

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดทฤษฎีและผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎี

##### 1. การควบคุมการสอบสวนคดีอาญา

อาจกล่าวได้ว่าในทางบริหารแล้ว การควบคุม หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารอย่างหนึ่งที่มีลักษณะ เป็นเครื่องช่วยกำกับหรือจำกัดวงให้กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามแผนที่ได้วางไว้ และยังเป็นเครื่องช่วยให้รู้ว่ากิจกรรมที่งบประมาณสามารถดำเนินไปโดยไม่ติดขัดและทุกอย่างกำลังดำเนินไปอย่างถูกต้องตลอดโดยไม่ผิดพลาดในการดำเนินการควบคุมนั้น ผู้บริหารจะต้องพิจารณา 2 ด้านให้สมดุลกันคือ การควบคุมเพื่อความมั่นคง และการควบคุมเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย<sup>1</sup>

James J. Fyfe<sup>2</sup> ได้กล่าวว่า การควบคุมตรวจสอบอำนาจของตำรวจเป็นสิ่งจำเป็น เพราะอำนาจเหล่านี้มีอยู่อย่างกว้างขวางซึ่ง ได้แก่ อำนาจในการจับกุมและหน่วงเหนี่ยวอำนาจในการค้นและยึด และอำนาจในการใช้กำลัง อำนาจที่กล่าวมานี้ได้รับอนุญาตให้ใช้อย่างเสรีโดยไม่มี การตรวจสอบหรือถ่วงดุลก็เฉพาะแต่เพียงสังคมที่เป็นเผด็จการเท่านั้น ในอเมริกา การควบคุมอำนาจตำรวจมีอยู่ 2 ทางโดยตรง คือ สถาบันบัญญัติและองค์การตุลาการของรัฐบาล ในส่วนของสถาบันบัญญัติจะควบคุม โดยการออกกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ตำรวจ ส่วนศาลควบคุม โดยการตีความหรือจำกัดอำนาจ โดยการนำกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในคดีพิเศษโดยวินิจฉัย

---

<sup>1</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, การวางแผนและการควบคุมงานบริหาร, เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-8 สาขาวิทยาการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 8.

<sup>2</sup>James J. Fyfe, "Tradition Public Police" in Joseph J. Gran (ed.) Criminal and Civil Investigation Handbook, (N.J. : Mc Craw Hill, Inc., 1981), p.21.

ถึงการปฏิบัติของตำรวจอยู่ในขอบเขตหรือไม่ และ โดยออกแนวปฏิบัติให้กับประชาชนในกรณีถูกเจ้าหน้าตำรวจใช้อำนาจหน้าที่มีชอบหรือใช้กำลังเกินสมควรกับพวกเขา

อย่างไรก็ตาม Fyfe สรุปรว่า การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่มีอยู่นั้นยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนและยังสับสนในการปฏิบัติอยู่ และเป็นเพียงการควบคุมภายนอกการบริหารเท่านั้น ทำให้สามารถใช้ได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นรายบุคคลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมระบบบริหารภายในองค์การตำรวจ จึงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยการควบคุมอำนาจการอย่างใกล้ชิด และการลงโทษแก่ผู้ประพฤติดี เช่น การย้ายออกนอกพื้นที่ หรือมีฉันทันทีต้องมียุทธศาสตร์อย่างเด็ดขาด ไม่สนับสนุนการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และประการสุดท้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนต้องยอมรับต่อการตรวจสอบภายในที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเขาเป็นอย่างดี

ในประเทศอังกฤษ L.H. Leigh<sup>3</sup> กล่าวถึงวิธีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจว่ามีอยู่ 2 ด้าน ที่สำคัญ คือ

1. ควบคุมเกี่ยวกับความต้องการทั่วไปของการปฏิบัติ
2. ควบคุมเกี่ยวกับระเบียบวินัยของตำรวจ

