

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

บทบัญญัติมาตรา 18¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไป (General Principle of Law) เกี่ยวกับอำนาจพนักงานสอบสวน (Investigation Authority) โดยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ จึงทำให้พนักงานสอบสวนดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งปวง ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนสำหรับพนักงานสอบสวนในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีตามมาตรา 18 นั้น มีทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (Administrative or Police Official)

อย่างไรก็ตาม แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจพนักงานสอบสวน แต่การสอบสวนคดีอาญายังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจน ขาดความเป็นเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อนในการสั่งการหรืออาจทำให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยจึงได้

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

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหา มีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น หรือผู้รักษาการแทน

ศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายในอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าว เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา ให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพ (Effective) เป็นธรรม (Be Fair) และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Protection of Rights and Freedoms of Citizens) ได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

ผู้ซึ่งมีอำนาจสอบสวน คือ พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6)² ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา 18 บัญญัติถึงผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาไว้ว่า

“ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

²มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “ศาล” หมายความว่าถึงศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา

๑๓๑

๑๓๑

(6) “พนักงานสอบสวน” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

๑๓๑

๑๓๑

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19³ มาตรา 20⁴ และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี (Prosecute) เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก (Convenience) จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาการแทน”

ดังนั้น ในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครหรือผู้ต้องหา (Alleged Offender) ที่มีอยู่หรือถูกจับ

³มาตรา 19 ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการ ไม่น่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ ถิ่นกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป
- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับ ได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ

⁴มาตรา 20 ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน บรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

(Arrest) ภายในเขตอำนาจดังกล่าวนั้น พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวน คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสอง ซึ่งกำหนดเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนสำหรับคดีอาญาในเขตกรุงเทพมหานครไว้เฉพาะข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้น ไม่รวมถึงพนักงานฝ่ายปกครองผู้ใหญ่และปลัดอำเภอด้วย⁷

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติในมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความหมายของเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 2 (16) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัสดี (Warder) เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต (Excise Department) กรมศุลกากร (Customs Department) กรมเจ้าท่า (Harbour Department) พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

สำหรับ “พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่” นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) บัญญัติว่า หมายความว่า เจ้าพนักงานในหรือนอกเขตกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

- (ก) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ข) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ค) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- (ฅ) ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ง) อธิบดีกรมการปกครอง
- (จ) รองอธิบดีกรมการปกครอง
- (ฉ) ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
- (ช) หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
- (ซ) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
- (ฌ) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (ฎ) รองผู้ว่าราชการจังหวัด
- (ฏ) ปลัดจังหวัด

⁷อุทัย อาทิวะช. (2559). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 36-37.

(ฎ) นายอำเภอ

(จ) ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอและให้หมายความรวมถึงผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานดั่งที่กล่าวมาแล้วด้วย

สำหรับปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่งนั้น แม้มิใช่จะปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ก็มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนเช่นกัน

การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจต่างมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาในต่างจังหวัด ทำให้ทั้งสององค์กรต่างพยายามที่จะรักษาบทบาทความสำคัญขององค์กรตนในการสอบสวนตลอดมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2478⁶ ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาค (Provincial) กระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ฝ่ายตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปราม ส่วนการสอบสวนในนครบาลอยู่ในอำนาจของฝ่ายตำรวจ จนกระทั่ง พ.ศ. 2481⁷

หลังจากนั้นก็มีการสับสนเปลี่ยนการใช้อำนาจสอบสวนระหว่างองค์กรทั้งสองตลอดมา จนกระทั่งในสมัยที่นายสมักร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2520 ได้ปรับปรุงแก้ไขอำนาจการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรง (Core Functions) ของฝ่ายปกครองให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520⁸ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก (Facilitation) แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

⁶รัฐบาลได้นำร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 และพิจารณาเสร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2478 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478

⁷อุทัย อาทิวา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 38-39.

⁸ข้อ 1 คดีอาญาที่ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนได้

คดีอาญาในความผิดตามกฎหมายดังต่อไปนี้ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนได้

1. กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
2. กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
3. กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
4. กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
5. กฎหมายว่าด้วยโรงเรือนและที่ดิน
6. กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
7. กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง

ต่อมาใน พ.ศ. 2523 สมัยที่นายประเทือง กิริติบุตร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแก้ไขการสอบสวนคดีอาญา ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 2-4 ใช้บังคับกับการดำเนินคดีอาญาทั่วราชอาณาจักร โดยให้มีหลักการคงเดิม คืออำนาจการสอบสวนตกอยู่กับฝ่ายตำรวจ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจจับและรวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) ส่งพนักงานสอบสวนได้ และยังมีอำนาจควบคุมการสอบสวนบางอย่างตามที่เคยมีในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 ได้แก่ คดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ คดีวิสามัญฆาตกรรม¹⁰ (Extrajudicial Killing) และคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม และกำหนดให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาเป็นของฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครอง นอกจากนี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ (Issue a Warrant of Arrest) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 61¹¹ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹²

8. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

9. กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข

10. กฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา

อุทัย อาทิวาข. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 39.

¹⁰คดีวิสามัญฆาตกรรม หมายถึง คดีฆาตกรรมซึ่งความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0023/ว.50 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับคดีวิสามัญฆาตกรรม และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0307.1/ว.108 ลงวันที่ 4 มกราคม 2551 เรื่อง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าควบคุมการสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรม)

¹¹มาตรา 61 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 97 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจหน้าที่จัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา ซึ่งได้มอบหรือส่งมาให้จัดการภายในอำนาจของเขา

หมายอาญาใดซึ่งศาลได้ออก จะมอบหรือส่งไปยังพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งอยู่ภายในเขตอำนาจของศาลดังระบุในหมาย หรือแก่หัวหน้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจประจำจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือตำบล ซึ่งจะให้จัดการให้เป็นไปตามหมายนั้นก็ได้

ในกรณีหลังเจ้าพนักงานผู้ได้รับหมายต้องรับผิดชอบในการจัดการตามหมายนั้น จะจัดการเองหรือสั่งให้เจ้าพนักงานรองลงไปจัดการให้ก็ได้ หรือจะมอบหรือส่งสำเนาหมายอันรับรองว่าถูกต้องให้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจคนอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดการตามหมายซึ่งตนได้รับนั้นก็ได้ ถ้าหมายนั้นได้มอบหรือส่งให้แก่เจ้าพนักงานตั้งแต่สองนายขึ้นไป เจ้าพนักงานจะจัดการตามหมายนั้นแยกกันหรือร่วมกันก็ได้

¹²คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. (2548). ม.ป.ท.: ม.ป.พ. หน้า 167-170.

พ.ศ. 2554 กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุง (Adjust) ข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญา บางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 แล้วออกกฎกระทรวงกำหนด การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงาน สอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวน ความผิดอาญา ตามกฎหมายที่อยู่ในภารกิจ (Core Functions) ของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง จำนวน 19 ประเภท และต่อมา พ.ศ. 2555 ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวน ความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ให้ตัดกฎหมาย จำนวน 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ให้ตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนดำเนินคดี¹³ (Prosecute) ดังนั้น จึงคงเหลือ กฎหมายที่ให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนความผิดอาญา จำนวน 16 ประเภทได้แก่

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

¹³เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 (แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555) คือ โดยที่ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน มีสถิติ การเกิดคดีสูง ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับอาชญากรรมร้ายแรง สมควรแก้ไขให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสอบสวน ในความผิดดังกล่าว และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมผู้ต้องหา สมควรแก้ไขโดยกำหนดข้อยกเว้น ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมอบตัวผู้ต้องหาฝากควบคุมไว้ ณ สถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่ทำการ ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองตั้งอยู่และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการควบคุมไว้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

(12) กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสารักษาดินแดน

(13) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ

(14) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(15) กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ

(16) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

ความพยายาม (Attempt) ในการรักษาอำนาจสอบสวนระหว่างองค์กรทั้งสองยังคงดำเนินมาจนกระทั่งปัจจุบัน ในสมัยที่พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว¹⁴ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 419/2556¹⁵ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ออกมาเพื่อวางระเบียบ (Rule) เฉพาะด้านการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนและข้าราชการตำรวจปฏิบัติกรเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เปลี่ยนแปลงไป และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสูงสุดทราบ¹⁶

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 แล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นการวางระเบียบปฏิบัติภายในของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจโดยเฉพาะ ไม่มีผลยกเลิกการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา (Criminal Inquiry) ทั่วไปของพนักงาน

¹⁴อดุลย์ แสงสิงแก้ว อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คนที่ 9 (1 ตุลาคม 2555 - 30 กันยายน 2557) ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

¹⁵คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 มีวัตถุประสงค์ตามคำปรารภ ดังนี้

“เนื่องจากปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ประกอบกับมีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทำให้คำสั่งหรือหนังสือสั่งการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในบางเรื่องไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเรื่องการอำนวยความสะดวกเป็นความยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญาเสียใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งนี้ โดยมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 41 มาตรา 45 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงออกคำสั่งโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่อง การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา”

¹⁶อุทัย อาทิวา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 38-39.

ฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ (Superior Administrative) ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด¹⁷ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประสานซักซ้อมความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้ถือปฏิบัติตามนโยบาย (Policy) และข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย¹⁸ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยต่อไป และกำชับให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองให้ร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจอย่างเคร่งครัด (Strictly) โดยเฉพาะคดีใหญ่ คดีสำคัญ¹⁹ และเป็นที่น่าสนใจของสื่อมวลชน (Mass Media) และประชาชนทั่วไป หรือเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน (Complicate) จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์โครงสร้างของคดีและพยานหลักฐานโดยละเอียดรอบคอบ ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองปรึกษาร่วมกับพนักงานอัยการ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน²⁰

สำหรับสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่

¹⁷คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 300/2527 พิพากษาว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 มาตรา 17 และมาตรา 18 ให้นายอำเภอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีอาญาได้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ให้ตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนฝ่ายเดียวเป็นเรื่องภายในกระทรวง हालบ้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ นายอำเภอจึงเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจสืบสวนสอบสวน เมื่อผู้จับกุมผู้กระทำผิดตามกฎหมายไปมาแล้วปล่อยไป ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 200

¹⁸หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.1 /ว 3048 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2557 เรื่อง การสอบสวนคดีอาญาทั่วไป ในอำนาจหน้าที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง สรุปความได้ดังนี้

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานปัญหาและอุปสรรคในการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ ของนายอำเภอตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 จากบางจังหวัดว่าตำรวจไม่รายงานให้นายอำเภอทราบเมื่อมีคดีดังกล่าวเกิดขึ้นในท้องที่ ทำให้นายอำเภอไม่ทราบเรื่อง จึงไม่ได้พิจารณาเข้าควบคุมการสอบสวนคดีตามข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อนายอำเภอมีหนังสือแจ้งเข้าควบคุมการสอบสวนพร้อมกับแต่งตั้งพนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมการสอบสวน ตำรวจก็ได้แจ้งปฏิเสธการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีดังกล่าวของนายอำเภอ โดยอ้างคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจควบคุมการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523

¹⁹การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีใหญ่หรือคดีสำคัญ ให้พิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดของกลางในคดี สถานที่ซึ่งมีการกระทำความผิด ช่วงเหตุการณ์ในการกระทำความผิด ความสนใจของสื่อมวลชนหรือประชาชน การมีผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านหรือไม่ ผลเสียหายที่อาจเกิดจากคดีดังกล่าว และให้พิจารณาถึงความพร้อมของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย

²⁰อุทัย อาทิวา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 40-41.

1 กรกฎาคม 2556 มีใช้กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) ตามมาตรา 5²¹ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 แต่เป็นเพียงคำสั่งภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่อาจใช้บังคับกับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ได้²² สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้ออกหนังสือเวียนด่วนที่สุด ที่ อส 0007 (พก)/ว 92 ลงวันที่ 22 เมษายน 2557 และหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0007 (พก) /ว 163 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติในชั้นสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ²³ แจกแนวทางปฏิบัติให้พนักงานอัยการ (Public Prosecutor) ยึดถือหลักเกณฑ์ (Rule) ความเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเกณฑ์ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงระเบียบปฏิบัติภายในหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนคดี หากการสอบสวนกระทำโดยพนักงานสอบสวนซึ่งชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว พนักงานอัยการย่อมที่มีอำนาจสั่งคดีนั้น ๆ ได้ตามกฎหมาย²⁴

²¹มาตรา 5 ให้ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

๑๗๑

๑๗๑

²²อุทัย อาทิวา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 41.

