.

⁷⁹พิพากษ์ เกียรติกรมเลศ. (2554). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เขตอำนาจสอบสวนและเขตอำนาจศาล*. นครปฐม: ภูมิการพิมพ์. หน้า 1.

กระทำความผิดอาญาเสนอศาล เพื่อออกหมายจับ (Warrants of Arrest) ให้ได้ตัวมาส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น

2.3.5 เขตอำนาจการสอบสวนคดีอาญา⁸⁰

เขตอำนาจการสอบสวน หมายถึง เขตท้องที่ที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดให้ เช่น เขตจังหวัดเป็นเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เขตอำเภอเป็นอำนาจของนายอำเภอหรือผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอนั้น ในกรุงเทพมหานครมีเพียงตำรวจฝ่ายเดียวเป็นพนักงานสอบสวน เขตท้องที่ของสถานีตำรวจนครบาลแห่งหนึ่งจึงเป็นเขตอำนาจของผู้กำกับหรือรองผู้กำกับ ซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาลนั้น ส่วนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ย่อมมีเขตอำนาจทั่วประเทศ⁸¹

วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ดังนี้

1) เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีซ้ำในความผิดมูลเดียวกัน กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญาเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลและในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาหนั้นผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี (Prozes - subjekt / Procedural Subject) หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างสอบสวน กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บุคคลจะไม่เดือนร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (*ne bis in idem*)⁸² อันเป็นการดำเนินคดีซ้ำในมูลคดีเดียวกัน⁸³ นอกจากนี้ ยังเป็นไปตามหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 14 วรรค 7⁸⁴ รับรองสิทธิ

⁸⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁸¹เมธา วาติเจริญ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 164.

⁸²คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 47/2530 วินิจฉัยว่า เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมหมดอำนาจที่จะทำการสอบสวนต่อไป การที่ตำรวจหน่วยอื่นทำการสอบสวนและทำความเห็นใหม่ แล้วเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการในรูปของการสอบสวนเพิ่มเติม นั้น พนักงานอัยการไม่อาจรับพิจารณาได้ (คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุด เล่มที่ 4 หน้า 54)

⁸³คณิต ฒ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 215.

⁸⁴ข้อ 14 วรรค 7 บุคคลย่อมไม่ถูกพิจารณา หรือลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคาพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ หรือให้ปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

ของผู้ที่ถูกดำเนินคดีจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะมียกฟ้องหรือปล่อยตัวแล้วก็ตาม ไม่ว่าจะถูกพิจารณาหรือลงโทษซึ่งในการกระทำผิดในข้อเท็จจริงที่ได้รับการพิจารณาแล้วอีก⁸⁵

2) เพื่อเป็นการป้องกันการปิดความรับผิดชอบในระหว่างพนักงานสอบสวนด้วยกัน อันจะทำให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจรัฐ ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินคดีตามกฎหมาย ในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

3) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอน ในการที่ผู้เสียหาย (Injured Person) หรือผู้กล่าวโทษ จะได้อำนาจ (Complaint) หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้ถูกต้องและรวดเร็ว

2.3.6 หลักเกณฑ์สำคัญของการสอบสวนคดีอาญา

1) การสอบสวนเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

กฎหมายห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28⁸⁶ ได้บัญญัติให้ทั้งพนักงานอัยการ และผู้เสียหายต่างเป็นบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง คดีอาญานั้นผู้เสียหายมีสิทธิที่นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนความผิด อาญานั้นมาก่อน แต่คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้น มาตรา 120 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงาน อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” และตามแนวคำพิพากษา ศาลฎีกาที่วินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างการสอบสวนและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 120 นั้น หากใช่แต่เพียงว่ามีการสอบสวนแล้วจะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องไม่ หากแต่การสอบสวนนั้นต้องเป็นการสอบสวนที่ไม่บกพร่องผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญด้วย เพราะหากเป็นการสอบสวนที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานมาตลอดว่าเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful) เท่ากับไม่มีการสอบสวนความผิดนั้นมาก่อนและย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง ตามมาตรา 120⁸⁷

⁸⁵ ศุภศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2548). *คำอธิบายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22-30.

⁸⁶ มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

⁸⁷ ธานิส เกศพิทักษ์. (2559). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 159.

การสอบสวนที่จะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยนั้น เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริงว่าผู้ต้องหา (Alleged Offender) มีความผิดหรือบริสุทธิ์ โดยกำหนดให้มีพนักงานสอบสวน ทำหน้าที่ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน และเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ก็จะสรุปสำนวนทำความเห็นควรส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่อง ก็อาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพิ่มเติมเพื่อส่งต่อไป โดยอาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้⁸⁸

2) หลักเกณฑ์การสอบสวนคดีอาญาที่จะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดี

การสอบสวนซึ่งชอบด้วยกฎหมาย อันจะส่งผลให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้⁸⁹

(1) ต้องเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงาน (Public Officer) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน เช่น การสอบสวนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวน ตามมาตรา 2 (6) เพราะมิใช่เจ้าพนักงานที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน⁹⁰

(2) ต้องเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจ⁹¹

(3) ต้องสรุปสำนวนและทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมสำนวน เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140⁹² และมาตรา 141⁹³ โดยพนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ผู้รับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1994/2539)

⁸⁸ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2551). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 119.

⁸⁹ธานีศ เกศวพิทักษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 87. หน้า 150-159.

⁹⁰คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1226/2503 พิพากษาว่า เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 2 (17) นั้น ได้แก่ พนักงานสอบสวนกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 123 และมาตรา 124 เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิใช่พนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 2 (16) และ 2 (17) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁹¹คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 พิพากษาว่า การสอบสวนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) ประกอบด้วยมาตรา 18

(4) คดีความผิดต่อส่วนตัวต้องมีคำร้องทุกข์ (Compliant) ตามระเบียบ เช่น พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีความผิดต่อส่วนตัวโดยมิได้มีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ⁹⁴ อันเป็นการขัดต่อมาตรา 121⁹⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) วิธีการสอบสวนต้องไม่บกพร่อง ผิดพลาดในสาระสำคัญ เช่น การไม่แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ⁹⁶

หลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการดังกล่าว เป็นสาระสำคัญของการสอบสวน หากผิดพลาดบกพร่องไปแม้เพียงประการใด ศาลฎีกา (Supreme Court) วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐาน (Norm) ว่ามีผลทำให้การสอบสวนเสียไปทั้งคดีและถือเท่ากับว่าคดีนั้นไม่มีการสอบสวนมาก่อน ย่อมส่งผลทำให้

⁹²มาตรา 140 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้จัดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ใช้บทบัญญัติในสี่มาตราต่อไปนี้

⁹³มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้ส่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

⁹⁴คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2066/2522 พิพากษาว่า โจทก์ร่วมไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในนามของตนเอง ไม่ใช่ในนามของห้างฯ บ. ผู้ทรงเช็กซึ่งเป็นผู้เสียหายที่แท้จริง โจทก์ร่วมในฐานะส่วนตัวไม่มีนิติสัมพันธ์กับจำเลย โจทก์ร่วมจึงไม่ใช่ผู้เสียหาย ไม่มีสิทธิร้องทุกข์ดำเนินคดีกับจำเลย ถือว่าห้างฯ บ. ผู้เสียหายที่แท้จริงไม่ได้ร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนย่อมไม่มีอำนาจสอบสวน และพนักงานอัยการไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้อง

⁹⁵มาตรา 121 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนเว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ

⁹⁶คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1250/2521 พิพากษาว่า ในกรณีที่หุ้นส่วนผู้จัดการยกยกทรัพย์ของห้างหุ้นส่วนจำกัด เสียเองนั้น ผู้เป็นหุ้นส่วนคนใดคนหนึ่งย่อมเป็นผู้เสียหาย (ประชุมใหญ่ครั้งที่ 2/2521)

พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดีนั้น หรือขอหาความผิดนั้นไปด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120⁹⁷

2.3.7 ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา

ผู้ทำการสอบสวนจะต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน” หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน” ซึ่งอำนาจของเจ้าพนักงานจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ก่อน คือ อำนาจของพนักงานสอบสวน คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลาย และระบุอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้น ถ้าเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจะต้องมีการแต่งตั้งตามกฎหมายของตำรวจซึ่งกำหนดให้มีอำนาจสอบสวนในเขตท้องที่นั้น ๆ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติเรื่องแต่งตั้งพนักงานสอบสวนไว้⁹⁸

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

เจ้าพนักงาน (Public Officer) ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีอำนาจสอบสวน

1) ความผิดที่ได้กระทำในราชอาณาจักร

(1) ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสอง

(2) จังหวัดอื่นนอกจากพระนครและธนบุรี ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

2) ความผิดที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร

ในคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย (Outside the Kingdom) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20⁹⁹ ได้แก่

⁹⁷ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2545). *คำบรรยาย ภาค 2 สมัยที่ 55 ปีการศึกษา 2545 ครั้งที่ 1 วันที่ 29 มกราคม 2546*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 216-217.

⁹⁸เมธา วาติเจริญ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 164.

⁹⁹มาตรา 20 ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือ

- (1) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน
- (2) พนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายหน้าที่อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทน
- (3) พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ
- (4) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

พนักงานสอบสวนตาม (3) และ (4) มีอำนาจสอบสวนเฉพาะในกรณีที่ได้รับคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทน¹⁰⁰

2.4 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหลายแนวคิด โดยจะกล่าวถึงแต่ละแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องพอสังเขป ดังนี้

ผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน บรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

- (1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ
- (2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน แล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

¹⁰⁰เมธา วาตีเจริญ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 52-54.

2.4.1 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีจุดเริ่มต้นจากสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ¹⁰¹ (Nature Law School) โดยพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพ¹⁰² (Rights and freedoms) ของมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาแต่กำเนิด เสรีภาพทางความคิด (Freedom of Thought) เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) เสรีภาพในการเดินทาง (Freedom of Travel) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) เสรีภาพในร่างกาย (Freedom in The Body) ก็ดี เสรีภาพเหล่านี้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นผลผลิตจากธรรมชาติที่ให้แก่มนุษย์ทุก ๆ คน และมนุษย์แต่ละคนก็พึงมี เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพิกถอนไม่ได้ เว้นเสียแต่ธรรมชาติจะเรียกคืน ในรัฐสมัยใหม่ที่ส่วนใหญ่นิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) รัฐมีบทบาทในการปกครองดูแลคนในบังคับของรัฐ และในการปกครองดูแลดังกล่าว รัฐจะเพิกเฉย (Neglect) ไม่ใส่ใจต่อสิทธิเสรีภาพของคนในบังคับ หรือคนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐไม่ได้ สำหรับรัฐที่อยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ก็จะมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นการยืนยันและสร้างหลักประกันว่ารัฐให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนของรัฐว่าการใช้อำนาจของรัฐทั้งปวงจะต้องคำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

¹⁰¹ ชมชื่น มัชฌิมธรรมย์ กล่าวไว้ว่า สำนักความคิดกฎหมายธรรมชาติ หรือสำนักธรรมนิยม (Natural Law School) เป็นสำนักความคิดที่มีกำเนิดและวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีก สำนักนี้มีความคิดเห็นว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่แล้วตามธรรมชาติ ซึ่งอาจเรียกว่า “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) และเกิดจากธรรมชาติโดยตรงเหมือนปรากฏการณ์อื่น ๆ ของโลก บ้างก็เชื่อว่าธรรมชาตินั้นคือพระเจ้าเป็นเจ้าของ ทำให้หลักเกณฑ์ทางศาสนา เหตุผลและศีลธรรม จึงเป็นสิ่งที่นักกฎหมายเชื่อว่าเป็นที่มาของกฎหมาย เพราะกฎหรือระเบียบใดที่ขัดต่อเหตุผลและศีลธรรมย่อมไร้สภาพบังคับทางกฎหมายทั้งสิ้น

¹⁰² หยุต แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. หน้า 224. ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง ในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกับกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ว่ามีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากวัตถุประสงค์ของผู้ทรงสิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองได้ โดยอธิบายว่าสิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง ให้รวมถึงหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการงดเว้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้น ๆ ด้วย

ที่เป็นสัญญาประชาคม¹⁰³ (Social Contract /Contrat Social) ตามมาตรา 26¹⁰⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁰⁵

ดังนั้น ถ้ารัฐใช้อำนาจรัฐโดยไม่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนของตนแล้ว ความรับผิดชอบของรัฐก็จะตามมา และถ้าก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่ประชาชน รัฐจะต้องหาแนวทางแก้ไข เยียวยา หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) นอกจากนี้ ตามมาตรา 27¹⁰⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนก็ทำให้ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าตนเองมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง และการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นประชาชนก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 28¹⁰⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁰⁸

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Protection of Rights and Freedoms of Citizens) รัฐจะกระทำโดยอำเภอใจและมีขอบด้วยกฎหมายต่อประชาชนมิได้ เพราะรัฐได้ขอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและขอมผูกพันการกระทำใด ๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นจึงมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หลักการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (The Executive)

¹⁰³ทศพันธ์ นรทัศน์. (ม.ป.ป.) *สัญญาประชาคมกับประชาธิปไตยประเทศไทย*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. หน้า 1. ได้อธิบายสัญญาประชาคม หมายถึง ทฤษฎีสัญญาประชาคม อันเป็นนัยตามหลักกฎหมายธรรมชาติมีลักษณะเป็นสำนักของจริยธรรม ที่ผู้ปกครองควรตระหนักถึงสิทธิบางประการที่ผู้อยู่ใต้ปกครอง (ประชาคม) ได้ขอมสละไป อาจเรียกได้ว่า ขอมอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครอง เพื่อความปลอดภัยของตนในสิทธิและเสรีภาพที่ยังคงเหลืออยู่

¹⁰⁴มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

¹⁰⁵เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 197-198.

¹⁰⁶มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

¹⁰⁷มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

¹⁰⁸เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 105. หน้า 198-199.

ขัดต่อกฎหมาย โดยเมืองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรวมไปถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นด้วย¹⁰⁹

2.4.2 หลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง

หลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง¹¹⁰ (*ne bis in idem* or Double Jeopardy) หมายถึง ความคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับการกระทำความผิด อันเป็นฐานแห่งการถูกดำเนินคดีที่ศาลได้พิพากษายกฟ้อง (Dismiss a Case) แล้วหรือได้พิพากษาลงโทษ (Convict) ในการกระทำที่ถูกกล่าวหาแล้ว แนวความคิดเบื้องหลังหลักการนี้อธิบายว่าการดำเนินคดีหลายครั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาในการกระทำครั้งเดิมที่ผู้ถูกพิจารณาและพิพากษาไปแล้ว ถือเป็นความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกดำเนินคดี ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ¹¹¹ (Rome Statute of the International Criminal Court) เพื่อคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง ทั้งจากการดำเนินคดีในศาลเดิมที่มีคำพิพากษาหรือในศาลอื่น ๆ นอกจากธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court) แล้วหลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้งยังได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง¹¹² (International Covenant on Civil and Political Rights)

¹⁰⁹สิทธิกร สักดิ์แสง. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน (Principle of Public Law)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 201-202.

¹¹⁰น้ำแท้ มีบุญส่ง. (2557). หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. *วารสารธรรมศาสตร์*, 33 (3). หน้า 58.

¹¹¹Article 2o Ne Bis in Idem

1.Except as provided in this Statute, no person shall be tried before the Court with respect to conduct which formed the basis of crimes for which the person has been convicted or acquitted by the Court.

