



บทที่ 1

บททั่วไป

## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

### 1.1.1 "ผู้ว่าราชการจังหวัด" กับหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด กล่าวคือ เป็นหน่วยที่จะนำนโยบายและการสั่งการจากส่วนกลางไปปฏิบัติให้บังเกิดผล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการบริหารในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ในฐานะผู้นำในระดับจังหวัดในการที่จะกล่าวปฏิบัติหน้าที่ "นำมักนุกษ์ บำรุงสุข" แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง และความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แต่โดยความเป็นจริงการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ปรากฏว่ามีปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในอันที่จะส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารราชการให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่พึงอยู่อย่างแท้จริง ปัจจัยหนึ่งซึ่งเป็นประเด็นหลักในการศึกษานี้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้น แต่อำนาจที่จะใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินไปจนบรรลุผลสำเร็จ กลับถูกครีครองทั้งโดยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ อันเป็นการส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงได้มีข้อเสนอแนะขึ้นว่าเป็นการสมควรที่จะต้องเร่งให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เพื่อให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในอันที่จะบริหารราชการบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ สิ่งที่เป็นข้อเสนอในเรื่องนี้ก็คือ ประเด็นที่ว่าควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในชั้นเจ้าพนักงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นของการสอบสวนคดีอาญา

### 1.1.2 การดำเนินคดีอาญากับหน้าที่ของรัฐ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การดำเนินคดีอาญานั้นเป็นเรื่องที่เข้าไปกระทบสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง เพราะอาจจะต้องมีการจับกุม หรือขังผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสอบสวนหรือในระหว่างการศึกษา และถ้าพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดก็อาจต้องจำคุกบุคคลนั้น ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชนส่วนรวม

ดังนั้น เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นหรือมีผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาและพิพากษาลงโทษ ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวนี้นั้น รัฐจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกล่าวหาบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีได้กระทำความผิด และเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการไต่สวนโทษทัณฑ์ เมื่อถึงขั้นพิจารณาพิพากษาในศาล

ด้วยเหตุผลดังกล่าวในทุกประเทศจึงได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการกล่าวหา และวิธีดำเนินคดีไว้อย่างรัดกุมและชัดเจน ซึ่งวิธีการของแต่ละประเทศอาจจะมีวิธีการที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นการแตกต่างกันในชั้นของรายละเอียดเท่านั้น แต่หลักการที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาพร้อมไปกับการสามารถปราบปรามอาชญากรรม เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อลงโทษให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนของเขามากที่สุด ทุกประเทศยังคงคำนึงในข้อนี้เป็นอย่างสำคัญ

ในการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปจะมีอยู่ 2 ขั้นตอนที่สำคัญด้วยกันคือ ขั้นตอนก่อนการศึกษา กับขั้นตอนในระหว่างพิจารณา สำหรับขั้นตอนในระหว่างพิจารณานั้น เนื่องจากทุกประเทศต่างก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่างก็ระบุไว้โดยชัดเจนว่า จำเลยจะได้รับการพิจารณาข้อกล่าวหาที่เขาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ จากหลักการ

ดังกล่าวเช่นนี้จึงไม่มีการวิตกกังวลกันแต่อย่างใด ว่าจำเลยจะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของศาลหรือไม่ เพราะทุกคนมีความเชื่อมั่นในความยุติธรรมที่จะได้รับจากศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ จะมีข้อวิตกกังวลก็เฉพาะการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาของศาลเท่านั้น หากจะกล่าวโดยเฉพาะแล้วก็คือชั้นตอนของการสอบสวนซึ่งเป็นชั้นตอนที่ดำเนินการโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ความวิตกกังวลว่าเจ้าพนักงานของรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือใช้อำนาจหน้าที่เกินความจำเป็นเพื่อการสอบสวนอันอาจสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ต้องหาได้ เพราะอาจไม่มีองค์กรใดที่จะเข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐโดยเฉพาะก็คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งจะเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากที่สุดในชั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาชั้นตอนนี้