²³หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0007 (พก) /ว 163 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติในชั้นสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ สรุปความได้ดังนี้

1. การพิจารณาอำนาจสอบสวนและการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามกฎหมายให้พนักงานอัยการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับข้อบังคับหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 เท่านั้น

2. พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ยังคงมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท ซึ่งรวมทั้งคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

²⁴คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 300/2527 พิพากษาว่า นายอำเภอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย จึงมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตามความผิด

ประเด็นข้อโต้แย้ง (Argument) สถานะของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 มีพนักงานสอบสวนตั้งข้อสังเกตว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ไม่น่าจะมีผลบังคับใช้อีกต่อไป เพราะอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะตราข้อบังคับขึ้นใช้กับผู้อยู่ใต้ปกครองบังคับบัญชาได้ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา (Command) เท่านั้น ส่วนเรื่องอำนาจสอบสวนไม่ใช่เรื่องของการปกครองบังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการสอบสวนอย่างไร จะต้องตราเป็นกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548²⁵

ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือที่ ดช 0004.6/2558 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2544 หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมยังมีผลบังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่พนักงานตำรวจอยู่หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541²⁶ ไม่มีผลกระทบ (Effect) ถึงข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ที่เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับโดยมีมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารองรับหลักการในเรื่องนี้ไว้แล้ว ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือความผิดอาญาอื่นใดที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตนได้ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ให้ตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนฝ่ายเดียวนั้น เป็นแต่ระเบียบภายในกระทรวงหาได้ลบล้างอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่

²⁵อุทัย อาทิวะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 45.

²⁶พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541. (2541, ตุลาคม 16). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 (ตอนที่ 73 ก), หน้า 15-17.

ดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน²⁷ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 183/2545)²⁸

ในทางปฏิบัติผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็อาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 2.5²⁹ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536 ข้อที่ 3 แต่งตั้งเจ้าพนักงานตำรวจ (Officer) เป็นพนักงานสืบสวนสอบสวน โดยให้เป็นพนักงานสืบสวนสอบสวน (Investigator) ผู้รับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาร่วมกันทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญ ๆ อยู่เสมอมา³⁰

นอกจากนี้ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2543³¹ อ้างถึงความเห็นของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติว่าการถือปฏิบัติงานราชการ (Act Officially) ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

²⁷อุทัย อาทิวะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 45-46.

²⁸บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 (เรื่องเสร็จที่ 183/2545) คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 11) สรุปความเห็นได้ดังนี้

มาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541

เจตนารมณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ได้แก่ การจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรภายในฝ่ายบริหารให้มีความเหมาะสมและ สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ ตำแหน่งและอัตรา ของข้าราชการตำรวจและลูกจ้าง ทรัพย์สิน หนี้ งบประมาณรายจ่าย หรือบรรดากิจการอื่นใดที่เป็นของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ให้โอนไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่มีผลกระทบต่อข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว ซึ่งยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

²⁹ข้อ 2.5 ให้อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้รักษาราชการในตำแหน่ง หรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ทหารอาญาจักร และมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกกรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

³⁰อุทัย อาทิวะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 46.

³¹คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2543 ลงวันที่ 13 มกราคม 2543 วินิจฉัยโดยสรุปได้ ดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 เป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ และเจ้าพนักงานไว้อย่างกว้าง ๆ ในกรณีที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยองค์กรและเจ้าพนักงานนั้น ๆ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16³² นอกจากนี้ ศาลฎีกา (The Supreme Court) เคยอ้างถึงความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523³³

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 หรือมีหนังสือสั่งการ (Letter of Order) ของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวงที่ออกใหม่ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 หรือระเบียบ ที่ออกตามมาตรา 11 (4)³⁴ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จะมีผลใช้ได้ต่อไป หรือไม่³⁵

สำหรับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 คำสั่งแต่งตั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามคำสั่งกรมตำรวจ ที่ 861/2536 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2536 และการกระทำของพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นการปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

³²มาตรา 16 อำนาจศาล อำนาจผู้พิพากษา อำนาจพนักงานอัยการและอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในการที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลาย อันว่าด้วยการจัดตั้งศาลยุติธรรม และระบุนอำนาจและหน้าที่ของผู้พิพากษา หรือซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ ของพนักงานอัยการหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น ๆ

³³คำพิพากษาศาลฎีกาที่ พิพากษาว่า 6732/2548 การที่พลตำรวจตรี ถ. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครราชสีมา แต่งตั้งพันตำรวจโท ว. เข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนเป็นพิเศษในคดีที่มีพันตำรวจโท ข. เป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 อยู่แล้วโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 2.3 นั้น พันตำรวจโท ว. จึงมีอำนาจหน้าที่ เป็นพนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนี้ได้ทั้งสิ้น

³⁴มาตรา 11 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติ ราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีและ ก.ต.ช. กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑๗๑

๑๗๑

(4) วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

³⁵อุทัย อาทิวา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 47.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหาหรือแล้วเห็นว่า นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตรวจโดยเฉพาะได้ ดังนั้น กรณีที่มีเนื้อหาใดในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยและมีหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงหรือระเบียบที่จะออกขึ้นใหม่ เนื้อหานั้นก็ย่อมสิ้นผลใช้บังคับได้ต่อไป ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า (Leges posteriores priores contraries abrogant) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติม มีเนื้อหาส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวน ดังนั้น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะออกกฎกระทรวงหรือวางระเบียบใดเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตรวจที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการ (Act Officially) ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสมควรที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้หารือ (Consult) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้การปฏิบัติราชการของแต่ละส่วนราชการ (Administrative Agencies) ที่ต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนสามารถดำเนินการไปได้โดยสอดคล้องกัน³⁶ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 66/2553)³⁷

³⁶ อุทัย อาทิวา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 47-48.

³⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา (เรื่องเสร็จที่ 66/2553) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) สรุปความได้ดังนี้

นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้ สำหรับกรณีเนื้อหาในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ที่ออกขึ้นใหม่ หรือแย้งกับเนื้อหาของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้องเนื้อหาเก่าที่มีอยู่ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงสิ้นผลใช้บังคับลงตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า แต่เนื้อหาส่วนใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งที่จะออกใหม่ย่อมใช้บังคับได้ต่อไป

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้หารือ (Consult) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกครั้งหนึ่งว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 12.4-12.6 ที่ออกมาใช้บังคับก่อน อาจขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และมาตรา 140 จะสามารถกระทำได้หรือไม่ และผลทางกฎหมายจะเป็นเช่นไร และการใช้อำนาจ เข้าควบคุมการสอบสวนของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal) อันจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Provisions) หรือไม่ อย่างไร³⁸

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือแล้วเห็นว่า³⁹ พนักงานฝ่ายปกครอง ไม่อาจเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนที่ตำรวจทำฝ่ายเดียวได้ เนื่องจากฝ่ายปกครอง (Administration) มีอำนาจสอบสวนเฉพาะคดีอาญา 16 ประเภท ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวน

³⁸อุทัย อาทิวา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 48.

³⁹บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (เรื่องเสร็จที่ 216/2559) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) สรุปความได้ดังนี้

1. อำนาจในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองอาจถูกจำกัดให้มีอำนาจในการสอบสวน เฉพาะความผิดอาญาบางประเภท หรือจะให้มีความสามารถสอบสวนได้เพียงใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งออก ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 หรือข้อบังคับ ซึ่งออกตามมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี ดังนั้น การออกกฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 จึงมีผลเป็นการจำกัดอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานครของฝ่ายปกครองไว้เป็น 16 ประเภท เมื่อกรณีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ มิได้เป็นคดีความผิดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว ฝ่ายปกครองจึงมิใช่ผู้มีอำนาจในการสอบสวนในคดีอื่น นอกเหนือจากคดี 16 ประเภทดังกล่าว และเมื่อไม่มีอำนาจสอบสวนแล้ว จึงย่อมไม่มีอำนาจเข้าควบคุม การสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดี ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติได้

2. คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 มีผลใช้บังคับเฉพาะกับการสอบสวนในส่วนของตำรวจ เท่านั้น ในกรณีที่เนื้อหาในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการของตำรวจขัดหรือแย้งกับคำสั่งสำนักงานตำรวจ แห่งชาติดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนั้นก็ย่อมสิ้นผลใช้บังคับลงตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า แต่สำหรับเนื้อหาในส่วนที่เป็นการกำหนดปฏิบัติราชการร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ตามข้อ 12.4 ถึงข้อ 12.6 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติย่อมไม่อาจใช้อำนาจ ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเพื่อให้มีผลเป็นการยกเลิกข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยในส่วนดังกล่าวได้

ความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์สำคัญของการสอบสวนคดีอาญาแล้ว การสอบสวนย่อมเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีอาญา (Criminal Prosecution) ของพนักงานอัยการ เนื่องจากกฎหมายห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28⁴⁰ ได้บัญญัติให้ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายต่างเป็นบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญานั้น ผู้เสียหายมีสิทธิที่นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวนความผิดอาญานั้นมาก่อน แต่คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ มาตรา 120⁴¹ ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน และตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างการสอบสวนและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 120 นั้น หมายให้แต่เพียงว่ามีการสอบสวนแล้วจะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องไม่ หากแต่การสอบสวนนั้นต้องเป็นการสอบสวนที่ไม่บกพร่องผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญด้วย เพราะหากเป็นการสอบสวนที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานมาตลอดว่าเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่ากับไม่มีการสอบสวนความผิดนั้นมาก่อนและย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 120⁴²

การสอบสวนที่จะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยนั้น เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริงว่าผู้ต้องหา (Alleged Offender) มีความผิดหรือบริสุทธิ์ โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนทำหน้าที่ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน และเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ก็จะสรุปสำนวนทำความเห็นตรวจการสอบสวนควรตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังขาดตกบกพร่อง ก็อาจมี

⁴⁰มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

⁴¹มาตรา 120 ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน

⁴²ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2559). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 159.

คำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพิ่มเติม เพื่อส่งต่อไป โดยอาจส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้องก็ได้⁴³

การสอบสวนซึ่งชอบด้วยกฎหมาย อันจะส่งผลให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 มีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้⁴⁴

(1) ต้องเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงาน (Public Officer) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน เช่น การสอบสวนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวน ตามมาตรา 2 (6) เพราะมิใช่เจ้าพนักงานที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจ และหน้าที่ทำการสอบสวน⁴⁵

(2) ต้องเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจ (Power to Conduct Inquiry)⁴⁶

(3) ต้องสรุปสำนวน (The Inquiry) และทำความเข้าใจว่าควรส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมสำนวน เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140⁴⁷ และมาตรา 141⁴⁸ โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1994/2539)

⁴³ ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2551). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 119.

⁴⁴ ธานีศ เกศวพิทักษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 150-159.

⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1226/2503 พิพากษาว่า เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีอำนาจ รับคำร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 2 (17) นั้น ได้แก่พนักงานสอบสวนกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 123 และมาตรา 124 เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิใช่พนักงานสอบสวนและพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 2 (16) และ 2 (17)

⁴⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2531 พิพากษาว่า การสอบสวนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 120 ต้องสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) ประกอบด้วยมาตรา 18

⁴⁷ มาตรา 140 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการ อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้น มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง ไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุทั้งนั้นไว้แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวน ไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้จัดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้จับทบทบัญญัติในสี่มาตราต่อไปนี้

(4) คดีความผิดต่อส่วนตัวต้องมีคำร้องทุกข์ (Compliant) ตามระเบียบ เช่น พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีความผิดต่อส่วนตัวโดยมิได้มีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ อันเป็นการขัดต่อ มาตรา 121⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) วิธีการสอบต้องไม่บกพร่อง ผิดพลาดในสาระสำคัญ เช่น การไม่แจ้งข้อหา (Police Charges) ให้ผู้ต้องหาทราบ⁵⁰

หากพิเคราะห์ในประเด็นเขตอำนาจการสอบสวน หมายถึง เขตท้องที่ที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดให้⁵¹ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีซ้ำในความผิดมูลเดียวกัน กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญาเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลและในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา นั้นผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี (Prozes - subject /Procedural Subject) หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างสอบสวน กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บุคคลจะไม่เดือนร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (*ne bis in idem*)⁵² อันเป็นการดำเนินคดีซ้ำในมูลคดีเดียวกัน⁵³

⁴⁸มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

⁴⁹มาตรา 121 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนเว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ

⁵⁰คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1250/2521 พิพากษาว่า ในกรณีที่หุ้นส่วนผู้จัดการยกข้อเท็จจริงของห้างหุ้นส่วนจำกัด เสียเองนั้น ผู้เป็นหุ้นส่วนคนใดคนหนึ่งย่อมเป็นผู้เสียหาย (ประชุมใหญ่ครั้งที่ 2/2521)

⁵¹เมธา วาติเจริญ. (2547). *คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา “เชิงวิเคราะห์และเสนอแนะ” เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สุตราพิศาล. หน้า 164.

⁵²คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 47/2530 วินิจฉัยว่า เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมหมดอำนาจที่จะทำการสอบสวนต่อไป การที่ตำรวจหน่วยอื่นทำการสอบสวนและทำความเห็นใหม่ แล้วเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการ ในรูปของการสอบสวนเพิ่มเติม นั้น พนักงานอัยการไม่อาจรับพิจารณาได้ (คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุด เล่มที่ 4 หน้า 54)

⁵³คณิต ณ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 215.

อำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรในการดำเนินคดีอาญา สามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร และอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว มิได้แบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ ส่วนการกำหนดเขตอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อกำหนดตัวพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เพื่อป้องกัน (Prevent) การบ้ายเบี่ยงในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และป้องกันมิให้สิทธิของบุคคลที่จะถูกสอบสวนถูกระทบกระเทือนจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ด้วยเหตุที่เจ้าพนักงานอาจอาศัยอำนาจสอบสวนดังกล่าวทำการสอบสวนผู้ต้องหานอกเขตที่มีเขตเกาะเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดอันจะส่งผลให้สิทธิของผู้ต้องหาถูกระทบกระเทือน โดยการกระทำของอำนาจรัฐได้ ดังนั้น เขตอำนาจสอบสวนโดยหลักแล้วต้องถือว่าเป็นอำนาจเดียวมิได้แบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ⁵⁴

สำหรับฝ่ายปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมากที่สุด ในรัฐเสรีประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)⁵⁵ จึงจำเป็นต้องควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายโดยการให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายกำหนด⁵⁶ ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นหลักการทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจดำเนินการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการทางปกครอง อันเป็นไปตามคำกล่าวที่ว่า “กฎหมายที่เป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของอำนาจฝ่ายปกครอง”

กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มา (Source) ของอำนาจกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (Individual) ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด หรือประกาศคณะปฏิวัติ บางฉบับ ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้น แม้จะมีลักษณะให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้เช่นกันก็ตาม แต่แท้จริงแล้วกฎหมายลำดับรองเป็นการกระทำ

⁵⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 447.

⁵⁵หลักนิติรัฐ (Legal State: Rechtsstaatsprinzip) คือ หลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายนั้นก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

⁵⁶วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 18.

ทางปกครองประเภทหนึ่งที่จะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัตินั่นเอง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นผลผลิตจากการกระทำในทางนิติบัญญัติเท่านั้น⁵⁷

ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อมาคือ การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (The Organized Hierarchy of Law) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีลำดับชั้นของกฎหมายย่อมจะเรียงลดหลั่นกันดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุด (The Supreme Law of State) ที่กำหนดรูปแบบของรัฐและการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย (The Sovereignty) และรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายแม่บททุกฉบับ กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ตามมาตรา 5⁵⁸ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁵⁹

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีศักดิ์หรือลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นใดที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ เพราะกำหนดเงื่อนไขขั้นตอนการตราว่ากว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ แต่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ⁶⁰

(3) พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ คือ ประมวลกฎหมาย (Code) พระราชกำหนด (Emergency Decree) กฎมณเฑียรบาล (Royal Law) ประกาศของคณะปฏิวัติ และกฎอัยการศึก (Martial Law) กฎหมายเหล่านี้ในประเทศไทยถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

(4) พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ แต่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายระดับกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ⁶¹

⁵⁷สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2558). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 24-27.

⁵⁸มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับหรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

๑๓๑

๑๓๑

⁵⁹สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน (Principle of Public Law)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 82.

⁶⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

⁶¹สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 83.

(5) กฎหมายระดับกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) ประกาศกระทรวง (Notification of a Ministry) มติคณะรัฐมนตรีที่มีฐานะเป็นกฎ กฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรศาล กฎ ข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎที่ออกโดยองค์กรมหาชน กฎที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ กฎที่ออกโดยองค์กรเอกชน ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง รวมไปถึงประกาศของคณะปฏิวัติที่มีค่าบังคับเท่ากฎ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายระดับกฎหมายลำดับรองที่ออกมาใช้บังคับจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้⁶²

เมื่อพิจารณาที่แนวความคิดว่าด้วยความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเองและความผิดตามที่กฎหมายกำหนด มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (*mala in se*) เป็นการกระทำความผิดบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ ต่างเวลา แต่มนุษย์มักเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรม (Conscience) ที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมโนธรรมที่ว่านั้นมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม (Morals) สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตัวเอง (Evil in Itself) การกระทำเช่นนี้เมื่อมีผู้ใดกระทำขึ้น สังคมจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกทางศีลธรรมของคนในสังคม เพราะเหตุว่าสังคมถือว่าสิ่งนั้นเป็นความชั่วร้ายและเป็นความผิด⁶³

(2) ความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) ความผิดเหล่านี้เป็นความผิดที่ได้บัญญัติขึ้นเป็นข้อตกลงระหว่างคนในสังคมด้วยกัน เพื่อต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมและประโยชน์ส่วนรวม เป็นความผิดที่อยู่นอกเหนือความรู้สึกของมนุษย์ในเรื่องความดี ความชั่ว ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องศีลธรรมโดยตรง ผู้กระทำความผิดประเภทนี้จึงเป็นเพียงผู้ละเมิดข้อตกลงร่วมกันมากกว่าที่จะถูกมองว่าเป็นอาชญากร⁶⁴

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การใช้อำนาจสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ จึงเกิดปัญหาข้อกฎหมายโดยบทบัญญัติ มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังกล่าวมิได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน จนอาจเกิดความสับสน (Confuse) ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (The Criminal Justice Process) ขึ้นได้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษา

⁶²สิทธิกร ศักดิ์แสง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 83.

⁶³จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 47.

⁶⁴ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2559). ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 9). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 3.

วิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่ และภารกิจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้การสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันพนักงานฝ่ายปกครองยังคงมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาในส่วนภูมิภาค (Provincial) แม้ว่าจะไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างเต็มรูปแบบเหมือนฝ่ายตำรวจ เพราะฝ่ายปกครองมีความรับผิดชอบและภารกิจทางด้านปกครอง (Administration) หลายด้าน ทั้งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวก ความเป็นธรรมของสังคม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30 กรมการปกครองเป็นส่วนราชการหลักของกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวก ความเป็นธรรมของสังคม และตามข้อ 2⁶⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2559⁶⁶

หากพิจารณาในประเด็นอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวก ความเป็นธรรมของสังคม และการรักษาความมั่นคงภายใน กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย (Public Order) ดังนี้

การปฏิบัติภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง มีภารกิจที่ต้องดำเนินการอยู่หลายประการ สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

(1) การให้บริการ (Provide Service) ในด้านการออกใบอนุญาต (Regulator) การจดทะเบียน (Registration) ควบคุม หรืองานบริการอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ นอกจากการปฏิบัติหน้าที่

⁶⁵ข้อ 2 ให้กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการ ติดตาม และประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในงานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติ และงานกิจการมวลชน

⁶⁶กรมการปกครอง. (2555). *การสอบสวนคดีอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง. หน้า 3.

ตามบทบาท “นายทะเบียน” หมายถึง เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดทำและรักษาระเบียบตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น ๆ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตนั้น ๆ แล้ว ยังรวมถึงการให้บริการบางประเภทที่กฎหมายกำหนด⁶⁷

(2) การตรวจ (Inspection) ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง มีทั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย (Legality) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶⁸ การพิจารณาตรวจค้นดูแลผู้ได้รับใบอนุญาต (Licensee) จากนายทะเบียนในเรื่องนั้น ๆ ว่าปฏิบัติเป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งตามกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ ตลอดจนควบคุมดูแลผู้ที่ลักลอบฝ่าฝืน หรือจงใจกระทำความผิด (Wilfully Disobey) ซึ่งมีโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา (Penalty)⁶⁹

สำหรับการตรวจเพื่อควบคุมกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสังคม โดยหลักพนักงานฝ่ายปกครอง จะทำหน้าที่ “นายตรวจ” (Inspector) โดยมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหากรณีมีเหตุเร่งด่วน การร้องเรียนร้องทุกข์ (Complaint) หรือกล่าวโทษการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมาย การเสนอความเห็นเพื่อการสั่งพักการอนุญาต และคำสั่งพิจารณาโทษทางปกครอง

(3) การจับ (Arrest) หมายถึง การสืบสวนจับกุม ตามมาตรา 17⁷⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การควบคุมโดยเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อไม่ให้หลบหนี ตลอดจนมีหน้าที่นำส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี โดยผู้มีอำนาจจับกุมเป็นพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายนั้น

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนจับกุม โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจต่างมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนจับกุมทั่วราชอาณาจักรตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

⁶⁷ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 254.

⁶⁸ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2557). *แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง. หน้า 14.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁷⁰ มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

(4) การสอบสวน⁷¹ (Inquiry) เป็นกรณีที่เกิดความอาญาขึ้นแล้ว โดยพนักงานสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจจะเป็นพยานบุคคล (Witness) พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ (Material Evidence) และจัดการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานนั้น ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การควบคุมผู้ต้องหา (Keep in Custody) การนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล การทำบันทึกกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่⁷²

ปัจจุบันการควบคุมดูแลกิจการที่มีผลกระทบต่อสังคมที่พนักงานฝ่ายปกครองได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบที่สำคัญ มีดังนี้

- (1) กฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (2) กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ⁷³
- (3) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (4) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
- (5) กฎหมายว่าด้วยควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (6) กฎหมายว่าด้วยควบคุมการเรียไร
- (7) กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน
- (8) งานสมาคมมูลนิธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองได้ให้บริการในด้านการออกใบอนุญาต การจดทะเบียน ควบคุมหรืองานบริการอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ และการตรวจการปฏิบัติให้เป็นไปตามใบอนุญาต

⁷¹มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “ศาล” หมายความว่าศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา

๑๗๑

๑๗๑

(11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

๑๗๑

๑๗๑

⁷²จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 254-255.

⁷³กฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ถูกโอนกับคืนไปให้ตำรวจ แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555

การกำกับดูแลผู้ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนในเรื่องนั้น ๆ ว่าปฏิบัติเป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ (Regulation) ระเบียบ คำสั่งตามกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ ตลอดจนควบคุมดูแลผู้ที่ลักลอบฝ่าฝืน หรือจงใจกระทำความผิด ซึ่งมีโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาอย่างต่อเนื่องด้วยความเรียบร้อยมาจนถึงปัจจุบัน⁷⁴

เมื่อพิจารณาถึงภารกิจอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว พบว่าเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ตั้งแต่การรักษาความปลอดภัย พระมหากษัตริย์ รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ (Member of The Royal Family) การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การที่ข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว⁷⁵ ทำให้เข้าไปเกี่ยวข้องและมีบทบาทกับวิถีชีวิตประจำวัน (Way of Life) ของคนทุกคนและทุกระดับชั้น⁷⁶

การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และภารกิจอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สามารถแยกภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ 6 ประเภท ดังนี้⁷⁷

⁷⁴กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 68. หน้า 8.