2. No person shall be tried by another court for a crime referred to in article 5 for which that person has already been convicted or acquitted by the Court.

3.No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under article 6, 7 or 8 shall be tried by the Court with respect to the same conduct unless the proceedings in the other court:

(a) Were for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court; or

(b) otherwise were not conducted independently or impartially in accordance with the norms of due process recognized by international law and were conducted in a manner which, in the circumstances, was inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice.

¹¹²International Covenant on Civil and Political Rights

การกระทำที่ห้ามมิให้ดำเนินคดีหลายครั้งนั้น ต้องเป็นการกระทำที่ถูกฟ้องดำเนินคดีไปแล้วด้วย หากมีการกระทำความผิดหลายกรรมแต่ถูกดำเนินคดีเพียงบางกรรมที่ยังไม่ได้ถูกฟ้องดำเนินคดีย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด เช่น ในการกระทำความผิดครั้งหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่าลักทรัพย์ (Theft) และข่มขืนกระทำชำเรา (Sexual Intercourse) หากถูกดำเนินคดีเพียงข้อหาลักทรัพย์และศาลได้พิพากษายกฟ้องไปแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาย่อมถูกดำเนินคดีอีกครั้งในข้อหาข่มขืนกระทำชำเราที่ยังไม่ได้ถูกดำเนินคดีได้ โดยไม่ขัดแย้งต่อหลัก *ne bis in idem*¹¹³

ในกรณีที่การกระทำความผิดข้อหาทำร้ายร่างกายนั้นถูกฟ้องดำเนินคดีและมีคำพิพากษาลงโทษไปแล้ว ต่อมาภายหลังมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส จะไปดำเนินคดีข้อหาทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสอีกไม่ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ต่อศาลสูงเพื่อพิพากษากลับแก้หรือยกเลิกคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ถือว่าเป็นกรณีที่การพิจารณาคดี (Criminal Trial) ต่อจำเลยคนนั้นยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่องยังไม่เสร็จสิ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักการ *ne bis in idem*

โดยทั่วไปการดำเนินคดีใหม่จากฝ่ายรัฐจะต้องห้ามในทุกกรณี แม้พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้แทนรัฐจะดำเนินคดีโดยบกพร่องหรือผิดพลาดก็ตาม เพราะถือว่าทำให้โอกาสรัฐอีกครั้งย่อมไม่เป็นธรรมแก่จำเลย อย่างไรก็ตาม ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐบาลกลาง (Federation) และระดับมลรัฐ (State) หากจำเลยเคยถูกดำเนินคดีในการกระทำเดียวกันและพยานหลักฐานเดียวกันมาแล้วในระดับรัฐบาลกลาง ก็ไม่ตัดอำนาจมลรัฐที่จะดำเนินคดีต่อจำเลยอีกครั้ง หากดำเนินคดีตามกฎหมายที่มลรัฐมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกายอมรับหลักสองอธิปไตย (Dual Sovereignty) กล่าวคือ ทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐมีอำนาจอธิปไตยของตนเองเป็นอิสระแยกจากกัน อย่างไรก็ตาม หากมีข้อเท็จจริงว่าผู้พิพากษาได้รับสินบนในการดำเนินคดีครั้งก่อนทำให้จำเลยรอดพ้นจากการถูกลงโทษ แต่มีพยานหลักฐานชัดเจนแจ้งว่าผู้พิพากษาได้รับสินบนจำเลยอาจจะถูกดำเนินคดีได้อีกครั้งในการกระทำเดิมที่ถูกกล่าวหาโดยไม่ขัดต่อหลักการ *ne bis in idem*¹¹⁴

หลักการ *ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy นี้ จึงไม่ใช่บังคับในส่วนของจำเลยที่จะร้องขอให้ดำเนินคดีใหม่มีหลายกรณี เช่น ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ที่น่าเชื่อว่าผู้ถูกพิพากษาลงโทษ

Article 14 (7) No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country.

¹¹³ น้ำแท้ มีบุญสูงล่าง. อังแล้วเชิงอรธที่ 110. หน้า 58.

¹¹⁴ น้ำแท้ มีบุญสูงล่าง. อังแล้วเชิงอรธที่ 110. หน้า 58-59.

ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกพิพากษาลงโทษย่อมมีสิทธิในการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่¹¹⁵ หรือในกรณีที่การดำเนินคดีของศาลได้เป็นไปโดยไม่ชอบขัดต่อหลักการแห่งกฎหมาย การดำเนินคดีของศาลนั้นอาจถูกเพิกถอนโดยศาลสูงและอาจมีคำสั่งให้ดำเนินคดีใหม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสผู้ถูกลงโทษโดยผิดพลาดมีโอกาสได้รับความเป็นธรรมกลับคืนมา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยได้ยอมรับหลักการ *ne bis in idem* โดยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญา โดยมาตรา 39 (4)¹¹⁶ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องจะนำคดีมาฟ้องใหม่ไม่ได้ กรณีจะถือว่าคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องจะต้องปรากฏว่าจำเลยต้องถูกดำเนินคดีในคดีนั้นอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการดำเนินคดีในลักษณะที่สมยอมกัน โดยคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในคดีก่อนอันจะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 (4) นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริง หากคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีคดีกันอย่างสมยอมเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยหวังผลป้องกันมิให้รัฐสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อจำเลยได้อีก จึงไม่ใช่เป็นการดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริง สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจึงยังไม่ระงับ¹¹⁷ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6446/2547¹¹⁸

¹¹⁵พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญา ขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526. (2526, เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 100 (ตอนที่ 55 ฉบับพิเศษ), หน้า 1/7.

¹¹⁶มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ดังต่อไปนี้

(1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด

๑๓๑

๑๓๑

(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

๑๓๑

๑๓๑

¹¹⁷น้ำแท้ มีบุญส้าง. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 110. หน้า 60.

¹¹⁸คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6446/2547 พิพากษาว่า หลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ที่บัญญัติให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง อันเป็นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำสองแก่จำเลยนั้น จะต้องปรากฏว่าคดีก่อนเป็นกรณีที่จำเลยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างแท้จริง หากปรากฏว่าคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างสมยอมกัน แม้ว่าจะเป็นการกระทำความผิดเดียวกันก็ถือไม่ได้ว่าการกระทำกรรมนั้นจำเลยเคยถูกฟ้องและศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดอันจะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องในความผิดกรรมนั้นระงับไปไม่

2.4.3 หลักอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว

การสอบสวนในส่วนหนึ่งเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และโดยที่การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Akkusationsprozess / Accusatorial system) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี (Prozes - subjekt / Procedural subject) ฉะนั้น หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อหนึ่งที่ว่าบุคคลจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (Prinzip “ne bis in idem” / Principle of Double Jeopardy) หรือหลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง¹¹⁹

โดยหลักแล้วอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร และอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว มิได้แบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ ส่วนการกำหนดเขตอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อกำหนดตัวพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เพื่อป้องกัน (Prevent) การบ้ายเบี่ยงในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และป้องกันมิให้สิทธิของบุคคลที่จะถูกสอบสวน ถูกกระทบกระเทือนจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ด้วยเหตุที่เจ้าพนักงานอาจอาศัยอำนาจสอบสวนดังกล่าวทำการสอบสวนผู้ต้องหานอกเขตที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันจะส่งผลให้สิทธิของผู้ต้องหาถูกกระทบกระเทือน โดยการกระทำของอำนาจรัฐได้ ฉะนั้น เขตอำนาจสอบสวนโดยหลักแล้วต้องถือว่าเป็นอำนาจเดียว มิได้แบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ

หลักอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดี่ยวนี สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนเสร็จและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมหมดอำนาจที่จะทำการสอบสวนต่อไป การที่ตำรวจหน่วยอื่นทำการสอบสวนและทำความเห็นใหม่ แล้วเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการ ในรูปของการสอบสวนเพิ่มเติม นั้น พนักงานอัยการไม่อาจรับไว้พิจารณาได้” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทำความเข้าใจกฎหมายแก่พนักงานสอบสวนว่า สำนวนการสอบสวนในเรื่องเดียวกันต้องมีเพียงสำนวนเดียวเท่านั้น กล่าวคือ พนักงานสอบสวนท้องที่ต่าง ๆ จะต้องร่วมมือกันทำการสอบสวนคดีอาญา ไม่ใช่แยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวน เพราะการแยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวนย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้งได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย แต่ไม่ได้หมายความว่าพยานหลักฐานในสำนวนคดีหลังนั้น

¹¹⁹ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 447.

