



บทสรุป และข้อเสนอแนะ

"ผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็นกลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร มีหน้าที่หลักในด้านการปกครอง รับผิดชอบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวหน้าของข้าราชการทั้งหมดในจังหวัดนั้น ๆ สำหรับในประเทศไทยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้มากมาย เรียกได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับภาระหน้าที่ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นไปโดยหลักสูตรศาสตร์ ตลอดจนหลักนิติศาสตร์ เช่น ท้องปฏิบัติ ตามนโยบายกฎหมาย คำสั่ง ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการในอดีต เรียกว่า "เจ้าเมือง" ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจนถึงปัจจุบัน

ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังจะต้องมีความผูกพันที่อยู่ภายใต้หลักการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง ระบบราชการ ลักษณะประเพณีของสังคมในแต่ละท้องถิ่นและอื่น ๆ อีกหลายประการ คือ จะต้องเป็นคนกลางระหว่าง "รัฐ" กับ "ประชาชน" เป้าหมายของการปฏิบัติหน้าที่ คือ การนำมติทุกข บำรุงสุขของประชาชนในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด มีแนวทางในการปฏิบัติที่มีลักษณะพิเศษอยู่ในตัวเอง คือ มักจะยึดหลักการประสานประโยชน์ โดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมไทยโดยส่วนรวม ในบางครั้งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติของฝ่ายปกครองดำเนินไปคนละแนวกับหลักของกฎหมาย และศาลซึ่งยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

อนึ่ง สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นอำนาจและหน้าที่ของ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ในด้าน "หลักนิติศาสตร์" ที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนคดีอาญาเป็นหลัก เพื่อที่จะหาแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการในระบบการสอบสวนคดีอาญา ที่มีวัตถุประสงค์จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในขณะที่เกี่ยวข้องกับคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาด้วย

จากที่ไต่ศึกษาการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศได้มีนิติบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาไว้แตกต่างกันไป

กล่าวคือ บางประเทศให้อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาตกอยู่กับฝ่ายพนักงานอัยการหรือตำรวจ ตลอดจนมีอำนาจสอบสวนร่วมกับระหว่างฝ่ายตำรวจและพนักงานอัยการ รวมตลอดจนผู้พิพากษา
กวย

แต่สำหรับประเทศไทยอาจเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนคดีอาญานั้น ตกอยู่กับฝ่าย
ปกครองและตำรวจ¹ ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีอำนาจใน
การควบคุมในการสอบสวนคดีอาญาไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ทั้งนี้
อำนาจของ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนข้อมูลที่ได้
ศึกษาจากบทที่ 1 ถึงบทที่ 3 อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(ก) หลักเกณฑ์ที่ให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" มีอำนาจในการสอบสวนและควบคุม
การสอบสวน

1. ตามข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัด
อื่นนอกจากจังหวัดกรุงเทพมหานครและจังหวัดชลบุรี มีผลทำให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" มี
อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาภายในวงจำกัด แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะหมายถึงเจ้าพนักงาน
ซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน² ซึ่งในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนคร
และจังหวัดชลบุรี พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา³ ทั้งนี้ "ผู้ว่า
ราชการจังหวัด" จึงมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด
ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ เพราะ
"ผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง⁴

กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนได้เฉพาะบางกรณี
คือ

¹ ข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจาก
จังหวัดพระนครและจังหวัดชลบุรี

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6)

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) (๗)

(1) กรณีประสบเหตุความฉิบหายา ก็ให้จับกุมหรือสั่งให้จับกุมได้ และสอบสวนเบื้องต้นเท่าที่จำเป็น

(2) กรณีร้องขอความเป็นธรรม ก็อาจสั่งให้พนักงานสอบสวนชี้แจงผลการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนได้ หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวน

(3) กรณีข้าราชการต่องหากคืออาญาเนื่องจากกระทำตามหน้าที่ ก็ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมสอบสวนด้วย⁵

แต่อย่างไรก็ตาม มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสอบสวนและควบคุมการสอบสวน ดังนี้รายละเอียด

2. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 กำหนดไว้ว่าคดีที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สอบสวนได้นั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
- (3) พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- (4) พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยโรงเรียนและที่กิน พ.ศ. 2475
- (6) พระราชบัญญัติว่าด้วยสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482
- (7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474
- (8) พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- (9) พระราชบัญญัติว่าด้วยสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- (10) พระราชบัญญัติว่าด้วยประถมศึกษา พ.ศ. 2523

⁵ กองการสอบสวนและนิติการ, คู่มือการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง, หน้า 8.