⁷⁵มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(2) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

(4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๑๗๑

๑๗๑

⁷⁶สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 6: การปฏิรูปกิจการตำรวจ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 3.

⁷⁷จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 220.

1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

2) การป้องกันการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (Criminal) และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญา

3) การสืบสวน การสอบสวน การปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญา

4) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และความมั่นคงภายใน

5) การอำนวยความสะดวกจราจร (Traffic)

6) การให้บริการสังคม

ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถจำแนกออกเป็น 2 ภารกิจ ดังนี้⁷⁸

1) ภารกิจหลัก (Core Function) หมายถึง ภารกิจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับมอบหมายมาพร้อมกับวัตถุประสงค์ของการตั้งองค์กร ภารกิจหลักนี้มีผลต่อความสำเร็จและการบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁷⁹

(1) การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(2) การดูแลควบคุม และกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา หรือการป้องกันอาชญากรรม การสืบสวน การจับกุม การปราบปราม และการสอบสวนผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

(4) การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

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

⁷⁸ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 226-227.

⁷⁹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 225-226.

ความผิด เป็นลักษณะที่ไม่ได้เป็นความผิดในตัวเอง⁸⁰ แต่เป็นความผิดที่รัฐกำหนด⁸¹ และมอบภารกิจทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางปกครอง งานให้บริการสาธารณะบางประเภท ให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถอธิบายได้ดังนี้⁸²

(1) ภารกิจงานบริการ งานทะเบียน การจัดระเบียบสังคม (Social Organization) ที่ไม่ส่งผลต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือเป็นอาชญากรรมประเภทที่ไม่ร้ายแรง อาทิ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473

(2) งานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและใช้อำนาจทางปกครองแต่กฎหมายกำหนดให้มีโทษทางอาญา อาทิ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

(3) งานให้บริการสาธารณะบางประเภทที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บริการตามที่ประชาชนร้องขอ หรือกรณีที่มีภัยพิบัติ (Calamity) เกิดขึ้น เช่น บรรเทาสาธารณภัย น้ำท่วม (Flood) ฯลฯ

จากการจำแนกภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นภารกิจบางประเภทให้กับส่วนราชการอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาบางฉบับ ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการและไม่ส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด และการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางปกครอง เป็นต้น⁸³

จากการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีกฎหมายที่มีโทษอาญาอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ (Minister) ทั้ง 20 กระทรวง⁸⁴ หรือเจ้าพนักงานงานอื่นที่กฎหมายบัญญัติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังต้องมี

⁸⁰ความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (*mala in se*) เป็นการกระทำความผิดบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ต่างเวลา แต่มนุษย์มักเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรม (Conscience) ที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมโนธรรมที่ว่านั้นมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม (Morals)

⁸¹ความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) หมายถึง การกระทำความชั่วเพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ (Evil because Prohibited) ความผิดเช่นนี้ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม

⁸²จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 226-227.

⁸³จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 227.

⁸⁴กระทรวงในประเทศไทย เป็นหน่วยงานของรัฐบาลไทย จัดตั้งขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติ ปัจจุบันมีกระทรวงหรือเทียบเท่าจำนวนทั้งสิ้น 20 กระทรวง

ส่วนร่วมรับผิดชอบ (Responsible) ในฐานะที่มีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอีกด้วย โดยเฉพาะภารกิจในขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเหล่านั้นด้วย⁸⁵

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นจะเห็นได้ว่าภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องปฏิบัติมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ตลอดจนการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) และความมั่นคงภายใน (Internal Security) ถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่นอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีภารกิจอื่นที่เข้าไปร่วมปฏิบัติซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแบ่งกำลังไปปฏิบัติงานดังกล่าว สูญเสียกำลังพลไปจากการปฏิบัติภารกิจหลัก ทั้งที่ภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของหน่วยได้อย่างเต็มความสามารถ สมควรให้มีการถ่ายโอนภารกิจงานสอบสวนที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ เพื่อลดภาระการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะงานด้านป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดและรักษาความสงบเรียบร้อย อันเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานตำรวจ⁸⁶

การถ่ายโอนภารกิจงานสอบสวนต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน และต้องไม่ก่อให้เกิดช่องโหว่ในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้หน่วยงานที่รับโอนภารกิจมีอำนาจทั้งงานสืบสวนและสอบสวน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของหน่วยงานตำรวจในการสืบสวน (Investigation) จับกุม การกระทำความผิดต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาในภารกิจที่โอนไปแล้ว

ในกรณีการกระทำผิดเกี่ยวเนื่อง ซึ่งเป็นความผิดที่อยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานตำรวจและอยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานที่รับโอนภารกิจไปแล้วนั้น ต้องมีกฎหมายกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และผู้มีอำนาจรับผิดชอบหลักในการสอบสวน รับตัวผู้กระทำความผิดหรือกำหนดให้มีการสอบสวนร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับหน่วยงานอื่นที่รับโอนภารกิจ ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ต้องถ่ายโอนทั้งอำนาจหน้าที่ (Competence) บุคลากร (Personnel) และ

⁸⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 228.

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 76. หน้า 7-8.

งบประมาณ (Budget) ในการปฏิบัติการงานนั้น ๆ ไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเองทั้งหมด และต้องคุ้มครองโอกาสในการปฏิบัติงานวิชาชีพ (Career Path)⁸⁷

ดังนั้น เพื่อให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งจากการศึกษาพบเหตุผลความจำเป็นบางประการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรพิจารณาโอนภารกิจงานสอบสวนให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ กล่าวคือ ภารกิจบางอย่าง เช่น งานบริการ (Services) งานทะเบียน การจัดระเบียบสังคม (Social Organization) ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อภารกิจป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือเป็นอาชญากรรมประเภทที่ไม่ร้ายแรง และไม่ใช่งานหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ภารกิจบางอย่างเป็นภารกิจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ปฏิบัติด้วยกันทั้งสององค์กร และหน่วยงานอื่นมีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า เช่น พระราชบัญญัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานที่รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ มีความรับผิดชอบ บริหารจัดการ และเรียนรู้ร่วมกันอย่างบูรณาการ (Integration) ในการให้บริการประชาชน และบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) อย่างมีประสิทธิภาพเกิดเครือข่ายการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมในความผิดนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ภารกิจบางอย่างกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นและสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มีอำนาจหน้าที่เช่นกัน เช่น การจับ แต่ต้องสร้างเครือข่าย (Network) การประสานข้อมูลเพื่อให้ทั้งสองหน่วยงาน สามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ได้ประชาชนเกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรมดังเช่นอำนาจในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังที่กล่าวมา ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น⁸⁸

ภารกิจบางอย่างดูเหมือนว่าเป็นงานบริการที่ควร โอนให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงแล้วภารกิจนั้นมีความผูกพันกับอาชญากรรมที่รุนแรง สลับซับซ้อน และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติ จึงอาจต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการโอนภารกิจด้านการสอบสวนนั้น ๆ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

⁸⁷สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 76. หน้า 17.

⁸⁸จุฑาทร์ตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 230.

การค้ามนุษย์ (Human Trafficking) คนหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น⁸⁹ ดังนั้น หากภารกิจที่โอนไป บางส่วนมีความเกี่ยวพันกันกับการป้องกันและปราบปรามการทำความผิดอาญา และการรักษา ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักรซึ่งถือเป็น ภารกิจหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การให้หน่วยต่าง ๆ รับโอนภารกิจไปจึงต้องให้มี ความพร้อมและไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงปฏิบัติ ควบคุมไปจนกว่าหน่วยงานจะมีความพร้อมอย่างเต็มที่⁹⁰

จากการวิเคราะห์ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน พบว่าสำนักงานตำรวจ แห่งชาติมีการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่มีโทษทางอาญา จำนวนมาก โดยมีการปฏิบัติภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิด ซึ่งเป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง โดยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งปฏิบัติภารกิจที่เป็นความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นให้เป็นความผิด อีกด้วย ทั้งนี้ บางภารกิจอาจต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง จึงมีความเป็นไปได้ในการ ถ่ายโอนภารกิจงานสอบสวนบางประการให้กับฝ่ายปกครองรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติที่มี โทษทางอาญาบางฉบับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกัน ปราบปรามผู้กระทำความผิด รวมทั้งงานที่เกี่ยวกับการควบคุมทางปกครอง (Administrative Control) เป็นต้น⁹¹

กรอบแนวคิดในการอำนวยความสะดวกทางอาญาของรัฐที่จะต้องคำนึงถึงในประเทศไทย มีลักษณะเป็นเอกภาพ (Unity) เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมายทั่วประเทศ โดยมีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ตามบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการบังคับใช้กฎหมาย⁹²

จากการที่ได้ศึกษาการสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)⁹³ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้

⁸⁹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 230-231.

⁹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 76. หน้า 17.

⁹¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 231.

⁹² จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 238.

⁹³ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกว่า ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป หรือระบบประมวลกฎหมาย เป็นระบบกฎหมายที่มีต้นกำเนิดมาจากกฎหมายโรมัน ซึ่งยึดหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ ลักษณะ ของกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ การนำเอาข้อกฎหมายเรื่องต่าง ๆ มาบันทึกเป็นกฎเกณฑ์ไว้ในลักษณะเป็น ประโยคข้อความอย่างชัดเจน

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)⁹⁴ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา พบว่ามีความแตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย ซึ่งนอกจากพนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ต่างมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแล้ว ยังมีพนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้วย หากพิเคราะห์ในหลักอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดี่ยวแล้ว พบว่าการสอบสวนในส่วนหนึ่งเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและโดยที่ การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Akkusationsprozess / Accusatorial System) นั้น ผู้ถูกกล่าวหา เป็นประธานในคดี (Prozes - subjekt / Procedural Subject) ฉะนั้น หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้อหนึ่งที่ว่า บุคคลจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (Prinzip “ne bis idem” / Principle of Double Jeopardy) หรือ หลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง⁹⁵ (ne bis in idem or Double Jeopardy) แต่อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศไทยบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนจะยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด แต่สมควรที่จะเรียนรู้ถึงบทบาทของพนักงานอัยการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้วย จึงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเป็นอย่างดี⁹⁶

การสอบสวนคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจภายใต้ การควบคุมของอัยการหรือผู้พิพากษาสอบสวนซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทความผิดและความร้ายแรง ของความผิดและขั้นตอนการสอบสวน การสอบสวนคดีอาญาจะกระทำโดยตำรวจสอบสวน ของตำรวจหน่วยต่าง ๆ หรือส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ตำรวจแห่งชาติ ตำรวจภูธร ตำรวจจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่สอบสวน อำนาจ สอบสวนของตำรวจสอบสวน (Police Judiciaries) จะมีทุกประเภทความผิดเช่นเดียวกับอัยการ (Parquet) และผู้พิพากษาสอบสวน (Judge d’ Instruction) ในทางปฏิบัติมักจะมีการแบ่งงานตาม ความชำนาญในแต่ละด้าน ในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลาง สำนักงานอัยการจะแบ่งออกเป็นแผนก คดีอาญาเศรษฐกิจและคดีข้อ โกงทางการเงิน หรือในนครปารีสจะมีแผนกการฉ้อ โกงผู้บริโภค

⁹⁴ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือที่เรียกว่า ระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มาของกฎหมายในระบบนี้ ที่สำคัญคือ จารีตประเพณี เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของระบบกฎหมายนี้ได้ยึดถือจารีตประเพณี เป็นหลักในการตัดสินคดี ครั้นเมื่อตัดสินคดีไปแล้วย่อมกลายเป็นคำพิพากษา ก็นำคำพิพากษานั้นมาใช้เป็น กฎหมาย ขณะเดียวกันความเห็นของนักปราชญ์กฎหมายก็ใช้เป็นหลักในการตัดสินคดีด้วยโดยอาศัย ความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน นอกจากนี้ นโยบายของรัฐาธิปไตยก็เป็นที่มาของกฎหมายด้วยเช่นเดียวกับความเชื่อ ในหลักศาสนา ซึ่งกฎหมายของบางประเทศก็ได้นำเอาหลักศาสนาเข้ามาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายด้วย

⁹⁵ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 54. หน้า 447.