ซึ่งไม่ควรเกิดขึ้นจะรับฟังประกอบการวินิจฉัยศักดิ์ของพนักงานอัยการไม่ได้ เพราะการดำเนินคดีอาญาใช้หลักการตรวจสอบ¹²⁰ (Untersuchungsgrundsatz /Examination Principle)

บทบัญญัติมาตรา 21/1¹²¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้วางหลักไว้เพื่อมิให้เกิดสภาพการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกันเกิดขึ้น¹²² โดยไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งกันระหว่างพนักงานสอบสวน¹²³

2.4.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

1) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง (Administrative Act ; Acte administratif) เป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นงานประจำโดยต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) เช่น การตราพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ การรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานควบคุมอาคาร เป็นต้น¹²⁴

2) ประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในบริบทของกฎหมายมหาชนที่มีความหลากหลายทำนองเดียวกับความหลากหลายของภารกิจในทางปกครอง โดยทั่วไปการกระทำทางปกครอง จำแนกออกได้ 2 ประเภท ดังนี้¹²⁵ คือ การกระทำในทางข้อเท็จจริง (Fact) เป็นการกระทำทางปกครองที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มีการแสดงเจตนาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย และการกระทำที่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย คือ การกระทำฝ่ายเดียว ซึ่งได้แก่ กฎและคำสั่งทางปกครอง และการกระทำสองฝ่ายซึ่งได้แก่ สัญญาทางปกครอง

¹²⁰ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 447.

¹²¹ มาตรา 21/1 สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันหรือในกองบัญชาการเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นผู้ชี้ขาด

๑๗๑

๑๗๑

¹²² คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 447-448.

¹²³ คณิต ฒ นคร. (2525). หมายเหตุท้ายคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ. *อัยการนิเทศ*, 43 (3-4). หน้า 291.

¹²⁴ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2558). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 24.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

(1) กฎ

กฎ (By-Law) หมายถึง กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตราตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม อาจจะเรียกว่า พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) ประกาศกระทรวง (Notification of a Ministry) ข้อบัญญัติท้องถิ่น (Ordinance of a Local Administration) ระเบียบ (Rule) หรือข้อบังคับ (Regulation) ก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 5¹²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น กฎจึงมีลักษณะสำคัญ คือ¹²⁷ บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้ใด ข้าราชการ (Public Official) คนต่างด้าว (Alien) ฯลฯ ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ และบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้เป็นนามธรรม (Abstract) กล่าวคือ ทุกครั้งที่มีการกระทำที่กำหนดไว้เกิดขึ้น บุคคลประเภทนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำการ ด่วนกระทำการ หรือมีสิทธิกระทำการซ้ำต่อไปเรื่อย ๆ¹²⁸

(2) คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง (Administrative act) หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้รับคำสั่งในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร

¹²⁶มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

¹²⁷วรพจน์ วิศวตพิชญ์. (2545). การกระทำทางปกครอง. *อาจารย์บูชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. หน้า 134.

¹²⁸สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 124. หน้า 26-27.

หรือชั่วคราว (Permanently or Temporarily) ในลักษณะที่ผลบังคับเฉพาะกรณี โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นการสั่งการ การอนุญาต (Permission) การอนุมัติ (Approval) การวินิจฉัยอุทธรณ์ (Deciding an Appeal) การรับรอง (Certifying) หรือการจดทะเบียน (Registering) ก็ได้ ตามมาตรา 5¹²⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง แบ่งได้ 5 ประการ ดังนี้¹³⁰

1) คำสั่งนั้นต้องเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ (Official) ตามมาตรา 5¹³¹ และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ตามมาตรา 12¹³² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น โดยหลักแล้วเอกชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ เว้นแต่เอกชนนั้นจะได้รับมอบอำนาจให้กระทำการบางอย่างแทนรัฐการกระทำของเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจึงเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เช่น มหาลัยของเอกชนอนุมัติปริญญาบัตรให้แก่นักศึกษาที่เรียนครบหลักสูตร เป็นต้น

2) คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน โดยเอกชนผู้นั้นไม่จำเป็นต้องยินยอมด้วย และต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองเท่านั้น

¹²⁹มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“คำสั่งปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓๑

๑๓๑

¹³⁰สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 124. หน้า 52-59.

¹³¹มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

๑๓๑

๑๓๑

¹³²มาตรา 12 คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

3) คำสั่งนั้นต้องเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล (Affect the Individual's Status of Rights or Duties) ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน

ด้วยเหตุนี้คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจากปฏิบัติการทางปกครอง เพราะเป็นการกระทำที่ไม่ได้มุ่งผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุผลทางข้อเท็จจริงบางประการ

4) คำสั่งนั้นต้องมีผลเฉพาะกรณี ต้องมีผลบังคับแก่บุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

5) คำสั่งนั้นต้องมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง หรือมาตรการภายในฝ่ายปกครอง เพราะคำสั่งภายในฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งที่มีผลต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ประชาชนทั่วไปไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในฝ่ายปกครองดังกล่าว

(3) สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract) หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ได้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) โดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ (Privilege) ของรัฐเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล ทั้งนี้ ตามมาตรา 3¹³³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) สาระสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

¹³³มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

๑๓๑

๑๓๑

โดยเหตุที่ฝ่ายปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมากที่สุด ในรัฐเสรีประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ¹³⁴ (Rechtsstaat) จึงจำเป็นต้องควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายโดยการให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายกำหนด¹³⁵ ทั้งนี้ จึงประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก ดังนี้

(1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นหลักการที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ตามหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจดำเนินการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการทางปกครอง อันเป็นไปตามคำกล่าวที่ว่า “กฎหมายที่เป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของอำนาจฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มา (Source) ของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (Individual) ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด หรือประกาศคณะปฏิวัติบางฉบับ ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้น แม้จะมีลักษณะให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้เช่นกันก็ตาม แต่แท้จริงแล้วกฎหมายลำดับรองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งที่จะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัตินั้นเอง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นผลผลิตจากการกระทำในทางนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ¹³⁶

¹³⁴ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 64. ได้อธิบายหลักนิติรัฐ (Legal State: Rechtsstaatsprinzip) คือ หลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายนั้นก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

¹³⁵วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 18.

¹³⁶วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2552*. ม.ป.ท.: ม.ป.ท. หน้า 3. ได้อธิบายแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ว่าได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในยุโรปในช่วงเริ่มต้นสมัยใหม่ (around A.D. 1500-1800) โดย Jean Bodin

(Separation of Powers) และหลักการประชาธิปไตยทางผู้แทน¹³⁷ (Representation Democracy) อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย

2) กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ นั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท ดังนี้

รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักนิติรัฐ หลักความได้สัดส่วน¹³⁸ หลักความเสมอภาค¹³⁹ (Equality) เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ ฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่มีได้เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง

กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งได้แก่ แนวปฏิบัติเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ได้รับการประพฤติอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันมาช้านานจนเกิดความรู้สึกร่วมกันของคนในสังคมว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

หลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) ซึ่งได้แก่ บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบ เช่น หลักความเป็นกลาง¹⁴⁰ หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นต้น

(Jean Bodin: A.D. 1529 or 1530-1596) นักปรัชญาการเมืองคนสำคัญของฝรั่งเศสในสมัยกลาง ไว้ในหนังสือ “Les six livres de la République” ว่า “... อำนาจอธิปไตยอาจแยกออกได้หลายแขนงด้วยกัน...”