และยังกล่าวว่า ในระบบการดำเนินคดีของระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) การใช้อำนาจของตำรวจจะถูกแทรกแซงโดยศาล เช่น การไม่รับฟังพยานหลักฐานที่มีชอบ ส่วนการบริหารภายในที่ถูกแทรกแซงมีอยู่หลายทาง ได้แก่ การออกประกาศให้ทราบถึงประมวลระเบียบวินัยตำรวจ การคัดเลือกหัวหน้าตำรวจที่ดีเพื่อนำมาควบคุมอำนาจการควบคุมอย่างใกล้ชิดของหัวหน้าหน่วยฟ้องคดีอาญา (The Director of Public Prosecutions) ในบางคดี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามต้องยอมรับกันว่าไม่มีวิธีการใดที่วางหลักไว้อย่างแน่ชัดและแน่นอน ดังนั้น จึงมักเกิดช่องว่างอยู่เสมอ เช่น เกี่ยวกับการใช้กุญแจมือของตำรวจ ซึ่งไม่มีการระบุให้มีอำนาจใด ๆ ในการแทรกแซงเช่นนี้ Leigh ได้สรุปว่า การควบคุม

<sup>3</sup>L.H. Leigh, Police Powers in England and Wales Second Edition. (London : Butterworth and Co. Ltd., 1985), p. 265.

อำนาจตำรวจที่มีอยู่ที่สำคัญที่สุด และเป็นอันดับแรกก็คือการควบคุมภายในหน่วยงาน (Internal Controls) ของตำรวจเอง

อมร จันทรสมบูรณ์<sup>4</sup> มีแนวความคิดว่า ระบบสอบสวนเป็นการเริ่มขบวนการยุติธรรมขึ้นต้นอย่างแท้จริง และขบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องสำคัญซึ่งจะต้องให้กลไกของรัฐเกิดการคานกัน (Check and Balance) ในระหว่างองค์กรและการจัดระบบภายในขององค์กรมากกว่างานด้านอื่น และยังเห็นว่าระบบสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง มีอยู่ 2 แนวใหญ่คือ แนวของประเทศฝ่ายแองโกลแซกซอน เช่น ประเทศอังกฤษและแนวของประเทศฝ่ายประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งความเป็นมาของทั้งสองแนวเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของระบบบริหารของประเทศที่มีรากฐานไม่เหมือนกัน กล่าวคือ

การคานกันของระบบการสอบสวนฟ้องร้องของเจ้าพนักงาน (นอกเหนือจากการฟ้องร้องโดยประชาชน) ของประเทศฝ่ายแองโกลแซกซอนเกิดจากตำรวจซึ่งเป็นตำรวจท้องถิ่น (ซึ่งมีการควบคุมโดยระบบเทศบาลซึ่งมีการเลือกตั้งจากท้องถิ่น) และการตรวจสอบโดยราชการส่วนกลาง โดยที่ทางราชการส่วนกลางไม่สามารถไปสร้างอิทธิพลในทางที่ไม่ถูกต้องกับตำรวจท้องถิ่นได้ เพราะตำรวจท้องถิ่นขึ้นตรงต่อหน่วยควบคุมตำรวจท้องถิ่นเอง และยังอาศัยความเป็นอิสระของศาลมาช่วยในการควบคุมการใช้อำนาจของตำรวจ ส่วนการคานกันของระบบสอบสวนฟ้องร้องของประเทศฝ่ายประมวลกฎหมายหรือประเทศที่ใช้หลักรวมอำนาจ (Centralization) เช่น ประเทศฝรั่งเศส เกิดจากการวางองค์กรของรัฐให้มีฐานะต่างกันมีอำนาจหน้าที่คานซึ่งกันและกันภายในกลไกของฝ่ายบริหารเอง มิใช่การคานกันระหว่างอำนาจส่วนกลางกับอำนาจท้องถิ่น ตำรวจสอบสวนอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการและการตรวจสอบความประพฤติโดยคณะกรรมการควบคุมตำรวจสอบสวนซึ่งมาจากคณะผู้พิพากษา นอกจากนี้ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อมร จันทรสมบูรณ์ ได้สรุปว่าระบบการสอบสวน ฟ้องร้องของเราเป็นวิธีวางลำดับชั้นจากล่าง ไปสูง โดยไม่มีการคานกันนอกเหนือจากการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาสายตรงเท่านั้น

---

<sup>4</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, "อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย", หน้า 618-637.