⁹⁶ อุทัย อาทิวา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 49.

เป็นต้น การสอบสวนคดีผู้ก่อการร้ายจะอยู่ในนครปารีสแห่งเดียว การแบ่งแผนการสอบสวนคดีอาญาขึ้นอยู่กับปริมาณและขนาดของเมือง การสอบสวนคดีอาญาจะมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักงานตำรวจสอบสวน อัยการและผู้พิพากษาสอบสวน โดยเฉพาะคดีที่ต้องการความชำนาญพิเศษ⁹⁷

การสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญา และคดีอาญาส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ “เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่ามีกรกระทำผิดเกิดขึ้น จะทำหน้าที่สอบสวนผู้กระทำความผิดและแสวงหาพยานหลักฐาน”⁹⁸ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายบัญญัติให้อัยการมีอำนาจหน้าที่โดยอิสระที่จะสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง เมื่อตำรวจสอบสวนคดีอาญาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตำรวจจะส่งสำนวนให้อัยการทันทีพร้อมกับเอกสารและพยานหลักฐานที่ส่งไป อัยการผู้รับผิดชอบในคดีจะทำการพิจารณาอย่างละเอียดอีกครั้ง และอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือถ้าจำเป็นอัยการอาจทำการสอบสวนด้วยตนเองจนกว่าจะได้พยานหลักฐานเพียงพอในการตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น⁹⁹ ในระหว่างทำการสอบสวนถ้ามีความจำเป็น อัยการอาจสอบปากคำ (Interrogate) ผู้ต้องหาและพยาน (Witness) ก็ได้ ก่อนการตั้งคดีอาญาทุกครั้งอัยการญี่ปุ่นมักจะสอบปากคำพยานและผู้ต้องหาด้วยตนเองเสมอ¹⁰⁰

การสอบสวนคดีอาญาของสหราชอาณาจักร ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไป องค์กรอื่นอาจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาพิเศษ สำหรับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรง มีหน่วยพิเศษทำหน้าที่สอบสวน เช่น คณะทำงานสอบสวนคดีฉ้อโกงร้ายแรง (Serious Fraud Case) ของสำนักงานอัยการในกรุงลอนดอน¹⁰¹ การสอบสวนคดีอาญาไม่มีความต่อเนื่องระหว่างการสอบสวนของตำรวจและการฟ้องคดีของอัยการ ซึ่งหลักการสำคัญในการ

⁹⁷ จูทาร์ตัน เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 65-66.

⁹⁸ Article 189

(1) A police official shall perform his/her duties as a judicial police official pursuant to the provisions of other acts, or pursuant to the regulations of the National Public Safety Commission or Prefectural Public Safety Commission.

(2) A judicial police official shall, when he/she deems that an offense has been committed, investigate the offender and evidence thereof.

⁹⁹ ประธาน วัฒนวานิชย์. (2540). กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา. อัยการนิเทศ, 59 (1-4). หน้า 128.

¹⁰⁰ จูทาร์ตัน เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 79.

¹⁰¹ จูทาร์ตัน เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 54.

ปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตาม The Code for Crown Prosecutors คือ “การปฏิบัติหน้าที่เพื่อความยุติธรรม มิใช่เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาลงโทษจำเลย”¹⁰² หรือนัยหนึ่งขั้นตอนทั้งสองแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาด อัยการของสหราชอาณาจักรไม่มีอำนาจควบคุมหรือกำกับการสอบสวนและไม่มีอำนาจให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติม กฎหมายใหม่ PEACE บัญญัติให้ตำรวจปรึกษาหารือกับอัยการในกรณีนี้หากอัยการสั่งไม่ฟ้องจะต้องแจ้งให้ตำรวจทราบก่อน¹⁰³

การสอบสวนคดีอาญาของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะรูปแบบเฉพาะที่ไม่เหมือนประเทศใด ๆ คือ เป็นระบบ Dual Sovereignty มีการแยกอำนาจในการดำเนินคดีระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal System) และมลรัฐ (State System) ออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐมีอำนาจพิจารณาเพื่อดำเนินคดีจำเลยในการกระทำเดียวกัน หากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในคราวเดียวกัน¹⁰⁴ ในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นผู้เสียหายสามารถแจ้งหรือรายงานเหตุคดีโดยตรงต่อตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนจะดำเนินการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน สอบคำให้การของพยานผู้อยู่ในเหตุการณ์เพื่อจัดทำรายงานการสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถติดต่อผู้ต้องสงสัยเพื่อมาให้ถ้อยคำ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าคดีมูลเพียงพอและผู้ต้องสงสัยไม่ให้ความร่วมมือในการให้ปากคำ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะนำรายงานแห่งคดีเพื่อเข้าพบอัยการ¹⁰⁵

นอกจากนี้สหรัฐอเมริกามีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หลายอย่างเกี่ยวกับการปกครองซึ่งเรียกว่า “Sheriff” มีอำนาจหน้าที่ในทางคดีแพ่ง คดีอาญา เช่น มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา เบื้องต้นและตัดสินคดีอาญาเล็ก ๆ น้อย ๆ รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จับกุมฟ้องร้องคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ (Country) ในฐานะเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในเขตการปกครองของตน คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในประเทศไทย ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าการให้อำนาจฝ่ายปกครองในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 รวมตลอดไปถึงอำนาจ

¹⁰²2.3 “It is the duty of Crown Prosecutors to make sure that the right person is prosecuted for the right offence. In doing so, Crown Prosecutors must always act in the interests of justice and not solely for the purpose of obtaining a conviction”.

¹⁰³ จูซาร์ตัน เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 58.

¹⁰⁴ น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2557). หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. *วารสารธรรมศาสตร์*, 33 (3). หน้า 7.

¹⁰⁵ น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ (Comparative Criminal Justice System)*. กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล. หน้า 1.

หน้าที่ของฝ่ายปกครองในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจมีที่มาส่วนหนึ่งจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง (Sheriff) ของสหรัฐอเมริกาได้¹⁰⁶

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของการสอบสวนคดีอาญา ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกาแล้ว จะพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีความแตกต่างไปจากประเทศดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยกลับต้องพบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องความไม่ชัดเจนของอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และรวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตแต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยจำต้องยึดหลักการสำคัญจากกฎหมายหรือจารีตประเพณีต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไว้ เพราะการดำเนินการในระบบการอำนวยความยุติธรรมของไทยนั้น ต้องย้อนกลับไปประวัติศาสตร์ด้วยเช่นกัน ไม่ใช่เพียงแต่การนำหลักการของต่างประเทศมาเป็นแนวปฏิบัติตามในทุกอย่างเสมอไป

นอกจากนี้ วิธีการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) โดยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเป็นผู้เคยปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการสัมภาษณ์ตามวิธีนี้ ผู้วิจัยประสงค์จะค้นพบถึงสภาพปัญหาของการใช้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งท่านเหล่านี้มีประสบการณ์จากการทำงาน อันจะทำให้ผู้วิจัยค้นพบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญาและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมได้ ดังนี้

การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ได้แก่ พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์¹⁰⁷ นายวรรณชัย บุญบำรุง¹⁰⁸ และนายมานะ สิมมา¹⁰⁹

¹⁰⁶ กุลพล พลวัน. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 31.

¹⁰⁷ ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์. บทสัมภาษณ์. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. 26 กันยายน 2560. (อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และอดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ)

¹⁰⁸ วรรณชัย บุญบำรุง. บทสัมภาษณ์. รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา. 19 กันยายน 2560.

¹⁰⁹ มานะ สิมมา. บทสัมภาษณ์. ผู้อำนวยการส่วนการสอบสวนคดีอาญา สำนักงานการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 29 สิงหาคม 2560.

เพื่อให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์และครอบคลุม เพราะการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจและของทั้งสององค์กร

ผู้วิจัยจึงได้ตั้งคำถามในการสัมภาษณ์แยกเป็นประเด็นหลัก 4 ประเด็นคำถาม ซึ่งทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบโดยสามารถสรุปตามคำถามได้ ดังนี้

คำถามที่ 1 ความเห็นต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
<p>ความเห็นที่ 1</p> <p>ผู้ให้สัมภาษณ์จากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p>	<p>อำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนเป็นไปตามมาตรา 2 (6) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน โดยมาตรา 18 ได้กำหนดอำนาจของพนักงานสอบสวนไว้ทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและตำรวจ แต่ไม่ได้บัญญัติว่าให้ใครมีหน้าที่ทำการสอบสวนไว้โดยเฉพาะ</p> <p>ตำรวจที่มีหน้าที่ในการสอบสวนได้ระบุไว้โดยเฉพาะในตำแหน่งหรือระเบียบคำสั่งภายใน หากไม่มีการกำหนดและแต่งตั้งดังกล่าวมาแล้วย่อมไม่มีหน้าที่ในการสอบสวน ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนเท่านั้นจึงสามารถแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการสอบสวนได้ ซึ่งเป็นไปตามค่านิยมของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 2 (6)</p> <p>ปัจจุบันตำรวจที่มีหน้าที่สอบสวน นอกจากเป็นนายตำรวจยศร้อยตำรวจหรือเทียบเท่าแล้ว ยังได้กำหนดคุณสมบัติให้เป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต และหลักสูตรโรงเรียนนายร้อยตำรวจเท่านั้น ถ้าไม่มีความรู้ทางกฎหมายจะไม่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้มีหน้าที่สอบสวน</p>
<p>ความเห็นที่ 2</p> <p>ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p>	<p>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัสติเจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม” จึงมีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอีกประเภทหนึ่ง คือ เจ้าพนักงานที่มี</p>

คำถามที่ 1 ความเห็นต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
	อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น พนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 เป็นต้น เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นอย่างดี
ความเห็นที่ 3 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของสังคม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30 กรมการปกครองเป็นส่วนราชการหลักที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของสังคม และพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวนตามบัญญัติ มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คู่กับตำรวจมาอย่างยาวนาน แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะไม่เข้าไปสอบสวนคดีอาญาทั่วไปของตำรวจ เว้นแต่เป็นนโยบายข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

คำถามที่ 2 ความคิดเห็นต่อปัญหาหรืออุปสรรค และสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ผ่านมา	
ความเห็นที่ 1 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก สมาชิกสภา บัญญัติแห่งชาติ	กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่อง ระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้อำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายตำรวจ แต่ให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวนได้บางกรณีเท่านั้น และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้ฝ่ายตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียวมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวน และให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนได้ในคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ และคดีวิสามัญฆาตกรรม

คำถามที่ 2 ความคิดเห็นต่อปัญหาหรืออุปสรรค และสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ผ่านมา

จนกระทั่งตำรวจได้แยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทยเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การสอบสวนคดีอาญาก็ยึดหลักการตามข้อบังคับดังกล่าวมาโดยตลอด ต่อมาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (4) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติวางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้ ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ซึ่งเดิมการวางระเบียบการทำงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไป โดยเรียบร้อย ตามหลักการของมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่การวางระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแนวทางเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 19 ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้ จึงมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เนื่องจากคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 มีผลใช้บังคับเฉพาะกับการสอบสวนในส่วน of ตำรวจเท่านั้น สำหรับเนื้อหาในส่วนที่เป็นการกำหนดปฏิบัติราชการร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเพื่อให้มีผลเป็นการยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยในส่วนดังกล่าวได้ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 216/2559 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1))