¹³⁷หลักประชาธิปไตยทางตัวแทน ความหมายของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยประชาชนทำหน้าที่ปกครองตนเองโดยตรง (Direct Democracy) เป็นอุดมคติเพราะในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถกระทำได้ จึงเกิดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect Democracy or Representative Government)

(“a few are elected to make decisions for the group; used interchangeably with liberal democracy”)

Helena Catt, Democracy in Practice. (London and New York, 1999), p.142.

¹³⁸หลักความได้สัดส่วน เป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำเป็นมาตรการที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ได้เป็นมาตรการที่กระทบสิทธิประชาชนน้อยที่สุด หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนมากกว่าประโยชน์ที่สังคมโดยรวมได้รับจากมาตรการดังกล่าว

¹³⁹กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกัน

(2) หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน (Private Law) และการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน (Public Law) กล่าวคือ ในแดนของกฎหมายมหาชนนั้น เอกชนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม ในขณะที่ในแดนของกฎหมายมหาชนนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

สำหรับกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติอันได้แก่ พระราชกำหนดหรือประกาศคณะปฏิวัติบางฉบับ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายปกครองจึงอ้างกฎหมายลำดับรอง กฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองของตนไม่ได้เลย¹⁴¹

2.4.5 ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

กฎหมายมีหลายรูปแบบแต่ละรูปแบบมีศักดิ์ของกฎหมายนั้นแตกต่างกัน บางตำราเรียกลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) ว่า ลำดับชั้นของกฎหมาย¹⁴² หรืออีกนัยหนึ่งคือลำดับความสูงต่ำของกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันของกฎหมายแต่ละฉบับพิจารณาได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญจัดทำโดยองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของประเทศ คือ รัฐสภา¹⁴³ พระราชบัญญัติก็ออกโดยรัฐสภาเช่นกัน

¹⁴⁰ มาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ แต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องเคารพต่อหลักความเป็นกลางอย่างเคร่งครัดอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการได้ มาตรา 18 จึงได้ยกเว้นให้บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

¹⁴¹ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 124. หน้า 29-30.

¹⁴² ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์. หน้า 34.

¹⁴³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. (2542). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 28). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 118. ได้อธิบายว่าในบางกรณีองค์กรอื่นอาจเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้ เช่น คณะปฏิวัติออกธรรมนูญการปกครองฯ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคล หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในบางกรณีองค์กรอื่นอาจเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้ เช่น คณะปฏิวัติออกธรรมนูญการปกครองฯ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคล หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาว่าง

ในขณะที่เดียวกันกฎหมายเหล่านี้ก็อาจมอบให้องค์กรอื่นออกกฎหมายได้ เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในรูปของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง เพื่อความเหมาะสมบางประการ หรือพระราชบัญญัติบางฉบับก็ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Organization) ออกกฎหมายระดับกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบ เป็นต้น¹⁴⁴

โดยปกติกฎหมายไทยนั้นส่วนใหญ่เป็นลายลักษณ์อักษรจะมีกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อยู่บ้างแต่น้อยมาก ในบรรดากฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ทั้งหลายย่อมมีระดับชั้นต่างกัน รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทในการวางระเบียบบริหารประเทศย่อมมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาเป็นกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ และสุดท้ายเป็นกฎหมายระดับกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ¹⁴⁵

1) การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (The Organized Hierarchy of Law) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีลำดับชั้นของกฎหมายย่อมจะเรียงลดหลั่นกัน ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญ¹⁴⁶ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุด (The Supreme Law of State) ที่กำหนดรูปแบบของรัฐและการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย (The Sovereignty) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร การสรรหาบุคคลเข้าไปใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละองค์กรเพื่อให้เกิดดุลยภาพ (Balance) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายแม่บททุกฉบับ กฎหมายอื่นใด

รัฐธรรมนูญ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁴⁴สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 109. หน้า 81.

¹⁴⁵สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 109. หน้า 81.

¹⁴⁶ความสำคัญของรัฐธรรมนูญอาจพิเคราะห์ได้จากข้อ 16 คำประกาศแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789) อธิบายรัฐธรรมนูญไว้อย่างเหมาะสม

ข้อ 16 ประชาคมใดที่การประกันแห่งสิทธิไม่ได้รับการรับรอง รวมทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจตามหน้าที่กำหนดไว้ ประชาคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่

(Article 16. Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la separation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.)

จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ ตามมาตรา 5¹⁴⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายฉบับใด¹⁴⁸

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹⁴⁹ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) มีศักดิ์หรือลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นใดที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ เพราะกำหนดเงื่อนไขขั้นตอนการตราสูงกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ แต่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

(3) พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ (Act) หรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ คือ ประมวลกฎหมาย (Code) พระราชกำหนด (Emergency Decree) กฎมณเฑียรบาล (Royal Law) ประกาศของคณะปฏิวัติ และกฎอัยการศึก (Martial Law) กฎหมายเหล่านี้ในประเทศไทยถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ กฎหมายเหล่านี้ออกมาโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญรวมไปถึงกฎหมายที่ออกโดยใช้อำนาจของคณะปฏิวัติที่ได้ทำการปฏิวัติ (Revolution) หรือทำการรัฐประหาร (Coup d'Etat) ออกประกาศคณะปฏิวัติ (Announcement of the Coup d'etat) และมีบางครั้งเรียกว่า คำสั่งคณะปฏิรูป¹⁵⁰ แม้กระทั่งครั้งล่าสุดที่มีการกระทำการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผลทำให้ประกาศและหรือคำสั่งของ คสช. ต่างก็มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับกฎหมายบัญญัติทั้งสิ้น

(4) พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ

¹⁴⁷มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับหรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

๑๓๑

๑๓๑

¹⁴⁸สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 109. หน้า 82.

¹⁴⁹สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2538). *รายงานวิจัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป)*. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (กสว). หน้า 6. ได้อธิบายว่า ประเทศไทยได้นำแนวคิดเรื่องของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่ในสาธารณรัฐอิตาลีให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์เท่าเทียมรัฐธรรมนูญ

¹⁵⁰สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 109. หน้า 82.

พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ที่ออกโดยอัยการอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ แต่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายระดับกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ

(5) กฎหมายระดับกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายระดับกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอัยการอำนาจอธิปไตย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) ประกาศกระทรวง (Notification of a Ministry) มติคณะรัฐมนตรีที่มีฐานะเป็นกฎ กฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรศาล กฎ ข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Laws Issued by the Local Organization) กฎที่ออกโดยองค์กรมหาชน กฎที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) กฎที่ออกโดยองค์กรเอกชน (Organization privée) ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง รวมไปถึงประกาศของคณะปฏิวัติที่มีค่าบังคับเท่ากฎ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายระดับกฎหมายลำดับรองที่ออกมาใช้บังคับจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้

2) ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Effects of the Legal Hierarchy) คือ เมื่อต้องการวินิจฉัยตัดสิน (Adjudged) เรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องทราบว่าสามารถนำกฎหมายฉบับใดเรื่องใดมาปรับใช้แก่กรณี การจัดลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นแห่งกฎหมายจะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งแห่งกฎหมายแล้วบอกให้ทราบว่าจะต้องใช้กฎหมายฉบับใดมาบังคับใช้แก่คดีซึ่งมีหลักการโดยสรุปดังนี้¹⁵¹

(1) กรณีที่กฎหมายแม่บท (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) และกฎหมายลำดับรองขัดแย้งกัน ต้องใช้บังคับกฎหมายแม่บท¹⁵²

(2) กรณีที่กฎหมายลำดับสูงและลำดับต่ำกว่าขัดแย้งกัน กฎหมายลำดับต่ำกว่าเป็นโมฆะ (Void) และใช้บังคับไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับไม่ได้ เป็นต้น

(3) กรณีที่กฎหมายที่ออกมาภายหลังขัดแย้งกับกฎหมายฉบับก่อน ต้องใช้บังคับกฎหมายฉบับหลัง กล่าวคือ กรณีที่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่เดิมขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลัง ซึ่งมีลำดับศักดิ์เท่ากันหรือมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังย่อมยกเลิกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่เดิมให้สิ้นผลไป

¹⁵¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2547). *เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น.250 กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 20.