### 1.1.3 ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย

ปัญหาที่จะให้ใคร เป็นผู้ทำการสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ทั้งรัฐและนักวิชาการให้ความสนใจและหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อพิจารณา แม้ความเห็นในฝ่ายวิชาการเองก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน บางฝ่ายเห็นว่าควรให้ตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว บางฝ่ายเห็นควรให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว บางฝ่ายเห็นว่าควรให้ทั้งตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองดำเนินการร่วมกัน โดยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหัวหน้า บางฝ่ายเห็นว่าควรตั้งกรมสอบสวนขึ้นทำหน้าที่สอบสวนโดยเฉพาะ และบางฝ่ายเห็นว่าควรให้พนักงานอัยการ เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนด้วย

ถ้าเราจะพิจารณาปัญหานี้ให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะทำการสอบสวนนั้น ไม่มีความสำคัญมากไปกว่าอำนาจที่ให้แก่อำนาจการสอบสวนเลย โดยเหตุที่ปัจจุบันเราให้อำนาจแก่อำนาจการสอบสวนอย่างกว้างขวาง และเป็นอำนาจที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมขององค์กรใด นับตั้งแต่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นจนถึงมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทของผู้ทำการสอบสวนจึงมีความสำคัญมาก แต่อาจจะถูกกฎหมายในอารยประเทศแล้วจะเห็นว่า เขามิได้ให้อำนาจผู้ทำการสอบสวนมากและเป็นอิสระปราศจากการควบคุมโดยองค์กรอื่นเหมือนกับประเทศเราเลย โดยแต่ละประเทศ

มักจะกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ทำการรวบรวมพยานหลักฐานในคดี และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องอยู่ในความควบคุมของพนักงานอัยการทั้งสิ้น โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ เพราะทางกึ่งเห็นว่าถ้าให้อำนาจแก่ผู้ทำการสอบสวนโดยอิสระ เป็นทั้งผู้ทำการรวบรวมพยานหลักฐานและให้ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ในพยานหลักฐานที่ได้ไปแต่ฝ่ายเดียวแล้ว มักจะมีแนวโน้มให้เป็นที่สงสัยไควว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวจะให้ความยุติธรรมไม่เพียงพอ ประกอบกับขั้นตอนในการสอบสวนคดีอาญานั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องไขมาตรการบังคับ เช่น การจับ การค้น หรือการควบคุมตัวแล้ว ยิ่งทำให้เห็นได้ชัดว่าหากให้พนักงานสอบสวนมีความเป็นอิสระเช่นนี้แล้ว อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งเรายังต้องสันนิษฐานว่าเขาเป็นผู้บริสุทธิ์ ภัยเหตุเช่นนี้ในทางวิชาการจึงมีผู้เสนอแนวความคิดที่ว่าควรจะให้เมืองครุอื่น เขามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ไม่ควรให้พนักงานสอบสวนมีความเป็นอิสระเช่นที่เป็นอยู่ จึงเห็นควรให้พนักงานอัยการได้เข้ามาควบคุมการสอบสวน ซึ่งถ้าหากให้พนักงานอัยการ เขามาควบคุมการสอบสวนแล้ว ปัญหาที่ว่าใครควรจะเป็นผู้ทำการสอบสวนก็ไม่เป็นปัญหาหลักที่สำคัญอีกต่อไป จะเป็นปัญหาก็กึ่งเฉพาะความเหมาะสมเท่านั้นว่าใครควร เป็นพนักงานสอบสวน

การวิจัยนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ เมื่อเข้ามาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยให้เห็นถึงความแตกต่างของอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในการสอบสวนคดีอาญา อันจะเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และสามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดลงโทษเพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม

#### 1.1.4 ความเป็นมาเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย

การสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยแต่เดิมนั้น อำนาจการสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 และเคยโอนอำนาจการสอบสวนไปให้กับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจอยู่ระยะหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2488 ก็โอนกลับมาเป็นของฝ่ายปกครองอีก<sup>1</sup> จนถึงปี พ.ศ. 2506 กระทรวงมหาดไทยได้ถอนข้อ

<sup>1</sup> กองการสอบสวนและนิติกร, กรมการปกครอง, คู่มือการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531), หน้า 1.

บังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2506 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี พ.ศ. 2506 ให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่ฝ่ายเดียว โดยมีความมุ่งหมายจะให้ฝ่ายปกครองมุ่งงานพัฒนาเป็นหลัก นับแต่นั้นมาพนักงานฝ่ายปกครองก็ไม่ได้เกี่ยวข้องในการสอบสวนคดีอาญา

จนถึงปี พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปกครองบ้านเมืองในส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและสั่งการในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ จึงได้แก้ไขอำนาจการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคบางประการ โดยในฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย และการสอบสวนคดีอาญาได้ในบางกรณี กล่าวคือ ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ประสบเหตุความผิดอาญาที่จับกุมได้ และทำการสอบสวนตามที่จำเป็น เพื่อเป็นหลักฐานชั้นต้น หรือในกรณีมีผู้ร้องขอความเป็นธรรมที่มีอำนาจให้พนักงานสอบสวนชี้แจงเร่งรัดการสอบสวน ถ้าเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ไฉนผลก็เข้าควบคุมการสอบสวนได้ หรือจะให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวนก็ได้ \*

\* กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ 16914/2506 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2506 ส่งขอบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2506 ซึ่งกำหนดให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่ฝ่ายเดียว และยังสั่งการว่าฝ่ายปกครองไม่พึงกระทำหน้าที่จับกุมผู้ต้องหาที่กระทำผิดอาญาใด ๆ

หลังจากใช้ข้อบังคับฯ ปี 2506 มาจนถึง พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยก็ได้แก้ไขอำนาจการสอบสวนใหม่ โดยข้อบังคับที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 โดยยังคงมีหลักการเดิม คือ อำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายตำรวจแต่ให้ฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เขาร่วมสอบสวนได้บางกรณี คือ

(1) กรณีประสบเหตุความผิดอาญา ก็ให้จับกุมหรือสั่งให้จับกุมได้ และสอบสวนเบื้องต้นที่จำเป็น

(2) กรณีร้องขอความเป็นธรรม ก็อาจสั่งให้พนักงานสอบสวนชี้แจงผลการสอบสวน หรือเข้าควบคุมการสอบสวนได้ หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เขาร่วมทำการสอบสวน

(3) กรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญาเนื่องจากถูกรับผิดว่าความหน้าที่ ก็ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมสอบสวนด้วย (รายละเอียดดู คู่มือการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง กองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง 2531 : 7-8)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 กระทรวงมหาดไทยมีแนวความคิดที่จะอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อกับราชการกับอำเภอแก่ประชาชนได้เร็วยิ่งขึ้น เพราะการทำมาหาเลี้ยงชีพและเศรษฐกิจในขณะนั้น ทำให้ประชาชนต้องประกอบการทำงานแข่งกับเวลา และต้องใช้เวลาในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงเห็นว่าคดีความคดีทางอาญา ซึ่งมีโทษปรับเพียงเล็กน้อยแต่อย่างเดียวกัน ซึ่งเป็นความผิดที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เมื่อประชาชนมาติดต่อกับราชการกับทางอำเภอและมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับกฎหมายบางประการ และอำเภอควรจะมีปฏิบัติจัดทำให้โดยไม่มีชักช้า ก่อนที่จะขอให้อำเภอดำเนินการอย่างอื่นให้ เช่น การทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น และเมื่อพบว่ามีความผิดอาญาที่จะต้องดำเนินคดีอาญาเสียก่อนแล้ว จึงจะบริการเรื่องอื่น ๆ ตามที่ประชาชนต้องการได้ ก็ให้ดำเนินคดีอาญานั้นให้เสร็จก่อน ทั้งนี้ ถ้าใครกระทำให้เสร็จในคราวเดียว ๗ ที่ว่าการอำเภอโดยไม่มีข้อให้ประชาชนเสียเวลาและคาพาหนะใช้จ่ายไปมาระหว่างที่ว่าการอำเภอและสถานีตำรวจอีก ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท ซึ่งเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ท้องปฏิบัติอยู่ ๗ ที่ว่าการอำเภอเป็นประจำอยู่แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองกระทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จ ๗ ที่ว่าการอำเภอ จึงได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 มาใช้บังคับ

เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ มีเพียงพระราชบัญญัติ 10 ฉบับเท่านั้น และส่วนมากจะเป็นคดีที่เปรียบเทียบอย่างเดียวกันซึ่งเสร็จไปในการสอบสวนชั้นต้น นับว่าเป็นคดีเล็กน้อยไม่ยุ่งยากและใช้เวลาไม่มากนักในการสอบสวน จะมีบางกรณีที่เสนอพนักงานอัยการฟ้องศาล เช่น ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรืออาจมาตราเป็นคดีที่มีโทษสูง โฉนั้น การปฏิบัติเกี่ยวกับคดีอาญาของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยนั้น จึงไม่มีกระบวนการที่ยุ่งยากหรือซับซ้อน แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติทางคดีซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นระเบียบสำหรับถือปฏิบัติ กระทรวง-

มหาคไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับคดีอาญา พ.ศ. 2520 สำหรับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองถือปฏิบัติ และระเบียบนี้ได้อ่างไว้แบบอย่าง ต่อ ๆ สำหรับใช้ในการปฏิบัติคดีเล็กน้อยซึ่งมีเพียงไม่กี่หมวด เช่น หมวดเปรียบเทียบคดี หมวกสอบสวน และหมวดเงินค่าปรับและการนำส่งเงินค่าปรับ เป็นต้น

อนึ่ง ขอทำความเข้าใจเสียก่อนในเบื้องต้นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ เปรียบเทียบและการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. 2520 นี้ แม้ว่าจะได้อ่างไว้ สำหรับการสอบสวนคดีอาญาเปรียบเทียบตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบ การสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ก็ ตาม แต่ก็เหมือนกับการสอบสวนคดีอาญาอื่นซึ่งมีกระบวนการนับแต่การจับกุม ค้น ความคุม สอบสวน ปล่อยชั่วคราว ฯลฯ ซึ่งเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ ซึ่งทุกขั้นตอนจะต้องปฏิบัติตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสิ้น ฉะนั้น การสอบสวนคดีอาญาตามพระราช บัญญัติ 10 ฉบับดังกล่าว มีหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาอื่น ๆ ทุกคดี จะแตกต่างกันก็ เพียงแต่พยานหลักฐานหรือเอกสารประกอบสำนวนมีน้อยกว่าคดีดังกล่าว และบันทึกการ สอบสวนปากคำต่อมีจำนวนและรายละเอียดน้อยกว่า รวมตลอดถึงเวลาที่ใช้ในการสอบ สวนด้วย

#### 1.1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดกับอำนาจในการทำความเห็นแย้ง

นอกจากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจทำการสอบสวน ได้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ได้บัญญัติหลักการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีอาญา ในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดี คือ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทำความเห็นแย้ง คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งกับ ความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องแล้ว ก็จะต้องส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้ง กันไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อทำการชี้ขาด

จากบทบัญญัติมาตรา 145 ดังกล่าวนี้นี้ จึงเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า การให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดเข้ามามีอำนาจดังกล่าวเช่นนี้ เพื่อความมุ่งหมายอย่างไรและเป็นการถูก ต้องเหมาะสมในทางทฤษฎีหรือไม่ ที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมิได้มีส่วนร่วมในการ

สอบสวนมาแต่แรก เขามีอำนาจในการทำความเข้าใจของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และใคร่อยากทราบว่าในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งอาจจะไม่มีประสบการณ์ในด้านการสอบสวน และอาจขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายอย่างละเอียดพอ จะใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 145 นี้มากน้อยเพียงใด หากไม่เคยใช้เลยก็เกิดข้อสงสัยต่อไปว่าเพราะเหตุใดผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่เคยใช้อำนาจดังกล่าวนี้