<p>คำถามที่ 2 ความคิดเห็นต่อปัญหาหรืออุปสรรค และสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ผ่านมา</p>	<p>ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบเดิมมีจำนวน 19 ประเภท ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหลือเพียง 16 ประเภท ดังนั้น พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนตามกฎหมายเพียง 16 ประเภท เท่านั้น เมื่อคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ และคดีวิสามัญฆาตกรรมมิได้เป็นความผิดตามกฎหมาย 16 ประเภทดังกล่าว ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีดังกล่าวได้</p>
<p>ความเห็นที่ 2 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก สำนักงาน คณะกรรมการ กฤษฎีกา</p>	<p>ข้อดีของการให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน คือ ฝ่ายปกครองมีความเชี่ยวชาญในข้อกฎหมาย โดยเป็นผู้มีข้อมูล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพราะมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจตราตามกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการและอยู่ในอำนาจหน้าที่ จึงทำให้มีข้อมูล และได้เปรียบทางด้านนี้</p> <p>ข้อดีของการให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้สอบสวน คือ ความยากในการสร้างพนักงานสอบสวนที่มีความรู้และเชี่ยวชาญขึ้นมาให้ทัดเทียมกับความสามารถของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากและต้องใช้ทรัพยากรทั้งในการฝึกอบรม การใช้กำลัง อาวุธ รวมถึงการปราบปรามด้วย นอกจากนี้พนักงานฝ่ายปกครองยังมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ อีกมากมาย จึงอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพของงานสอบสวนและความคุ้มค่าต่องานสอบสวน</p> <p>การออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 จึงเป็นการจำกัดอำนาจการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองให้อำนาจสอบสวนแค่ 16 ประเภท เท่านั้น</p>
<p>ความเห็นที่ 3 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก</p>	<p>กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง</p>

คำถามที่ 2 ความคิดเห็นต่อปัญหาหรืออุปสรรค และสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ผ่านมา	
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	<p>พ.ศ. 2554 ให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนความผิดอาญา จำนวน 16 ประเภท แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองไม่อาจเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนที่ตำรวจทำฝ่ายเดียวได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนเฉพาะคดีอาญา 16 ประเภทตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 216/2559 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1))</p> <p>สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า พนักงานฝ่ายสอบสวนปกครองมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภทตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การตรากฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 มิได้มีผลลบล้างหรือจำกัดอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองแต่อย่างใด</p> <p>นอกจากนี้ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ในการสอบสวนร่วมกันและพนักงานฝ่ายปกครองเข้าไปเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้ แต่ปัจจุบันเกิดปัญหาว่าตำรวจได้ปฏิเสธไม่ให้ฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน</p> <p>ดังนั้น จากบทบัญญัติ มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติให้ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจต่างมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในส่วนภูมิภาคทั้งสององค์กร กรณีดังกล่าวจึงเกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ</p>

คำถามที่ 3 ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ไขปัญหอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
ความเห็นที่ 1 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก	การแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายจากกฎหมาย 16 ประเภท เห็นว่า การจับกุมและสอบสวนเอง ไม่ได้มี

คำถามที่ 3 ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ไขปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	<p>เฉพาะฝ่ายตำรวจเท่านั้น แต่มีทั้งพนักงานอัยการ พนักงานฝ่ายปกครอง ตามกฎหมาย 16 ประเภท และกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษ ซึ่งหากสังคมยอมรับการกติกาที่ผู้จับกุม และพนักงานสอบสวนเป็นองค์กรเดียวกันได้แล้ว ย่อมสามารถทำได้หากฝ่ายปกครองจะมีหน้าที่ในการสอบสวนมากกว่ากฎหมาย 16 ประเภทคดี</p> <p>เนื่องจากฝ่ายปกครอง มีภารกิจด้านรักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ไม่ได้มีหน้าที่ในเรื่องกระบวนการยุติธรรมโดยแท้ แต่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจ การจับกุม การให้บริการ การออกใบอนุญาต และเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ดังนั้น หากมีหน้าที่ต้องไปตรวจตราหรือพบการกระทำความผิดต้องจับกุม จนนำไปสู่กระบวนการสอบสวนก็สามารถทำได้ ทั้งนี้รวมไปถึงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น ป่าไม้ สรรพกร สรรพสามิต สุลกากร ทางหลวง หรือควบคุมอาคาร เป็นต้น มีหน้าที่ในการตรวจเอง เมื่อพบการกระทำความผิดก็สามารถจับเองได้ หากมีแนวคิดในการแบ่งแยกหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการสอบสวน และยอมรับกติกา การที่ให้องค์กรเดียวเป็นทั้งผู้จับกุม และผู้สอบสวน ก็ย่อมสามารถทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดเหล่านี้ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบาย กระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงหลักการตรวจสอบถ่วงดุล และการดำเนินการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่การแบ่งแยกหน้าที่แล้วไม่ดำเนินการให้เสร็จสิ้นกระบวนการ แต่กลับนำมาให้ตำรวจเป็นผู้สอบสวน ฝ่ายเดียวเช่นเดิม</p> <p>ปัจจุบันมีพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ จำนวน 12,013 ตำแหน่ง แต่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งพนักงานสอบสวนเพียง 11,222 คน มีสถานีตำรวจ 1,481 แห่ง ทั่วประเทศ คดีทั้งหลายเกิดได้ทุกพื้นที่ ไม่ได้เกิดขึ้นแค่เฉพาะในเมืองและในอำเภอแต่เกิดในตำบลและในหมู่บ้านด้วย ฉะนั้น องค์กรตำรวจจึงมีความพร้อมในการดำเนินการสอบสวนในประเทศไทย มากกว่าองค์กรอื่น ๆ</p> <p>นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญในเรื่องการสืบสวนควบคู่ไปกับการ</p>

คำถามที่ 3 ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ไขปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
	<p>สอบสวน เพราะการสืบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งเริ่มก่อนการทราบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้น และเมื่อความผิดเกิดขึ้น การสืบสวนก็จะเป็นกระบวนการที่สนับสนุน การสอบสวน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p>
<p>ความเห็นที่ 2 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก สำนักงาน คณะกรรมการ กฤษฎีกา</p>	<p>หากเป็นการดำเนินการสอบสวนในคดีเล็กน้อยที่ไม่ซับซ้อน หรือมีการเปรียบเทียบปรับได้ จึงเห็นควรให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวน เช่น กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจ ออกใบอนุญาต และการจับกุม ซึ่งไม่มีกระบวนการซับซ้อน เพราะเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงทางทะเบียนต้องมีข้อมูล ว่าทำถูกต้องหรือไม่ มีใบอนุญาตไหม จึงเห็นควรให้ฝ่ายปกครองสอบสวนได้</p> <p>หากเป็นการสอบสวนที่มีขั้นตอนกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นอาชญากรรมร้ายแรง หรือมีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในการสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง หรือรวบรวมข้อมูลหลักฐานพยานต่าง ๆ เช่น คดีลักลอบตัดไม้ หรือที่มีอิทธิพล เป็นต้น เห็นควรให้พนักงานฝ่ายปกครองร่วมสอบสวนกับฝ่ายตำรวจด้วย หรือมีอำนาจในการสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น เช่น ตามกฎหมายพิเศษกำหนดให้ผู้ใดเป็นพนักงานสอบสวน ก็เป็นไปตามข้อยกเว้นนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2519 ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน และการฟ้องคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ หรือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือทำการสอบสวนในเบื้องต้นในความผิดฐานโจรสลัดในทะเลหลวง เป็นต้น</p> <p>แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ไม่ควรตัดขาดออกจากกัน ต้องทำไปด้วยกัน หากมีการถ่ายโอนอำนาจภารกิจมาให้พนักงานฝ่ายปกครองดำเนินการแล้ว หากฝ่ายปกครองขอความช่วยเหลือ ตำรวจยังต้องให้ความร่วมมือทั้งอุปกรณ์และทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งสถานที่ควบคุมด้วย ทั้งนี้ ให้มีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ</p>

คำถามที่ 3 ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ไขปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
	<p>เพียงองค์กรเดียว ตามข้อ 5 และ ข้อ 7 ของกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554</p> <p>นอกจากนี้ เห็นควรให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกฎหมายต่าง ๆ มีอำนาจในการสอบสวนด้วย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การตรวจคนเข้าเมือง ท่องเที่ยว จราจร ทางหลวง รถไฟ ป่าไม้ ผู้บริโภค ลิขสิทธิ์ และทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน</p>
<p>ความเห็นที่ 3 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย</p>	<p>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจต่างมีอำนาจสอบได้ทั้งหมดทุกคดี แต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีเพียงคนเดียว จึงต้องแบ่งหน้าที่ตามภารกิจขององค์กรระหว่าง 2 องค์กร ตำรวจมีหน้าที่หลักคือการปราบปรามอาชญากรรม ฝ่ายปกครองมีภารกิจหลักคือการจัดระเบียบสังคม โดยการควบคุมทางปกครอง ในการออกใบอนุญาต อนุมัติ ฉะนั้น ฝ่ายปกครองจึงควรจะทำหน้าที่ในการใช้อำนาจสอบสวน ในประเด็นที่มีโทษทางอาญา และเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับพนักงานฝ่ายปกครองโดยตรงด้วย และเป็นความผิดหลายอย่างที่เกี่ยวพันกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองเด็ก กฎหมายว่าด้วยควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กฎหมายว่าด้วยค่าประเวณี ให้มีอำนาจในการสอบสวนทั้งระบบ นอกจากกฎกระทรวง 16 ประเภท โดยมีเขตอำนาจตามพื้นที่และภารกิจประกอบกัน และในขณะเดียวกันก็ไม่ควรตัดอำนาจตำรวจในการสอบสวน แต่ควรทำควบคู่กันไป เพราะถ้าตัดอำนาจตำรวจ รัฐก็จะเกิดการเสียเปรียบผู้ร้ายโดยตำรวจสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักและสามารถสอบสวนแบบคู่ขนานไปกับพนักงานฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายสอบได้</p> <p>ในกรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญาผ่านศูนย์ดำรงธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอโดยการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด</p>

คำถามที่ 3 ความคิดเห็นต่อวิธีการแก้ไขปัญหอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
	<p>หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี สามารถเรียกสำนวนมาได้ และสามารถแต่งตั้งพนักงานสอบสวนของฝ่ายปกครองไปร่วมสอบกับตำรวจสำนวนได้ แต่ยังคงให้ตำรวจเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเหมือนเดิม เพราะเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอต้องดูแลประชาชนในพื้นที่ด้านศูนย์ดำรงธรรม เพราะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่ส่งไปร่วมสอบมีอำนาจพิเศษในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนในระดับหนึ่ง และเป็นแนวทางที่จะทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ</p>

คำถามที่ 4 ความคิดเห็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
<p>ความเห็นที่ 1 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก สมาชิกสภา บัญญัติแห่งชาติ</p>	<p>อำนาจในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองอาจถูกจำกัดให้มีอำนาจในการสอบสวนเฉพาะความผิดอาญาบางประเภทหรือจะให้มีความสามารถสอบสวนได้เพียงใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครอง จาก 16 ประเภท ให้เพิ่มมากขึ้น สามารถทำได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองพ.ศ. 2554 ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 216/2559</p> <p>การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสอบสวน เห็นว่า โดยปกติใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักและมีวิธีการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกระบวนการและรวมไปถึงกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องพยานหลักฐานและการรับฟังพยานหลักฐานอยู่แล้ว หากจะตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติควรให้เป็นเรื่องพระราชบัญญัติการสืบสวนสอบสวนแห่งชาติ และจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ที่รับผิดชอบอำนาจ</p>

คำถามที่ 4 ความคิดเห็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
	<p>หน้าที่ในการสอบสวน โดยตรง ดังเช่น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กรมสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง แล้วแบ่งระดับชั้นของการสอบสวน ได้แก่ คดีพิเศษ คดีธรรมดา คดีเล็กน้อย และการเปรียบเทียบปรับ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นมาใหม่ ตามกฎหมายใหม่ มีที่ทำการ และบุคลากรใหม่</p>
<p>ความเห็นที่ 2 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก สำนักงาน คณะกรรมการ กฤษฎีกา</p>	<p>การออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 เป็นการวางระเบียบหรือมาตรการภายในของหน่วยงานเท่านั้น เช่น ระเบียบเกี่ยวกับทางตำรวจ ระเบียบเกี่ยวกับงานคดี หรือเป็นการวางแนวปฏิบัติในการทำงานเท่านั้น การออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดจากเดิม 16 ประเภท และเพิ่มอำนาจการสอบสวน จึงเห็นว่าจะต้องทำโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ</p> <p>การตรากฎหมายกลางที่เกี่ยวกับงานสอบสวนโดยเฉพาะโดยตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เห็นว่าประเด็นอำนาจการสอบสวนต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้การสอบสวนมีมากขึ้นในแง่ใบบ้าง วิธีการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานต้องรวบรวมอย่างไร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน</p>
<p>ความเห็นที่ 3 ผู้ให้สัมภาษณ์จาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย</p>	<p>การออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 เพื่อกำหนดอำนาจการสอบสวนระหว่างสององค์กร เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการพัฒนาการบริหารงานสอบสวนโดยตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารงานของพนักงานสอบสวน ถ้ารายละเอียดของกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง สามารถนำรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจ</p>