3. การให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2525 ข้อ 1. (ข) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย"

4. การควบคุมสอบสวนกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษ ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเห็นเป็นการสมควรและเข้าควบคุมการสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วย ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 12.4 ซึ่งระบุว่า

ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนในจังหวัดมาชี้แจง และให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาประกอบชี้แจงแนะนำได้

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณา และสั่งการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนหัวหน้าพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด การที่จะสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับการตำรวจภูธรหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันคง เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ



5. การเข้าควบคุมการสอบสวนคดีความผิด เกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และ
ทรัพยากรของชาติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท.0204/ว.60 ลงวันที่
17 มกราคม 2527 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

ด้วยปรากฏว่าป่าไม้รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่น อันได้แก่ แร่ธาตุ
เป็นต้น ได้ถูกบุกรุกทำลายมาเป็นเวลานานแล้ว แม้ว่าทางราชการจะได้มีการป้องกันและ
ปราบปราม อย่างไรก็ตาม การทำลายทรัพยากรของชาติดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เนื่อง
จากผู้กระทำความผิดในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติดังกล่าว มักเป็นพวกนาย
ทุศีลมีทั้งเงินและพวกพ้องมาก รวมทั้งในบางครั้งมีข้าราชการรวมด้วย จึงยังผลให้มีการให้
ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาได้รับโทษเบา หรือบางครั้งไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้อย่างจริงจัง
จึง เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบและกระทำความผิดอีก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง
ของการจับกุมปราบปรามโดยเฉพะในการสอบสวนจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ปรากฏว่า
ส่วนานคดีมักจะมีหลักฐานอ่อนไม่พอพ้องหรือขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ทั้งนี้อาจเป็น
เพราะหาหลักฐานได้ยากหรือหาส่วนานคดีไม่รัดกุม

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้มาตรการในการป้องกันการ
ตัดไม้ทำลายป่า และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ ได้เป็นไปโดยรัดกุมยิ่งขึ้น จึงให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจตามความที่
กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523
และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา
พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนโดยเรียกส่วนานการสอบสวนมาตรวจ
พิจารณา และสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเปลี่ยนแปลงพนักงานสอบสวน
หรือให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน รวมทั้งการส่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว
ในคดีที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษอย่างเคร่งครัด

6. การควบคุมการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการประสานงาน
กับพนักงานแห่งท้องที่ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา
พ.ศ. 2523 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดี
อาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2525 ข้อ 4.4 ซึ่งบัญญัติว่า

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอไประสบเหตุความผิดปกติซึ่งควรจะ
 กระทำการจับกุมได้ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจับกุม ถ้าไม่อาจจับกุมได้ทันทีก็
 ให้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการจับกุมและเพื่อประโยชน์ในการ
 สอบสวนคดีนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำการสืบสวน สอบสวน หรือส่งให้
 เจ้าหน้าที่ดำเนินการ เพื่อรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในที่เกิดเหตุ หรือดำเนินการทั้งหลาย
 อื่น ๆ เช่น ทรวจตัวบุคคล ทรวจสิ่งของ ค้นเพื่อพบสิ่งของและยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบ ตลอดจน
 จนสอบถามปากคำบุคคลและดำเนินการอย่างอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักฐานในชั้นต้น และ
 บันทึกไว้ แล้วให้ส่งหลักฐานการสืบสวนสอบสวนนั้น และตัวบุคคลที่จับกุมไว้ไปให้พนักงานสอบสวน
 ของท้องที่ดำเนินการต่อไป

(ข) หลักเกณฑ์ให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" มีอำนาจควบคุมการดำเนินคดีอาญา
 ของ "พนักงานอัยการ" โดยการทำความเข้าใจ