¹⁵² สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 109. หน้า 83-84.

โดยปริยาย ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า กฎหมายที่ออกมาภายหลังย่อมยกเลิกกฎหมายฉบับก่อนที่ขัดแย้งกัน (Leges posteriores priores contraries abrogant)

(4) กรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่อง (Special Law) ขัดแย้งกับกฎหมายทั่วไป (General Law) ต้องใช้บังคับกฎหมายเฉพาะเรื่อง

2.4.6 แนวคิดว่าด้วยความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเองและความผิดตามที่กฎหมายกำหนด

ความผิดอาญาเกิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) ที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐออกกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำที่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น (Harm to Others) โดยการออกกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม และมีการกำหนดข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทางอาญา¹⁵³

แนวความคิดว่าด้วยความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเองและความผิดตามที่กฎหมายกำหนด มีสาระสำคัญดังนี้

1) ความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (*mala in se*) เป็นการกระทำความผิดบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ ต่างเวลา แต่มนุษย์มักเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรม (Conscience) ที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมโนธรรมที่ว่านั้นมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม (Morals) การกระทำที่เป็นความผิดเช่นนี้ เรียกว่า มาลาอินเซ (*mala in se*) ความหมายตามตัวอักษรหมายถึง สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตัวเอง (Evil in Itself) การกระทำเช่นนี้เมื่อมีผู้ใดกระทำขึ้น สังคมจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกทางศีลธรรมของคนในสังคม เพราะเหตุว่าสังคมถือว่าสิ่งนั้นเป็นความชั่วร้ายและเป็นความผิด¹⁵⁴ ได้แก่ ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เช่น ช่มจีน ฆ่า หรือปล้น ฯลฯ ซึ่งสมาชิกทั่วไปเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นอาชญากรรม¹⁵⁵

(2) ความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) หมายถึง การกระทำความชั่ว เพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ (Evil because Prohibited) ความผิดเช่นนี้ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม เช่น ความผิดที่ว่าด้วยการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือจอดรถเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดให้ต้องขับรถในช่องทางซ้าย ข้อห้ามทิ้งขยะมูลฝอยบนถนนสาธารณะ เป็นต้น รวมถึงอาชญากรรม

¹⁵³ ธีรวัจน์ สุทธิโยธิน. (2559). *ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 9). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. หน้า 3.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁵⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 47.

ประเภทปราศจากผู้เสียหาย (Victimless Crime) เช่น เล่นการพนัน เสพยาเสพติด ทำแท้ง เตรีตเตร์ เพื่อการค้าประเวณี ฯลฯ¹⁵⁶ ความผิดเหล่านี้เป็นความผิดที่ได้บัญญัติขึ้นเป็นข้อตกลงระหว่างคนในสังคมด้วยกันเพื่อต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมและประโยชน์ส่วนรวม เป็นความผิดที่อยู่นอกเหนือความรู้สึกของมนุษย์ในเรื่องความดีความชั่ว ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องศีลธรรมโดยตรง ผู้กระทำความผิดประเภทนี้จึงเป็นเพียงผู้ละเมิดข้อตกลงร่วมกันมากกว่าที่จะถูกมองว่าเป็นอาชญากร¹⁵⁷

2.5 แนวคิดการสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ

ในประเทศประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา รูปแบบของระบบกระบวนการยุติธรรมล้วนมีที่มาและเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองแทบทั้งสิ้น การทำความเข้าใจกระบวนการยุติธรรมในแต่ละประเทศมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับที่มาของระบบกฎหมาย รวมทั้งการจัดรูปแบบการเมืองการปกครองในประเทศนั้น ๆ ประกอบด้วย¹⁵⁸

จากการศึกษาโดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบงานสอบสวนของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่างเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ถึงความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสอบสวน¹⁵⁹

2.5.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร

แนวคิดการสอบสวนคดีอาญาถือเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ล้วนเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมของทุกประเทศ ซึ่งในการจำแนกรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาไม่มีหลักตายตัว เพราะรูปแบบการสอบสวนคดีอาญานั้น ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ วัฒนธรรม (Culture) และ

¹⁵⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹⁵⁷ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 153. หน้า 3.

¹⁵⁸น้ำแท้ มีบุญส้าง. (2552). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย. *อุทธรณ์*, 6 (6). หน้า 37.

¹⁵⁹พรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทร์พัช ไซอัครพงศ์ และวิษชุดา อิศรานูวรรธน. (2559). *เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ : จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความ เป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ. หน้า 21.

การจัดรูปแบบองค์กรของแต่ละประเทศ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดของการสอบสวนคดีอาญาของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

1) ประเทศญี่ปุ่น

(1) หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Keisatsu-Chou National Police Agency) ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ¹⁶⁰

(2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในงานสอบสวน¹⁶¹

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 การดำเนินคดีชั้นต้น หมวด 1 การสอบสวน ทำงานร่วมกับตำรวจสอบสวนหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยงานป้องกันชายฝั่ง กรมควบคุมยาเสพติด เป็นต้น และมีอำนาจสอบสวนจำกัดเพียงความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

พนักงานอัยการ¹⁶² มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำที่จำเป็นต่อการดำเนินการฟ้องร้องแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนและหากมีความจำเป็นสามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเข้ามาช่วยทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม¹⁶³ (Ministry of Justice)

¹⁶⁰ น้ำแท้ มิบุญส้าง. (2554). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ (Comparative Criminal Justice System)*. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล. หน้า 67-68.

¹⁶¹ ศิระ บุญภินันท์. (2555). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย : หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 7-14 – 7-15.

¹⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 247

หมายเหตุ คำว่า อัยการ ตรงกับภาษาญี่ปุ่นว่า “Kensatsukan หรือ Kenji” โดยที่ Kensatsu หมายถึง การฟ้องดำเนินคดี (Prosecution) ส่วน Kan หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ คำว่า “Kensatsukan” จึงตรงกับคำว่า พนักงานอัยการในภาษาไทย และเป็นคำเรียกอัยการโดยรวม ส่วนคำว่า Kenji โดยทั่วไปมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า Kensatsukan จะเป็นชื่อเรียกตำแหน่ง (Kanmei) หนึ่งในของอัยการ โดยพนักงานอัยการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิเช่นเดียวกับผู้พิพากษา อัยการและผู้พิพากษาจึงมีฐานะเท่าเทียมกัน

¹⁶³ กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นถือเป็นกระทรวงทางฝ่ายบริหาร มีรัฐมนตรียุติธรรมซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารองค์กรอัยการ ถือเป็นหน่วยงานหลักในกระทรวงยุติธรรมมีลักษณะเป็นองค์กรอันหนึ่งอันเดียวกันและแบ่งแยกไม่ได้ ประกอบด้วยสำนักงานอัยการ 4 ระดับ แต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสอดคล้องกับศาลยุติธรรมในระดับต่าง ๆ