จึงเสนอแนะให้มีการแต่งตั้งตำรวจซึ่งจะเป็นพนักงานสอบสวน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ให้มีคณะกรรมการควบคุมตำรวจสอบสวนและการให้พนักงานอัยการ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและรับผิดชอบควบคุมการสอบสวน

เกียรติขจร วจนสวัสดิ์<sup>5</sup> กล่าวว่า หลักสำคัญในการควบคุมอำนาจสอบสวนของสหรัฐอเมริกาคือ การไม่ยินยอมให้ผู้ต้องหาถูกตัดขาดจากโลกภายนอกอย่างสิ้นเชิง ในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวอยู่ การที่ผู้ต้องหา มีสิทธิติดต่อกับญาติมิตรของตนได้ การมีทนายความและอัยการสามารถอยู่ร่วมในการสอบสวนได้ รวมทั้งการที่ผู้ต้องหาจะต้องถูกนำตัว ไปยังศาล โดยไม่ชักช้ามีผลเป็นการขจัดหรือลดการกระทำอันไม่ชอบธรรมอันอาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำของพนักงานสอบสวน ไม่น้อยนอกจากนั้นการบังคับให้มีการบันทึกการสอบสวนอย่างละเอียดถี่ถ้วนเท่ากับเป็นการกระตุ้นเตือนพนักงานสอบสวนให้ตระหนักรู้อยู่เสมอว่าการกระทำต่าง ๆ ของตนมีโอกาที่จะถูกตรวจสอบถึงความไม่ถูกต้อง ได้ตลอดเวลา

ประเสริฐ เมฆมณี<sup>6</sup> กล่าวว่า เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดหน่วยงานรับผิดชอบตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเป็นผลวิวัฒนาการจากระบบการปกครองและค่านิยมของสังคมที่แตกต่างกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งนิยมจัดรูปการปกครองแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ก็ได้มอบหมายให้อัยการแห่งท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบรับผิดชอบการสอบสวน หรือในประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบตำรวจอาชีพที่ดี ได้แบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนเป็นสัดส่วนระหว่างภายในหน่วยงานของตำรวจเอง ภายใต้หลักประกันความเป็นธรรมแก่บุคคลผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นอย่างดี รวมทั้งได้กำหนดมาตรการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่มิชอบอย่างเด็ดขาดจริงจัง

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์<sup>7</sup> กล่าวว่า การควบคุมบังคับบัญชาจัดเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถมองข้ามไปได้ในการบริหารงานตำรวจ เนื่องจากบุคลากรตำรวจในฐานะ เอกัตตบุคคล

<sup>5</sup>เกียรติขจร วจนสวัสดิ์, "การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 4 (2521), หน้า 49.

<sup>6</sup>ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า 259.

<sup>7</sup>ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, เอกสารวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อันดับที่ 806 (2525), หน้า 77.

ต่างก็มีได้มีความรู้สึกผิดชอบต้องงาน และตลอดจนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานโดยเท่าเทียมกัน ยิ่งไปกว่านั้น การควบคุมบังคับบัญชายังเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหา เรื่องความสอดคล้องประสานและ ไม่สอดคล้องประสานระหว่างความต้องการขององค์การและบุคลากร กล่าวคือ ตราบใดก็ตามที่ความต้องการทั้งสองระดับสอดคล้องกัน การควบคุมบังคับบัญชาอาจมีความสำคัญไม่มากนัก เพราะบุคลากรมักทุ่มเทหลังกาย พลังใจและหลังความคิดเพื่อฝ่าอุปสรรคให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่พึงประสงค์ แต่ตราบใดก็ตามที่ความต้องการทั้งสองระดับขัดแย้งกัน การควบคุมบังคับบัญชาคือ เครื่องมือที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารในการกำกับดูแลการดำเนินงานของบุคลากรให้มุ่งไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนาขององค์การ ในกรณีนี้ผู้บริหารงานตำรวจต้องใช้ทั้งพระเดชและพระคุณ เพื่อบุคลากรตำรวจจะยอมตามความปรารถนาขององค์การ