จากปัญหาที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นมาดังกล่าวตั้งแต่หัวข้อ 1.1.1 จนถึง 1.1.5 จึงเป็นเหตุใหญ่เขียนใคร่ที่จะศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้ เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงของการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยคืออะไร ปัญหาที่จะอยู่ที่ตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่สอบสวนหรืออยู่ที่ระบบการสอบสวนที่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำไปสู่การวิเคราะห์ในประเด็นที่ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งรวมถึงพนักงานฝ่ายปกครองอื่นด้วย) มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาค้นนั้น จะสามารถแก้ปัญหาในการสอบสวนโดยที่จะช่วยอำนวยความสะดวกกรรมให้แก่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ และในขณะเดียวกันก็จะรักษาประโยชน์ของสังคมส่วนรวมไว้ด้วยคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยได้หรือไม่เพียงใด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงปัญหาของการสอบสวนคดีอาญาที่เป็นข้อถกเถียงกันอยู่ขณะนี้ว่า ปัญหาเกิดขึ้นเพราะการวางระบบการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง หรือว่าเป็นเพราะการกำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับกำหนดยุติอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนคดีอาญา

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมาย ทฤษฎี และแนวเหตุผลที่จะนำมาแก้ไขปรับปรุงใหม่ประสิทธิภาพ ที่จะมาใช้ในการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบันและในอนาคต

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงองค์กรผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อวิเคราะห์ว่าในทางปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด



### 1.3 สมมติฐาน แนวความคิด และทฤษฎีของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา ที่ผู้เขียนได้กำหนดสมมติฐานเบื้องต้นดังนี้คือ

1.3.1 ปัญหาที่สำคัญของการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยที่กล่าวกันว่าไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมได้ ซึ่งอยู่ที่การจักรระบบการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง หาได้อยู่ที่การกำหนดให้ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตำรวจ เป็นผู้อำนาจทำการสอบสวนแต่อย่างใดไม่

1.3.2 การให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่นด้วย) มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นการเหมาะสมในอันที่จะทำให้การสอบสวนนั้นสามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องหาเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีอาญาหรือไม่

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ทำการศึกษาวิเคราะห์ ระบบการสอบสวนคดีอาญาของต่างประเทศ และนำมาเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย

1.4.2 ทำการศึกษาวิเคราะห์ ในกรณีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบันนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถเข้าไปดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใดมากน้อยเพียงใด และสามารถแก้ไขปัญหาในการสอบสวนคดีอาญาได้เพียงใดหรือไม่ รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับเวลาหรือความพร้อมอื่น ๆ ควรจะใ้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือหาแนวทางอย่างไร

1.4.3 ทำการศึกษาวิเคราะห์ และสำคัญความเป็นมารวมทั้งเหตุผลที่ทำให้การสอบสวนเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตำรวจ รวมทั้งข้อเสนอแนะว่าควรให้พนักงานอัยการ เข้ามาควบคุมการสอบสวน

1.4.4 ทำการศึกษาวเคราะห์ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้อำนาจในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้มากนักเพียงใด และการใช้อำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่การสอบสวนคดีอาญาเพียงใด ตลอดจนถึงผลที่ผลเสียในการใช้อำนาจดังกล่าว

1.4.5 ทำการศึกษาวเคราะห์ ปัญหาที่แท้จริงในการสอบสวนคดีอาญาของไทย ว่าปัญหาเกิดขึ้นที่ "ระบบการสอบสวน" หรือ "ตัวบุคคลที่ทำกรสอบสวน"

## 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบ เอกสาร (Documentary Research) โดยเน้นศึกษาวเคราะห์ถึงแนวเหตุผล ทฤษฎี ในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย ในเรื่องของการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งจะได้อ่านค้นคว้าจากหนังสือ บทความจากวารสาร และจุลสาร รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาศาลฎีกา รวมทั้งเอกสารเผยแพร่ของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรง และหนังสือต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีอยู่ไปปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมาย ทฤษฎี และแนวเหตุผลที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขและเสนอแนะ ให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมตามหลักสากลในเรื่องของการสอบสวนคดีอาญาในสังคมไทยในปัจจุบัน

1.6.3 ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดและขอบเขต การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนคดีอาญา

1.6.4 ทำให้ทราบถึงองค์กรผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะให้อำนาจในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่มีปัญหา

1.6.5 จากผลการศึกษาในข้อ 1.6.1 และ ข้อ 1.6.2 ทำให้ได้แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

1.6.6 เป็นประโยชน์ต่อนักเรียน นิสิต นักศึกษา และผู้สนใจศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะเรื่อง "การสอบสวนคดีอาญา"