(3) หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของประเทศญี่ปุ่น

หน่วยงานระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (Prefectural Public Safety Commissions : PPSC) ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการ 5 คน ภายใต้กำกับของสำนักงานนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจโดยตรงหรือสามารถควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน หัวหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงของจังหวัดต่าง ๆ อีกทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หน่วยงานระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิก 3 - 5 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัด ซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนหัวหน้าตำรวจจังหวัด กำกับดูแลเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัดกำหนดนโยบายหรือข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัด แต่คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการแทรกแซงการดำเนินคดีหรือบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัดได้¹⁶⁴

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศที่ระบบงานสอบสวนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอัยการ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่าพนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทอย่างมากในงานสอบสวน

(1) หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ องค์การอัยการ (ประจำศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา) (Direction des affaires criminelles et des graces : DACG) สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม¹⁶⁵

โครงสร้างของตำรวจและกองกำลังทหารที่ทำหน้าที่ตำรวจ มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสองหน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (La police nationale) และยังมีหน่วยงานของทหารที่ทำหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเรียกว่า กองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ¹⁶⁶ (La gendarmerie ationale)

¹⁶⁴กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนา ระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 101-102.

¹⁶⁵เมธา วาตีเจริญ. (2539). *บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา ทฤษฎีกับปฏิบัติ ทำได้ แต่ไม่ค่อยจะตรงกัน?*. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล. หน้า 239-240.

¹⁶⁶อุทัย อาทิวา. (2549). ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส. *บทบัณฑิตย์*, 62 (4). หน้า 42.

(2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในงานสอบสวน

พนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁶⁷ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวมีมูลควรฟ้องหรือไม่ควรฟ้องต่อศาล โดยพนักงานอัยการจะทำงานเองหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้แก่ อัยการสาธารณรัฐประจำศาลชั้นศาล ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา สามารถทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง หรือให้เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีมาเป็นผู้ช่วยอัยการ ดำเนินการในคดีความผิดซึ่งหน้าที่ผู้พิพากษาไต่สวนยังไม่เข้ามาในคดี ซึ่งมีน้อยกรณี หากคดีดังกล่าวผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามาดำเนินการเอง พนักงานอัยการจะหมดอำนาจในการสอบสวนคดีนั้นทันที

(3) หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁶⁸

หน่วยงานตรวจสอบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะทำการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจแก่คณะกรรมการตุลาการฝ่ายพิจารณาคดีและฝ่ายอัยการ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบงานสอบสวน

2.5.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี

ระบบตำรวจของสหราชอาณาจักรถือเป็นต้นแบบที่สำคัญของระบบตำรวจสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ที่มีการจัดโครงสร้างของตำรวจออกเป็นหลาย ๆ หน่วยงาน โดยมีตำรวจที่ดูแลพื้นที่ หรือดูแลแต่ละ Country เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะของตำรวจท้องถิ่นที่แยกออกจากกันอย่างอิสระเด็ดขาด ยกเว้นตำรวจในเมืองลอนดอนจะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐบาลกลางได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการดูแลตำรวจในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายในการเพิ่ม

¹⁶⁷พนักงานอัยการตามความหมายในภาษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาลเพื่อเป็นผู้แทนในสังคม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่พนักงานอัยการก็ไม่ได้มีหน้าที่จำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ต่าง ๆ ในทางอาญา ทางแพ่งและพาณิชย์ ทางระเบียบวินัยและทางการปกครองอีกมากมายหลายประการ

¹⁶⁸นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). คณะกรรมการตุลาการฝรั่งเศส. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : [http:// www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=943](http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=943)

ประสิทธิภาพการทำงานให้เป็นแบบองค์รวมมากขึ้น¹⁶⁹ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดการสอบสวนคดีอาญาของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1) สหราชอาณาจักร

(1) หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ องค์กรตำรวจของสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹⁷⁰

ในสหราชอาณาจักรไม่มีกระทรวงยุติธรรม ผู้ทำหน้าที่คล้ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คือ ลอร์ด ชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ผู้เป็นประธานศาลฎีกาและประธานสภาขุนนางด้วย เดิมสหราชอาณาจักรมีพนักงานอัยการแต่ไม่มีองค์กรอัยการ จนกระทั่ง ค.ศ. 1976 จึงจัดตั้งสถาบันอัยการแห่งชาติ ใช้ชื่อว่า The Crown Prosecution Service (CPS)¹⁷¹

(2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในงานสอบสวนของสหราชอาณาจักร

เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีหน้าที่ในการออกหมายเรียก ประกันตัว (Bail) ปล่อยตัวชั่วคราว ออกใบแจ้งเตือน ดำเนินการต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจตำแหน่งไม่ต่ำกว่าสารวัตร หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำการสถานีตำรวจที่บุคคลดังกล่าวถูกจับ และเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความเป็นอิสระ (Peace) ในการทำงาน¹⁷²

การดำเนินคดีอาญาของสหราชอาณาจักรเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชน และส่วนราชการบางแห่ง จึงทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญาอย่างจำกัด¹⁷³ พนักงานอัยการมีเพียงหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวน การตั้งคดีของพนักงานอัยการ

¹⁶⁹ จูซาร์ตัน เอื้ออำนวย และคณะ. อังแล้วเชิงอรรถที่ 155. หน้า 64.

¹⁷⁰ มานะ เผาะช่วย. (2556). ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย. วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์, 7 (4). หน้า 232.

¹⁷¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 164. หน้า 8.

¹⁷² ประธาน วัฒนวานิชย์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย : หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 8-7.

¹⁷³ พนักงานอัยการกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีของสหราชอาณาจักร มีอำนาจดำเนินคดีอาญาค่อนข้างจำกัด แม้กระทั่งในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการก็จะใช้ทนายความเป็นผู้ดำเนินคดี โดยพนักงานอัยการไม่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งให้แก่ส่วนราชการแต่อย่างใด พนักงานอัยการจะมีบทบาทในการให้คำปรึกษา โดยในการให้คำปรึกษานั้นอาจจะมาจากการร้องขอ หรือเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรเท่านั้น

จึงเป็นระบบดุลพินิจ¹⁷⁴ โดยการทำงานระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นไปในลักษณะการประสานความร่วมมือกันเท่านั้น¹⁷⁵ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหราชอาณาจักรจะมีใช้ประเทศที่ให้ความสำคัญกับพนักงานอัยการในการสอบสวนฟ้องร้องคดี โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจรับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญาเป็นหลักเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงควรศึกษาเพื่อนำมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียต่อไป

(3) หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของสหราชอาณาจักร

หน่วยงานระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการตำรวจ (Police Authority Board) ประกอบด้วยผู้ได้รับการเลือกตั้งจากท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกิจการภายใน คณะกรรมการจะมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและใช้อำนาจโดยมิชอบ และการบรรจุแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในท้องถิ่น อีกทั้งมีหน้าที่ในการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน โดยมีหัวหน้าตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดในท้องถิ่นของตน¹⁷⁶

2) สหรัฐอเมริกา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกามีลักษณะรูปแบบเฉพาะที่ไม่เหมือนประเทศใด ๆ คือ เป็นระบบ Dual Sovereignty กล่าวคือ มีการแยกอำนาจในการดำเนินคดีระหว่างระบบรัฐบาลกลาง (Federal System) และระบบมลรัฐ (State System) ออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐมีอำนาจพิจารณาเพื่อดำเนินคดีจำเลยในการกระทำเดียวกัน หากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในคราวเดียวกัน¹⁷⁷

1) หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ องค์กรตำรวจของสหรัฐอเมริกา โดยภายใต้กำกับกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ

2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในงานสอบสวนของสหรัฐอเมริกา

¹⁷⁴อุทิศ วีรวัฒน์. (2526). *อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษในระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 11.