จุดมุ่งหมายหลักของการควบคุมบังคับบัญชาตำรวจเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ 3 ประเด็นคือ

1. เพื่อป้องกันมิให้บุคลากรตำรวจใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
2. เพื่อส่งเสริมความมั่นใจแก่ฝ่ายบริหารว่าบุคลากรตำรวจ เคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการดำรงรักษาระเบียบวินัยภายในองค์การ
3. เพื่อติดตามและประสานงานการปฏิบัติงานของบุคลากรตำรวจให้ไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การ

สมเกียรติ อัครวิษณุ<sup>8</sup> กล่าวว่า การควบคุมภายในวงการตำรวจนั้นกระทำด้วยวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่การควบคุมด้วยระบบบริหารหรือการตั้งหน่วยงานคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงาน เช่น จเรตำรวจในระดับกรมหรือหน่วยงานร้องทุกข์ในระดับย่อยลงไป ส่วนการควบคุมจากแหล่งภายนอกของตำรวจนั้น โดยปกติจะหมายถึงการควบคุมตำรวจโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น ศาล อัยการฯ หรือการควบคุมโดยใช้วิธีการต่าง ๆ โดยประชาชน เช่น การควบคุมโดยคณะกรรมการพลเรือน ซึ่งเลือกตัวคณะกรรมการจากตำรวจและประชาชนเพื่อหาวิธีดำเนินการศึกษาการปฏิบัติงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน ตลอดจนรับเรื่องราวร้องทุกข์และให้ความเป็น

<sup>8</sup>สมเกียรติ อัครวิษณุ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ, (กรุงเทพมหานคร : 68 การพิมพ์, 2526) หน้า 67-69.

ธรรม และการควบคุมตำรวจ โดยวิธีเลือกตัวอธิบดีจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่พยายามควบคุมตำรวจโดยประชาชน ซึ่งเป็นวิธีที่ปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางในวงการตำรวจในประเทศอื่น โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษา ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของ กุลพล พลวัน และกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ มา เป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิเคราะห์การควบคุมสอบสวนคดีอาญา โดยพนักงานฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) ดังนี้

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์<sup>9</sup> ได้กล่าวว่า อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ในประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลายจึงได้มีความพยายามที่จะค้นหาวิธีที่จะควบคุมการใช้อำนาจนี้ เพื่อมิให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดในกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจเด็ดขาดในการสอบสวน ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องได้ วิธีการควบคุมอำนาจสอบสวนที่นิยมใช้กันก็คือ หลักการคานกัน (Check and Balance) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยมีการกำหนดบทบาทให้หน่วยงานต่าง ๆ เช่น อัยการ ศาล ได้เข้ามามีส่วนในการควบคุมและตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจในแต่ละขั้นตอนของการสอบสวน เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าการสอบสวนคดีอาญาจะดำเนินไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารูปแบบปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดให้มีการคานกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตามหลักบริหารงานยุติธรรมสากลแต่อย่างใด ทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจอย่างมากในการสอบสวนคดีอาญา โดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นโดยสิ้นเชิง

กุลพล พลวัน<sup>10</sup> กล่าวว่า ในทางทฤษฎีแล้ว การดำเนินการของตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ดุลยพินิจในทางคดีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ ควบคุม ซึ่งกระทำได้ 2 วิธีคือ

<sup>9</sup>กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "การแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา : ก้าวสำคัญของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย, หน้า 41-42.

<sup>10</sup>กุลพล พลวัน, "ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย" , หน้า 206-207.