ในกรณีที่ผู้คำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในจังหวัดอื่น
 (นอกจากกรุงเทพมหานคร) ให้รับส่งสำนวนสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอ "ผู้ว่าราชการ
 จังหวัด" ในกรณีที่ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" แียงคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวน
 พร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อชี้ขาด⁶

(ค) การใช้อำนาจในการสอบสวนคดีอาญา และการควบคุมการสอบสวนคดี
อาญาของ "ผู้ว่าราชการจังหวัด"

จะเห็นได้ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็นพนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการ
 สอบสวนตลอดจนควบคุมการสอบสวนคดีอาญาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 แต่ไม่มีระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นในข้อ (ก) มาจำกัดในการใช้สิทธิใน
 การสอบสวนคดีอาญาอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันนี้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" อาจกล่าวได้ว่าโดย
 ส่วนใหญ่แล้วจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการสอบสวนคดีอาญาน้อยมาก ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าใน
 เรื่องการทำความเข้าใจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่ง
 มีไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับใด ๆ มาจำกัดสิทธิแต่อย่างใด แต่ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ส่วนใหญ่ก็มี

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

ใ้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จะเห็นได้จากสถิติการแย้งคำสั่งของ "พนักงานอัยการ" ดังที่ผู้เขียนได้ยกมากล่าวไว้ในตอนที่ 3 แล้วข้างต้น

จากหลักกฎหมายรวมตลอดทั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสอบสวน ควบคุม และทำความเห็นแย้งนั้น น่าจะไม่เป็นการถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนควบคุมคดีอาญานั้น ควรที่จะมีขั้นตอนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตั้งแต่ต้น ต้องเป็นผู้ทำการสอบสวน ตลอดจนนำตัวผู้กระทำความผิดนั้นฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งในนามาประเทศใดมอบอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาให้แก่ "พนักงานอัยการ" หรือให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ เป็นบุคคลที่มีอำนาจสอบสวน ควบคุมการสอบสวน และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล

กล่าวโดยสรุปอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในการสอบสวนคดีอาญานั้นกระทำไปเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งในปัจจุบันนี้ในประเทศไทยได้ดำเนินการสอบสวนคดีอาญา โดยยึดถือหลักการการสอบสวนในระบบสากล คือ ในกระบวนการสอบสวนคดีอาญานั้นขาดความเป็นเอกภาพ เพราะในการจับกุม สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญา เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่กับคนละฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้จับกุมสอบสวน พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการทำความเห็นแย้งได้

ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจของ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" กับการสอบสวนคดีอาญา

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงทฤษฎี แนวความคิด ระบบกฎหมาย ความเห็นในทางวิชาการ ตลอดจนข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย รวมถึงการให้อำนาจ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เข้ามามีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน

อัยการโดยการทำความเห็นแย้ง⁷ โทนั้น จึงเป็นแนวทางนำไปสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขอำนาจของ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา เพราะผู้เขียนมีความเห็นว่า การสอบสวนเป็นกระบวนการของการดำเนินคดีอาญาในชั้นแรก ที่ถือเอาความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ เป็นการส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง

แต่การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่หลักของผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีหน่วยงานใดที่เข้ามาช่วยกลั่นกรองเรื่องราวเป็นการภายใน และกฎหมายเองก็มิได้ให้อำนาจอย่างเต็มที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการเข้าไปมีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา เช่น ไม่มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมก่อนทำความเห็นแย้ง รวมทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้ามาควบคุมคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้น จึงทำให้เห็นข้อบกพร่องของข้อกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับในทางปฏิบัติเองผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง เพราะฉะนั้นการที่หวังจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาควบคุมการสอบสวนและตรวจสำนวน เพื่อทำความเห็นแย้งสำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและแก่ผู้ถูกกล่าวหา จึงไม่อาจที่จะเป็นไปได้

ด้วยผลแห่งความไม่ถูกต้องในหลักกฎหมาย เรื่องระบบการสอบสวนคดีอาญาที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา และผลในทางปฏิบัติที่ไม่อาจจะอำนวยความสะดวก ยุติธรรม และความเชื่อมั่นให้เกิดแก่บุคคลทั่วไปได้ ผู้เขียนจึงใคร่เสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองว่าควรมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาเพียงใดดังต่อไปนี้