¹⁷⁵มานะ เผาะช่วย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 170. หน้า 232-235.

¹⁷⁶ประธาน วัฒนวานิชย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 172. หน้า 8-17.

¹⁷⁷น้ำแท้ มีบุญส้าง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 160. หน้า 1.

องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายรัฐบาลกลาง ได้แก่¹⁷⁸

(1) สำนักงานตำรวจศาลแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Marshals Office) มีอำนาจในการจับกุมบุคคลตามหมายจับ เคลื่อนย้ายและคุมขังนักโทษของรัฐบาลกลาง คุ้มครองพยานในคดีองค์กรอาชญากรรม อีกทั้งทำงานร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น ตำรวจเมือง ตำรวจท้องที่ ตำรวจมลรัฐ เป็นต้น

(2) สำนักงานการสอบสวนไปรษณีย์ (U.S. Postal Inspection Service) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับการฉ้อโกงทางไปรษณีย์

(3) สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation : FBI) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีการจารกรรมข้อมูล การก่อการร้าย ความผิดต่อความมั่นคง ความผิดต่อสิทธิและเสรีภาพ การฆาตกรรมและการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง การฉ้อโกงทางไปรษณีย์ การชิงทรัพย์และลักทรัพย์ในธนาคารของรัฐบาล การจับคนเรียกค่าไถ่ (Kidnapping) และการขนส่งคนหรือทรัพย์สินที่ถูกลักมาระหว่างมลรัฐ และจัดบริการแก่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบพยานวัตถุ โดยมีขอบเขตอำนาจการสอบสวนครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นหรืออาจเป็นคู่กรณีตามกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น

(4) หน่วยงานคุ้มครองศุลกากรและชายแดน (Customs and Border Protection : CBP) มีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองชายแดนเพื่อป้องกันการก่อการร้าย (Terrorism) และการลักลอบขนยาเสพติดเข้าประเทศ

(5) หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร (Immigration and Customs Enforcement : ICE) มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนคดี การเคลื่อนย้ายคนและสิ่งของทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ส่งคนต่างด้าว (Alien) ที่ลักลอบเข้าประเทศออกนอกประเทศเพื่อความปลอดภัยของคนในชาติ และดำเนินการประสานงานสอบสวนระหว่างประเทศเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

(6) หน่วยงานสอบสวนกิจการลับ (The Secret Service) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีปลอมแปลงเงินตรา และการใช้เงินตราปลอม

องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายมลรัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจมลรัฐ (State Police Department) มีอำนาจหน้าที่เหมือนตำรวจทั่วไปซึ่งบังคับใช้กฎหมายในเขตมลรัฐของตน

¹⁷⁸ สุพจน์ สุโรจน์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา : หนังสือประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. หน้า 9-11-9-18.

องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นชนบท ได้แก่ สำนักงานนายอำเภอ (The Sheriffs Office) ที่มีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่พลเรือน มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เช่นเดียวกับตำรวจทั่วไป

องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายเทศบาล ได้แก่ สำนักงานตำรวจเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทุกประเภทที่เกิดในเขตเมืองนั้น ๆ เท่านั้น

องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายหน่วยงานตำรวจพิเศษ เช่น ตำรวจสนามบิน ตำรวจสาธารณะ ตำรวจขนส่ง ตำรวจมหาวิทยาลัย ตำรวจที่พักอากาศ เป็นต้น หน่วยงานตำรวจพิเศษเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจจำกัดด้านนิติศาสตร์และการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เหมือนตำรวจทั่วไป หากแต่สามารถใช้อำนาจจับกุม (Arrest) ค้น (Search) พกพาอาวุธปืน (Firearm / arme à feu) ได้ภายในเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เมื่อออกมานอกเขตมหาวิทยาลัย ตำรวจเหล่านี้จะหมดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทันที¹⁷⁹

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบอัยการสมบูรณ หรือระบบอัยการสากล โดยในสหพันธรัฐ (United States Attorneys) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับทุกประเภทความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐบาลกลางที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน รวมทั้งฟ้องคดีและแก้ต่างแทนรัฐบาลในคดีแพ่งทั้งปวง¹⁸⁰

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นองค์กรที่เริ่มดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการจับกุม ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อค้นหาพยานหลักฐาน และพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาหลักฐานและนำพยานหลักฐานเข้าสืบในชั้นดำเนินคดีในศาล ดังนั้น พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาจึงมีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างใกล้ชิด โดยอยู่ร่วมในการสอบสวนและอาจร่วมทำการสอบสวน¹⁸¹

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจทำคำสั่งไม่ฟ้องโดยการไม่รับฟัง

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-14 – 9-21.

¹⁸⁰ สมนึก เขมทองคำ. (2558). *การพัฒนากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 302-303.

¹⁸¹ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). *บทบาทของอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา*. ม.ป.ท. :ม.ป.พ. หน้า 11.

พยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ¹⁸² และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษของจำเลยเฉพาะในขั้นตอนการวินิจฉัยความผิด

3) หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานระดับชาติ ได้แก่¹⁸³

(1) หน่วยงานภายในของสำนักงานตำรวจ ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ค.ศ. 1697 เพื่อให้ทุกสำนักงานตำรวจมีหน่วยงานสอบสวนคำร้องเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะการสอบสวนที่ผิดระเบียบของสำนักงานตำรวจ คำร้องทุกข์ (Les plaints) เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม การใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อรายงานต่อหัวหน้าสำนักงานตำรวจและดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิด ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวเป็นที่ครหาว่าไม่มีหน่วยงานใดในสำนักงานตำรวจที่จะตรวจสอบและยืนยันถึงความซื่อสัตย์สุจริตของหน่วยงานนี้ได้ ซึ่งอาจเกิดการช่วยปกปิดพฤติกรรมที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกัน

(2) คณะกรรมการสอบสวน (Investigative Commission) เช่น The Wickersham Commission, The Knapp Commission และ The Mollen Commission ที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และการกระทำผิดกฎหมาย

หน่วยงานระดับท้องถิ่น ได้แก่คณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน (Citizen Review Board) จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบความยุติธรรม กำหนดการลงโทษ (Punishment) เมื่อพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชนมี 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) The Citizen Monitors Model คือ คณะกรรมการที่มีการตรวจสอบน้อยที่สุด ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่พลเรือนของสำนักงานตำรวจและที่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าสำนักงานตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจในการทำงานได้อย่างอิสระ

(2) The Citizen Input Model คือ คณะกรรมการที่ไม่ใช่บุคลากรจากสำนักงานตำรวจ ทำให้มีอำนาจอิสระในการรับและสอบสวนคำร้องทุกข์ แต่ไม่มีอำนาจเสนอแนะมาตรการลงโทษ และไม่สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิดตามคำร้องทุกข์

(3) The Citizen Review Model คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุด เนื่องจากไม่ใช่ลูกจ้างของสำนักงานตำรวจ หากได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานรัฐบาล มีงบประมาณ

¹⁸² จิรนิติ หะวานนท์. (2527). หลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ : เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายอเมริกันและกฎหมายเยอรมัน, *ตุลพาท* 31(3), หน้า 37-38.

¹⁸³ สุพจน์ สุโรจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 178. หน้า 9-30.

ในการบริหารงานของตนเองไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานตำรวจ มีอำนาจหน้าที่สอบสวน
คำร้องทุกข์อย่างเป็นอิสระ จัดให้มีการพิจารณาคำร้องทุกข์ เรียกพยานบุคคลมาพบและตรวจสอบ
พยานหลักฐานเมื่อมีคำร้องทุกข์มีพยานหลักฐานเพียงพอ¹⁸⁴

¹⁸⁴สุพจน์ สุโรจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 178. หน้า 9-30 – 9-31.