1. การตรวจสอบควบคุมภายใน (Internal Control) ซึ่งกระทำโดยผู้บังคับบัญชา และตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของตำรวจปัจจุบันก็คือ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี

2. การตรวจสอบควบคุมภายนอก (External Control) เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น โดยอัยการหรือศาลฯ

สำหรับในชั้นอัยการนั้น กฎหมายได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีอาญาออกจากอำนาจการฟ้องคดีอาญาออกจากกันโดยเด็ดขาด การสอบสวนคดีอาญาจึงกระทำโดยพนักงานสอบสวนโดยตลอดจนกระทั่งเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับเสนอความเห็น เช่น ควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ไปยังอัยการพิจารณา ส่วนอัยการมีหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวน หากจะสอบสวนเพิ่มเติมก็ต้องกระทำโดยส่งพนักงานสอบสวนแล้วมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

สำหรับการตรวจสอบโดยศาล ก็มีเพียงกรณีเดียวคือ การยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ออกหมายขังผู้ต้องหา ไว้ระหว่างการสอบสวนตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เท่านั้น<sup>11</sup>

เนื่องจาก โครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทย ได้แยกอำนาจสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดีอย่างเด็ดขาด ทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนถูกควบคุมเพียงองค์กรภายใน (Internal Control) คือ ตามสายงานผู้บังคับบัญชาของตน ดังนั้น โอกาสที่จะใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมจึงอาจเกิดขึ้นได้ง่าย เช่น มีเจตนารวบรวมพยานหลักฐานให้บกพร่องหรือไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิด หรือจับกุมสอบสวนบุคคลผู้บริสุทธิ์โดยกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญา เป็นต้น ตามหลักสากลแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้น นอกจากจะถูกควบคุมโดยองค์กรภายในดังกล่าวข้างต้นแล้ว จำเป็นต้องถูกควบคุมโดยองค์กรภายนอก (External Control) ด้วยเสมอ คือองค์กรอัยการและองค์กรตุลาการ เพื่อควบคุมให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

<sup>11</sup> กุลพล พลวัน, "ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย", หน้า 207.

จากปัญหาการขาดการควบคุม ตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญา ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมายหลายฝ่ายเห็นว่า ควรมีการควบคุมพนักงานสอบสวนโดยสายงานอื่นนอกเหนือจากการ ควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาสายตรง และตั้งที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แล้วว่าจากปัญหาดัง กล่าวจึง ได้มีการกำหนดมาตรการทั้ง ในทางบริหารและ ในทางกฎหมาย เพื่อให้มีการควบคุมการ สอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหลายรูปแบบ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ได้แก่<sup>12</sup>

1. การแยกอำนาจสืบสวน จับกุมออกจากอำนาจการสอบสวนคดีอาญา (เคยนำมา ใช้และยกเลิกไปแล้ว)
2. การจัดตั้งกรมสอบสวน (เป็นเพียงข้อเสนอ)
3. การให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองถ่วงดุลพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ (ยัง ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2523)
4. การให้ศาลทำหน้าที่ไต่สวนคดีอาญา (เคยนำมาใช้และยกเลิกไปแล้ว)
5. การให้อัยการและศาลควบคุมการสอบสวน (เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการ แก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)

จึงมีข้อสังเกตว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบันของไทยมิได้กำหนด ให้มีการตรวจสอบควบคุม (Check and Balance) จากองค์กรภายนอกเช่น อัยการ ศาล ตาม หลักบริหารงานยุติธรรมสากลแต่อย่างใด ทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจอย่างมากในการสอบสวน คดีอาญา โดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นภายนอก และเกิดปัญหาสำคัญติด ตามมาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านประสิทธิภาพของการสอบสวนและการควบคุมการ ใช้อำนาจอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

อาจกล่าวได้ว่า มาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาระบบที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ การมอบหมายให้ฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้มีอำนาจในการควบคุม การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในบางกรณี ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงที่มาและเนื้อหาของข้อ บังคับดังกล่าวโดยสรุป ดังนี้

<sup>12</sup> กุศล พลวัน, "ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย", หน้า 208-211.



ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศไทยมีลักษณะพิเศษที่ว่า ให้ในส่ว  
ภูมิภาค ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนโดยเท่าเทียมกัน (ป.วิอาญา  
มาตรา 18) ซึ่งเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของไทย โดยเฉพาะ (หลวงประดิษฐมนูธรรม ใน  
หนังสือชื่อ "กฎหมายปกครอง" พิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2474)

แต่กระทรวงมหาดไทยได้ตรา "ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย" โอนอำนาจหน้าที่  
ในการสอบสวนไปมาระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจในส่วนภูมิภาค จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2506  
ได้โอนหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว (ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่  
1/2506 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2506 และที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509)

อย่างไรก็ดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนฝ่าย  
ปกครองยังมีอำนาจในการสอบสวนเช่นเดิม

ดังนั้น เมื่อปี พ.ศ. 2523 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตรา "ข้อบังคับกระทรวง  
มหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523" กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายป  
ครองทำหน้าที่ "ถ่วงดุล" พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในหลายกรณี อาทิ การให้พนักงานสอบสวน  
ฝ่ายตำรวจขอความเห็นชอบจากฝ่ายปกครองในการจับกุมผู้กระทำผิด การให้ฝ่ายปกครอง (ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดและนายอำเภอ) เข้าตรวจสอบควบคุมการสอบสวนของฝ่ายตำรวจในกรณี "มีผู้ร้อง  
ขอความเป็นธรรมหรือกรณีที่เห็นเป็นการสมควร" ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจ  
ดำเนินการเข้าควบคุมการสอบสวนได้ตั้งแต่ต้น ดังนี้

1) เรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำนาจมาชี้แจง แล้วแนะนำเร่งรัดให้  
ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกสำนวน  
การสอบสวนมาประกอบการชี้แจงแนะนำได้

2) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการตาม 1) จะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ  
นายอำเภอ มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่ง  
ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั  
คราว สั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบ  
สวนคดีเรื่องนี้ด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงาน  
สอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และเป็นพนักงาน

สอบส่วนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาภายในเขตอำนาจของตนด้วย ซึ่งมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีอำนาจสมบูรณ์ตามกฎหมายที่จะมีความเห็น ควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น ตามดุลยพินิจของตน

ประการสำคัญคือ ผู้กำกับการตำรวจภูธรคดี หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดก็ดี จะเข้ามา เกี่ยวข้องสั่งการเกี่ยวกับคดีเรื่องนั้นไม่ได้ เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดระเบียบอีกว่าในการดำเนินคดีอาญาบางประเภท คือ ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และทรัพยากรของชาติ และคดีความผิดตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ส.ส. ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการสอบสวนทุกคดีเป็นกรณีพิเศษ

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) จากองค์การภายนอก (External Control) คือ องค์การฝ่ายปกครอง เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน รวมทั้งเป็นการदानหรือถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันด้วย<sup>13</sup>

การที่พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการสอบสวนดังกล่าว มีลักษณะ เป็นการปฏิบัติงานให้บรรลุผลหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ผู้ศึกษาจึงนำแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาศึกษาวิเคราะห์ด้วย

## 2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะและ เป็นภารกิจหลักของฝ่ายบริหาร โดยการนำเอาเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองที่ได้กำหนดเป็นนโยบายแล้ว ไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งทางเลือกของนโยบายที่จะนำไป

<sup>13</sup>สมชาย บำรุงทรัพย์, "พนักงานฝ่ายปกครองกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา", เทศาภิบาล, ปีที่ 89, ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2537), หน้า 17.

ปฏิบัติอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง<sup>14</sup> ก็ได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด<sup>15</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้<sup>16</sup>

ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายเท่าที่ผ่านมามุ่งเน้นที่กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation Process) และการประเมินผลของนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นส่วนใหญ่ การศึกษาที่มุ่งหาข้อบ่งชี้เกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบาย กับการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ บ่อยครั้งทั้งนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ได้รับการยอมรับว่าดีและเป็นความหวังในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เมื่อนำไปปฏิบัติจริงปรากฏว่าล้มเหลวโดยหาสาเหตุไม่ได้ ซึ่งเป็นผลให้นโยบายหรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด นักวิชาการหลายท่านจึงได้ยอมรับว่าการขาดความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ตลอดจนการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการให้ดีขึ้น<sup>17</sup>

<sup>14</sup>Sabatier Paul and Mazmanian Dannie, "Policy Implementation", Encyclopedia of Policy Study, (N.Y. : Marcell Dekker, Inc., 1983), p.143.

<sup>15</sup>Walter Williams. Social Policy and Analysis : The Experience in the Federal Social Agencies, (New York : American Elsevir, 1971), p.144.

<sup>16</sup>Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky. Implementation (Berkeley : University of California Press, 1973), p. XV.

<sup>17</sup>วรงค์ จันทรศรี, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ", วารสารรามคำแหง, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2527), หน้า 104-107.

ผลงานเริ่มแรกที่ทำให้เกิดความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติคืองานของ Pressman และ Wildavsky<sup>18</sup> ที่ศึกษาเกี่ยวกับโครงการแก้ปัญหาการว่างงานของเมือง Oakland สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1973 ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปว่า

- (1) แนวทางการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติควรจะทำให้ง่ายไม่ซับซ้อน (Simplicity) เพราะยังมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องในแนวทางปฏิบัติไม่เท่าใด โอกาสล้มเหลวก็จะน้อยลงเท่านั้น
- (2) นโยบายที่ต้องอาศัยผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจำนวนมากเท่าใด ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้ามากขึ้น
- (3) นโยบายควรตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ถูกต้อง ทฤษฎีที่ผิดจะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาด เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด
- (4) เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะนำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือการขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างการทำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายกำหนดจากส่วนกลาง ขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นคนอีกกลุ่มหนึ่งในท้องถิ่น ความรับผิดชอบ ความผูกพันต่อนโยบายย่อมจะต่างกัน ฉะนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติควรต้องเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย

นอกจากผลงานของนักวิชาการ 2 ท่านดังกล่าวแล้ว ยังมีผลงานจากนักวิชาการอีกหลายท่าน อาทิ

Ram K. Vepa<sup>19</sup> ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่าโครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งและล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

<sup>18</sup>Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, *Implementation*, p.147.

<sup>19</sup>Ram K. Vepa, "Implementation : The Problem of Achieving Results", *The Indian Journal of Public Administration* (April - June 1974), pp. 281-286.

In-Joung Whang<sup>20</sup> ศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในเกาหลีใต้ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประชากรหนึ่งเหมือนกับที่ Ram K.Vepa ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อยที่ง่ายต่อการติดตามประเมินผล และหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด

ในภาพรวมอาจสรุปได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งสนใจศึกษาเฉพาะกรณี มากกว่าการสร้างทฤษฎีทั่วไป อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งพยายามสร้างทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดมาศึกษาในเรื่องนี้ อาทิ

J.S. Larson<sup>21</sup> กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสี่ประการ ได้แก่ (1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้แห่งเป้าหมายของนโยบาย (2) กระบวนการของการนำไปปฏิบัติ (Implementation procedures) ซึ่งรวมถึงข้อมูลและการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ (3) ระดับของความสลับซับซ้อนในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานของรัฐระดับต่าง ๆ และ (4) ระดับของความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

George C. Edwards<sup>22</sup> เห็นว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ (1) ความเพียงพอของทรัพยากร (2) ระดับของความสนับสนุน (3) โครงสร้างของ

<sup>20</sup>In-Joung Whang, "Implementation of the National Family Planning Program of Korea", cited in Ibid, pp. 276-281.

<sup>21</sup>J.S. Larson, *Why Government Programs Fail : Improving Policy Implementation*, (New York : Praeger, 1980). อ้างใน วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป", *การบริหารรัฐกิจ* (กรุงเทพมหานคร : ภาพการพิมพ์, 2528), หน้า 318.