1. เห็นควรให้ตำรวจมีอำนาจ สอบสวน สอบสวน อยู่เช่นปัจจุบัน เพราะ

1.1 เป็นการทำให้การสืบสวนสอบสวนคดีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือ การสืบสวนเป็นการ "แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน" ซึ่งตำรวจได้ปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อ

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดของความผิด และการสอบสวนเป็น "การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ" จะเห็นได้ว่าการสืบสวนกับการสอบสวนเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกัน และเป็นกรยากที่จะแยกการสืบสวนกับการสอบสวนออกจากกันให้เด็ดขาดได้

1.2 เนื่องจากตำรวจเป็นผู้ประสมและเข้าดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการกระทำความผิด จึงสามารถที่จะทราบข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิดนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี

2. เห็นควรจัดตั้งตำรวจฝ่ายสอบสวน ขึ้นโดยเฉพาะแยกออกจากตำรวจฝ่ายอื่น ๆ คือ จะต้องกำหนดคุณสมบัติของตำรวจฝ่ายสอบสวน เช่น ใ้รับปริญญาทางนิติศาสตร์ หรือจักต้องผ่านการอบรมเป็นตำรวจฝ่ายสอบสวนโดยเฉพาะ ซึ่งในการแต่งตั้ง ถอดถอน ตำรวจฝ่ายคดีนี้ควร เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ซึ่ง ตำรวจฝ่ายสอบสวนนี้ อาจ เปรียบเทียบได้กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเบื้องต้นของประเทศฝรั่งเศส คือ ตำรวจฝ่ายคดี (La Police Judiciaire) และเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งตำรวจฝ่ายคดีดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้การควบคุมและมีความเกี่ยวข้องกับ "พนักงานอัยการ" ในการสอบสวนคดีอาญา โดยแตกต่างกับประเทศไทย คือ การสอบสวนคดีอาญากระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมาโดยตลอด จน "การสอบสวน" เสร็จสิ้นแล้ว จึงส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกันเสนอความเห็นแก่ (พนักงานอัยการ" เป็นต้น

3. เห็นควรให้ควบคุมการสอบสวนโดย "พนักงานอัยการ" กล่าวคือ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด

ผู้เขียนเห็นว่าในระบบการสอบสวนที่เหมาะสมและถูกต้อง ประกอบกับภารกิจหลักและหน้าที่หลักของผู้ว่าราชการจังหวัด และการที่ขาดความพร้อมในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานเข้ามาช่วยกลั่นกรองความเห็นทางกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือพนักงานฝ่ายปกครอง

ไม่ควรที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งการทำความเห็นแย้งสำนวน การสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ทั้งนี้ เพราะในระบบสอบสวนที่ถูกคองนั้น พนักงานอัยการได้เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนตั้งแต่แรกอยู่แล้ว และมีอัยการ เขตคอยควบคุมดูแล ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมใคอย่างพอเพียงอยู่แล้ว และนอกจากนั้นแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็หาได้คดีพิชัยเสียหายฟ้องคดีโดยตนเอง

ข้อเสนอแนะข้างต้นดังกล่าวนี้ จะสามารถทำให้ระบบการสอบสวนคดีอาญาเป็นไปอย่างถูกต้องและสามารถที่จะอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องและจะสามารถสร้างความมั่นใจให้เกิดแก่ประชาชนได้ว่า เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น รัฐยอมใช้กลไกในเรื่องการสอบสวนนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้

การที่ผู้เขียนเสนอแนะให้พนักงานอัยการ เข้ามามีอำนาจในการสอบสวน มีเหตุผล 2 ประการ คือ

1. พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญา เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการจึงต้องเข้าไปควบคุมตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน เพื่อที่จะไ้รู้ถึงรายละเอียดข้อเท็จจริงต่าง ๆ และจะได้ให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในประเด็นที่สำคัญ ๆ แก่คดีได้

2. พนักงานอัยการมีลักษณะของการจัดองค์กร รวมตลอดทั้งมีกฎหมายที่เป็นหลักประกันที่ให้พนักงานอัยการมี "อิสระ" ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการทำความเห็นแย้งต่าง ๆ ในทางคดี