คำถามที่ 4 ความคิดเห็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	
	<p>สอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองไปบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดตามโครงสร้างการสอบสวนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนในปัจจุบันก็จะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น</p>

จากการวิเคราะห์หัตถสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเป็นผู้เคยปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงมหาดไทย ในประเด็นปัญหาหรืออุปสรรค และสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ผ่านมา

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อวิเคราะห์ประวัติความเป็นมา (évolution) ของการสอบสวนคดีอาญา ตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบันแล้วพบว่าอำนาจการสอบสวนคดีอาญาได้มีการโอนไปมาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจอยู่เสมอ บางยุคก็โอนขาดไปให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบไปเลย แต่บางยุคก็มีการแบ่งอำนาจสอบสวนกันระหว่างพนักงานทั้งสองฝ่าย ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นหลักทั่วไป (General Principle of Law) เกี่ยวกับอำนาจพนักงานสอบสวน (Investigation Authority) โดยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ จึงทำให้พนักงานสอบสวนดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทั้งปวง ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนสำหรับพนักงานสอบสวนในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีตามมาตรา 18 นั้น มีทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (Administrative or Police Official)

การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจต่างมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาในต่างจังหวัด ทำให้ทั้งสององค์กรต่างพยายามที่จะรักษาบทบาทความสำคัญขององค์กรตนในการสอบสวนตลอดมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาค (Provincial)

กระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ฝ่ายตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปราม ส่วนการสอบสวนในนครบาลอยู่ในอำนาจของฝ่ายตำรวจ

ประเด็นการออกคำสั่งพนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่าการวางระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแนวทางเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 19 ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ จึงมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹¹⁰

ผู้วิจัยเห็นว่า คำสั่งพนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ผลใช้บังคับเฉพาะกับการสอบสวนในส่วนของตำรวจเท่านั้น แต่สำหรับเนื้อหาในส่วนที่เป็นการกำหนดปฏิบัติการร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเพื่อให้มีผลเป็นการยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ในส่วนดังกล่าวได้¹¹¹ (บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 216/2559 คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 1)

ประเด็นการออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าเป็นการจำกัดอำนาจการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองให้มีอำนาจสอบสวนแค่ 16 ประเภท เท่านั้น¹¹²

ผู้วิจัยเห็นว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนความผิดอาญา ตามกฎหมายที่อยู่ในภารกิจ (Core Functions) ของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง อำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

¹¹⁰ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 107.

¹¹¹ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 107.

¹¹²วรรณชัย บุญบำรุง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 108.

ความอาญา ทางราชการจะออกข้อบังคับ หรือกฎกระทรวงวางระเบียบการก็เป็นเพียงเรื่องในทางบริหารภายในองค์กรของพนักงานสอบสวน ไม่มีผลปลงอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด และเป็นไปตามทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กล่าวคือการออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ไม่มีผลเป็นการปลงล้าง ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่าดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เป็นหลักทั่วไปของการใช้อำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือตำรวจแต่อย่างใด พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18 วรรคหนึ่ง ยังคงมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท (หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0007 (พก) /ว 163 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติในชั้นสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ)

ประเด็นการแก้ไขปัญหอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เห็นว่า อำนาจในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจึงต้องแบ่งหน้าที่ตามภารกิจขององค์กรระหว่าง 2 องค์กร¹¹³ โดยตำรวจมีหน้าที่หลักคือการปราบปรามอาชญากรรม และมีลักษณะของคดีที่มีกระบวนการยุ่งยากซับซ้อน เป็นอาชญากรรมร้ายแรง หรือมีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในการสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง หรือรวบรวมข้อมูลหลักฐานพยานต่าง ๆ¹¹⁴ ส่วนฝ่ายปกครองมีภารกิจด้านรักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ไม่ได้มีหน้าที่ในเรื่องกระบวนการยุติธรรมโดยแท้ แต่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจ การจับกุม การให้บริการ การออกใบอนุญาต และเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยฝ่ายปกครองมีความเชี่ยวชาญในข้อกฎหมาย โดยเป็นผู้มีข้อมูลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด เพราะมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจตราตามกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการและอยู่ในอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนในคดีเล็กน้อยที่ไม่ซับซ้อน หรือมีการเปรียบเทียบปรับได้¹¹⁵

¹¹³มานะ สิมมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 109.

¹¹⁴วรรณชัย บุญบำรุง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 108.

¹¹⁵วรรณชัย บุญบำรุง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 108.

แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) นโยบายกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ¹¹⁶ อำนาจการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ไม่ควรตัดขาดออกจากกัน หากมีการถ่ายโอนอำนาจภารกิจมาให้พนักงานฝ่ายปกครองดำเนินการแล้วหากฝ่ายปกครองขอความช่วยเหลือ ตำรวจยังต้องให้ความร่วมมือทั้งอุปกรณ์และทรัพยากรต่าง ๆ สถานที่ควบคุมด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้รัฐเกิดการเสียเปรียบผู้ร้าย¹¹⁷ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพการสร้างพนักงานสอบสวนที่มีความรู้และเชี่ยวชาญ การใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและต้องใช้ทรัพยากรในการฝึกอบรมการใช้กำลัง อาวุธ รวมถึงการปราบปรามด้วย¹¹⁸

ประเด็นวิธีการแก้ไขปัญหาและประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 เป็นการวางระเบียบหรือมาตรการภายในของหน่วยงานเท่านั้น เช่น ระเบียบเกี่ยวกับตำรวจ ระเบียบเกี่ยวกับงานคดี หรือเป็นการวางแผนปฏิบัติในการทำงาน การออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดจากเดิม 16ประเภท และเพิ่มอำนาจการสอบสวน จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ไม่ได้ ต้องทำโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น¹¹⁹

ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองจาก 16 ประเภท ให้เพิ่มมากขึ้น และเพื่อเป็นการกำหนดอำนาจสอบสวนระหว่างสององค์กรสามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองพ.ศ. 2554¹²⁰ ทั้งนี้ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (เรื่องเสร็จที่ 216/2559) และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะตราข้อบังคับขึ้นใช้กับผู้อยู่ใต้ปกครอง บังคับบัญชาได้จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา (Command) เท่านั้น เรื่องอำนาจสอบสวนไม่ใช่เรื่องของการปกครองบังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม

¹¹⁶ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 107.

¹¹⁷มานะ สิมมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 109.

¹¹⁸วรรณชัย บุญบำรุง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 108.

¹¹⁹วรรณชัย บุญบำรุง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 108.

¹²⁰ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 107.

(Justice Process) จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการสอบสวน จะต้องตราเป็นกฎกระทรวง (Ministerial Regulations) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548¹²¹

ประเด็นการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสอบสวน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. เห็นว่าให้จัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ที่รับผิดชอบอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนโดยตรง ซึ่งแยกองค์กรและพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ในงานสอบสวน เช่น องค์กรอัยการ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นให้ มีความเป็นอิสระทั้งการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ¹²² ให้เป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดตาม โครงสร้างการสอบสวนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนในปัจจุบันก็จะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้¹²³

นอกจากนี้ เห็นควรให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกฎหมายต่าง ๆ มีอำนาจในการสอบสวนด้วย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีหน้าที่ในการตรวจเอง เมื่อพบการกระทำผิดก็สามารถจับเองได้ เช่น การตรวจคนเข้าเมือง สรรพการ สรรพสามิต สุลกากร ท่องเที่ยว จราจร ทางหลวง รถไฟ ป่าไม้ ผู้บริโภค ลิขสิทธิ์ ควบคุมอาคาร และทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน¹²⁴ โดยหากสังคมยอมรับกติกา ที่ให้องค์กรเดียวเป็นทั้งผู้จับกุม และผู้สอบสวน ก็ย่อมสามารถทำได้¹²⁵

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการโอนภารกิจในงานสอบสวนซึ่งมีพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา จำนวน 46 ประเภท¹²⁶ เพื่อให้มีสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

¹²¹อุทัย อาทิวา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 45.

¹²²ชวัลย์ สุขสมจิตร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 107.

¹²³มานะ สิมมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 109.

¹²⁴วรรณชัย บุญบำรุง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 108.

¹²⁵ชวัลย์ สุขสมจิตร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 107.

¹²⁶จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 256-258.

ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่สามารถพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบคุณธรรมในการบริหารงานได้ดีกว่าเดิม¹²⁷ และโดยที่ภารกิจบริการตามที่กฎหมายกำหนด การตรวจ และการจับเป็นภารกิจที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติอยู่แล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ หรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย และความผิดที่รัฐกำหนดว่าเป็นความผิด โดยมีกลุ่มกฎหมายตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และกลุ่มภารกิจในการจัดระเบียบสังคม (Social Organization) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้บริหารราชการในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยมีความพร้อมในการปฏิบัติ โดยได้ทำการฝึกอบรมพนักงานฝ่ายปกครองให้มีความรู้ความสามารถในด้านการสอบสวนและมีอำนาจสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว รวมทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อรองรับให้มีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ด้วยความรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และมีอำนาจออกกฎกระทรวง (Ministerial Regulation) เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวน โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสอบสวนด้วยในลักษณะคู่ขนาน เพื่อให้เกิดความสะดวกกับประชาชน จึงเห็นควรโอนภารกิจการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสอบสวนแบบคู่ขนาน รูปแบบการโอนที่เหมาะสม ควรโอนภารกิจภายในระยะเวลา 3 ปี โดยไม่ตัดอำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยหน่วยงานใดเป็นผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือจับ หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบสอบสวน¹²⁸ ระหว่างการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยที่รับโอนภารกิจเป็นผู้ปฏิบัติหลัก โดยหากสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองก็ให้ดำเนินการ แต่หากมีปัญหาในการปฏิบัติให้สามารถร้องขอไปยังตำรวจเพื่อให้การสนับสนุนช่วยเหลือในการสอบสวนเรื่องนั้น ๆ โดยตำรวจต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ร้องขอโดยปฏิบัติได้เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและทางราชการ¹²⁹

แต่อย่างไรก็ตาม การให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสอบสวนด้วยในลักษณะคู่ขนาน ควรคำนึงถึงเขตอำนาจการสอบสวน ตามมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

¹²⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). *เปิดประเด็นปฏิรูปตำรวจ 10 ประเด็นพัฒนาระบบงานตำรวจและร่างกฎหมายที่ผ่านคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: นิเวศธรรมดาการพิมพ์. หน้า 46-47.

¹²⁸ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 63*. หน้า 322-323.

¹²⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 76*. หน้า 18.

ความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดให้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีซ้ำในความผิดมูลเดียวกัน กล่าวคือ การสอบสวนคดีอาญาเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลและในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา นั้นผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี (Prozes-subjekt /Procedural Subject) หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างสอบสวน กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บุคคลจะไม่เดือนร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน (*ne bis in idem*) อันเป็นการดำเนินคดีซ้ำในมูลคดีเดียวกัน¹³⁰ และอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์การในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักรและอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดี่ยว มิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ¹³¹

4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
<p>แนวทางที่ 1 ออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง จำนวน 16 ประเภท ให้กับพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกจำนวน 46 ประเภท</p> <p>โดยพิจารณาตามลักษณะความผิด หากเป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (<i>mala in se</i>) ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิด ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน หากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด (<i>mala prohibita</i>) ได้แก่ พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาบางฉบับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันปราบปราม</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ควรศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นการกระจายงานสอบสวนให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่รักษาการตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนหรือหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะต่าง ๆ 2. ควรเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่รับ โอน ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การฝึกอบรมบุคลากรร่วมกัน องค์กรความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะของตำรวจ เช่น การสืบสวน การจับกุม และการสอบสวน รวมทั้งการบริหารจัดการงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี รวมทั้งอื่น ๆ เช่น สถานที่ทำการ ห้องควบคุม รถที่ใช้ในการควบคุม เป็นต้น 3. รูปแบบการโอนที่เหมาะสม ควรโอน

¹³⁰ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 54. หน้า 215.

¹³¹ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 54. หน้า 447.

การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
<p>ผู้กระทำผิด งาน ที่เกี่ยวกับการควบคุมทางปกครอง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษากร หรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน</p>	<p>ภารกิจภายในระยะเวลา 3 ปี</p>
<p>แนวทางที่ 2 ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงานสอบสวน โดยตรง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งต้องกำหนดลักษณะคดีที่จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ให้ทับซ้อนกับงานสอบสวนของหน่วยงานอื่น รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ชัดเจน</p> <p>ทั้งนี้ เป็นกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันความยุติธรรมในชั้นสอบสวน ดังนั้น จึงเน้นที่หลักการเป็น หลักซึ่งวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นยังคงไว้เช่นเดิม แต่ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. โดยการสังเคราะห์วิธีปฏิบัติงานที่มีอยู่ขึ้นมาเป็นร่างกฎหมายซึ่งจะใช้เป็นกฎหมายกลาง</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ควรให้มีหน่วยงานสอบสวนส่วนกลาง เพื่อพัฒนาทางวิชาการทางงานสอบสวนที่เป็นลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ การส่งเสริมพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นวิชาชีพและมีทักษะความรู้ความชำนาญในงานสอบสวน 2. จัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ที่มีความเป็นอิสระ แยกผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน เพื่อให้ปฏิบัติงานสอบสวนโดยเฉพาะ กำหนดโครงสร้างองค์กรใหม่ให้มีความเป็นอิสระเรื่องการบริหารคดีการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ และการกำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ 3. ประเด็นการสอบสวนคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของพนักงานฝ่ายปกครองต้องหาจุดเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของฝ่ายตำรวจ รวมไปถึงการกำหนดทิศทางภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมของไทยต้องมุ่งไปที่ประชาชนเป็นสำคัญ

แนวทางที่ 1 ออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง จากเดิมจำนวน 16 ประเภท ให้กับพนักงานฝ่ายปกครอง

ตามพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) อื่น ๆ อีกเพิ่มอีกจำนวน 46 ฉบับ¹³² ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กฎเสนาบดีว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติเครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 68 (ควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515) พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการประปา นครหลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ทหารผ่านศึกนอกประจำการและครอบครัวทหารผ่านศึกซึ่งเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ผู้ได้รับพระราชทานเหรียญกล้าหาญ พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติควบคุมโรคกัณฑ์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคกัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พุทธศักราช 2483 พระราชบัญญัติ

¹³² กัญญรัตน์ วิภาตะวัต, ภัทรานิษฐ์ เขาคำ และบัณฑิต หอมเกษ. (2559). *แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. หน้า 138.

คุ้มครองหมุดหลักฐานการแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาทนายความไทย พระพุทธศักราช 2461 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534¹³³

โดยที่ให้การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเกิดความชัดเจนตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาตามลักษณะความผิดนั้นหากเป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด เช่นนี้ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน หากกรณีความผิดนั้นเป็นความผิดที่รัฐกำหนดกรรมกรปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีความต้องการรับโอนภารกิจและความผิดนั้นเป็นความผิดที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสอบสวนตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีอำนาจกระทำการนั้นได้ โดยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนตามกลุ่มภารกิจจัดระเบียบสังคม จึงเห็นควรโอนภารกิจการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทย (Ministry of the Interior) มีอำนาจสอบสวนแบบคู่ขนาน รูปแบบการโอนที่เหมาะสม ควรโอนภารกิจภายในระยะเวลา 3 ปี โดยไม่ตัดอำนาจหน้าที่ของตำรวจ¹³⁴ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยหน่วยงานใดเป็นผู้รับคำร้องทุกข์ (Petition) หรือกล่าวโทษ (Incriminate) หรือจับ หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบสอบสวน

สาเหตุที่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง เนื่องจากปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มาตรา 5 กำหนดให้ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี ไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 วรรคสอง ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับและ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อบังคับระเบียบการทำงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็นข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิมอีกไม่ได้ ต้องออกเป็นกฎกระทรวง เพราะมีผลกระทบอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินคดีของตำรวจ

การออกกฎกระทรวงกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องอำนาจสอบสวนไม่ใช่เรื่องของการปกครองบังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะ

¹³³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 256.

¹³⁴ กัญญรัตน์ วิภาตะวัต, ภัทรานิชฐ์ เขาคำ และบัณฑิต หอมเกษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 132. หน้า 138-139.

วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการสอบสวนอย่างไร จะต้องตราเป็นกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548¹³⁵

แนวทางที่ 2 ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงานสอบสวนโดยตรง เช่น ร่างพระราชบัญญัติ การสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งต้องกำหนดลักษณะคดีที่จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ให้ทับซ้อนกับงานสอบสวนของหน่วยงานอื่นรวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความร่วมมือ ในการทำงานระหว่างองค์กรใหม่ระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการสอบสวนคดีอาญา ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ชัดเจนเพื่อความราบรื่น (Peacefulness) ในการประสานงาน ในอนาคต¹³⁶

พนักงานสอบสวนเป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำ สำนวนความเห็นในคดี จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นวิชาชีพ (Profession) และมีความอิสระปราศจากถูกแทรกแซง¹³⁷ จึงเห็นควรมีหน่วยงานสอบสวนส่วนกลาง เพื่อพัฒนาทางวิชาการทางงานสอบสวนที่เป็นลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีเป็นมาตรฐาน ทั่วประเทศ การส่งเสริม (Contribute) พนักงานสอบสวนให้มีความเป็นวิชาชีพและมีทักษะความรู้ ความชำนาญในงานสอบสวน รวมถึงการให้การช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน โดยการแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีความเป็น อิสระ¹³⁸

โดยร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. ดังกล่าวเป็นการพัฒนา (Development) ระบบการสอบสวน ประกอบด้วยการทบทวนสถานการณ์ระบบการสอบสวน ปัจจุบัน โดยพิจารณาเรื่องระบบการสอบสวนในประเทศไทย ความเป็นมาของการสอบสวน

¹³⁵อุทัย อาทิวา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 45.

¹³⁶พรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2559). แนวทางการปฏิรูประบบงานสอบสวนของตำรวจไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*, 46 (2). หน้า 138-139.

¹³⁷กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 127. หน้า 53.

¹³⁸การสัมมนาเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2558 เรื่อง การแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่จัดโดยสหพันธ์พนักงานสอบสวน ทีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ มีข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์กรใหม่ โดยมีทั้งให้โอนย้ายกลับสังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. สังกัดกระทรวงยุติธรรม

กฎหมายที่ให้อำนาจในการสอบสวน พนักงานสอบสวน และระบบการสอบสวนของต่างประเทศ คือ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะตำแหน่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หลายอย่างเกี่ยวกับการปกครองซึ่งเรียกว่า “Sheriff” มีอำนาจหน้าที่ในทางคดีแพ่ง คดีอาญาด้วย เช่น มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาเบื้องต้นและตัดสินคดีอาญาเล็ก ๆ น้อย ๆ รวมทั้งการ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จับกุม ฟ้องร้องคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ (Country) ในฐานะ เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในเขตการปกครองของตน คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในประเทศไทย¹³⁹ รวมไปถึงการวิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการสอบสวนเกี่ยวกับระบบการ สอบสวนจากการศึกษาของหน่วยงานอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาการสอบสวนที่ได้จากการ วิเคราะห์ เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาสามารถอำนวยความสะดวกในคดีอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาการบริหารงานสอบสวน¹⁴⁰

การยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. โดยตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผล กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่เป็น แหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นผลผลิตจากการกระทำในทาง นิติบัญญัติ (Legislative) เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง¹⁴¹ ให้เป็นหลักการในการพัฒนาอย่างมีรูปธรรม และเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งเป็นการ เพิ่มเติมรายละเอียดตามโครงสร้างการสอบสวนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายที่ เกี่ยวกับการสอบสวนในปัจจุบัน สำหรับการบริการงานสอบสวนร่วมกันในระหว่างองค์กรที่

¹³⁹ กุลพล พลวัน. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 31.

¹⁴⁰ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 5/2560 วันพฤหัสบดีที่ 18 พฤษภาคม 2560 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 2 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 8 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ. หน้า 3-4. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธาน อนุกรรมการ ผู้อภิปราย)

¹⁴¹ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 57. หน้า 29.

เกี่ยวข้อง ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และยกระดับให้บริการแก่ประชาชนที่ดีมีมาตรฐาน และเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน¹⁴²

โดยร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. ต้องเป็นกฎหมายกลาง ไม่ใช่การรวบรวมวิธีปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนำมาพัฒนาให้เป็นกฎหมายใหม่ แต่เป็นการร่างกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันความยุติธรรมในชั้นสอบสวน ดังนั้น จึงเน้นที่หลักการเป็นหลักซึ่งวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นยังคงไว้เช่นเดิม แต่ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. โดยการสังเคราะห์วิธีปฏิบัติงานที่มีอยู่ขึ้นมาเป็นร่างกฎหมายซึ่งจะใช้เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดรายละเอียดในวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่เป็นเพียงการกำหนดกรอบในการทำงานที่เป็นหลักประกันความยุติธรรม (Guarantee Justice) ให้แก่ประชาชน ส่วนรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของร่างกฎหมายนั้นจะออกมาในรูปของอนุบัญญัติ (Subordinate Legislation) ต่อไป¹⁴³

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. ต้องคำนึงถึงกระทรวงมหาดไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องอาศัยจารีตประเพณีในการปกครองมาประกอบกับการตีความกฎหมายนั้น ๆ ด้วย ทำให้ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ พ.ศ. จำต้องยึดหลักการสำคัญจากกฎหมายหรือจารีตประเพณีต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไว้ เพราะการดำเนินการในระบบการอำนวยความยุติธรรมของไทยนั้น ต้องย้อนกลับไปประวัติศาสตร์ด้วยเช่นกัน ไม่ใช่การนำหลักการของต่างประเทศมาเป็นแนวปฏิบัติตามในทุกเรื่องเสมอไป ทั้งนี้ การมองย้อนกลับไปยังประวัติศาสตร์ต้องเป็นไปในลักษณะการนำสิ่งเหล่านี้มาสังเคราะห์ขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางในการพัฒนาต่อไป ประเด็นการสอบสวนคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (The Criminal Justice Process) ของพนักงานฝ่ายปกครองจึงต้องหาจุดเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของฝ่ายตำรวจ รวมไปถึงการกำหนดทิศทางภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมของไทยนั้นต้องมุ่งไปที่ประชาชนเป็นสำคัญ โดยประชาชนต้องสามารถพึ่งพาได้ทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจได้ ไม่ใช่การรวมกระบวนการยุติธรรมของไทยไว้ที่ศูนย์กลาง โดยทั้งนายอำเภอและผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรต้องร่วมทำงานกันอย่างชัดเจน เพราะเป็นผู้นำความยุติธรรมไปสู่

¹⁴²รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 5/2560. อ้างแล้วเชิงอรรถที่140. หน้า 3-4. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธานอนุกรรมการ ผู้อภิปราย)

¹⁴³รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 2/2559 วันศุกร์ที่ 30 กันยายน 2559 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 2 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 8 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ. หน้า 3-4. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธานอนุกรรมการ ผู้อภิปราย)

ชุมชนได้ใกล้ชิดที่สุด ในรูปแบบของพนักงานสอบสวนชุมชน (Community Police) นอกจากนี้ สถานีตำรวจยังเป็นหัวใจในการให้บริการประชาชน เป็นช่องทางที่ตำรวจสามารถทำงานร่วมกับ ฝ่ายปกครองได้โดยถือเป็นหน่วยงานยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงเป็นหน่วยแรก¹⁴⁴

¹⁴⁴รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ 5/2560. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 140. หน้า 9. (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ประธานอนุกรรมการ ผู้อภิปราย)