<sup>22</sup>George C. Edwards, *Implementation Public Policy*, (Washington, D.C. : Congressional Quarterly Press), 1980. อ้างใน วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป", หน้าเดียวกัน.

ระบบองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพียงใด (4) รูปแบบวิธีทำงาน โดยทั่วไปของหน่วยงานเหล่านั้น และ (5) เงื่อนไขทางความมีประสิทธิผลในการสื่อสารข้อความ

ผลงานของนักวิชาการทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกันภายใต้การมองว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นจากเบื้องบนมายังเบื้องล่าง (Top-down Approach) และภายใต้กระบวนการนั้นมีปัจจัยอะไรที่จะเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติบ้าง

Richard F. Elmore<sup>23</sup> พยายามเปรียบเทียบให้เป็นถึงการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (Implementation Feasibility) โดยดูจากเบื้องบนมายังเบื้องล่าง (Forward Mapping) และจากเบื้องล่างมายังเบื้องบน (Backward Mapping) การวิเคราะห์ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเบื้องบนมายังเบื้องล่าง มีที่มาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงจะมีความสามารถอย่างสำคัญในการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจจะมียุทธผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้ ในขณะที่การวิเคราะห์ปัญหาในการนำนโยบายจากเบื้องล่างมายังเบื้องบนให้ความสำคัญเริ่มต้นจากจุดที่ผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามโครงการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ Elmore ได้ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาในแบบหลังจะช่วยให้เราสามารถมองปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริง ในการให้บริการ และกำหนดกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพกว่าการศึกษาในแบบแรก

วรเดช จันทรศร<sup>24</sup> ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสร้างตัวแบบขึ้นซึ่งแต่ละตัวแบบมีจุดเน้นแตกต่างกันได้แก่ (1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการวาง

<sup>23</sup>Richard F. Elmore, "Complexity and Control : What legislators and Administrators can do about Implementation", Public Policy Paper No. 11, Institute of Government Research, University of Washington, (April 1979). อ้างใน วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป, หน้า 319.

<sup>24</sup>วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า", พัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 24, ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2527), หน้า 535-554.

แผนและการควบคุม ภายใต้ปัจจัยหลักคือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล และมาตรการในการให้คนให้โทษ (2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ ที่มุ่งให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์การ ภายใต้ปัจจัยหลักคือ โครงสร้างบุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ (3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ มุ่งเน้นที่การมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพันและการยอมรับ การทำงานเป็นทีม สภาวะผู้นำ (4) ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ มุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับสถานะความเป็นไปในระบบราชการและสภาพความเป็นไปในระบบราชการ (5) ตัวแบบทางด้านเมือง มุ่งเน้นการเจรจาต่อรองและการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ และ (6) ตัวแบบทั่วไป มุ่งเน้นที่การวิเคราะห์เชิงระบบ

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาจะอาศัยแนวความคิดของ Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn<sup>25</sup> มาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งนักวิชาการทั้งสองท่านได้เสนอกรอบแนวความคิดสำหรับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการทำหนดนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยหรือตัวแปรสำคัญ 6 ประการคือ

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายอย่างชัดเจน ประกอบด้วยตัวชี้วัดการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภารกิจและความรับผิดชอบและการจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2. ทรัพยากร ได้แก่ จำนวนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ซึ่งได้จัดสรรให้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

3. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

<sup>25</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", Administration and Society Vol.6 (February 1975), pp. 445-488.

ตลอดถึงแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายในการติดต่อสื่อสาร จะต้องคำนึงถึงความชัดเจนถูกต้อง และรวดเร็ว เพราะประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ว่าตนเองมีฐานะและบทบาทอย่างไร ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. คุณสมบัติหรือลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ บรรทัดฐานและรูปแบบความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างของหน่วยงาน และรูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมมือประสานงานกัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมตลอดถึงความสำคัญของหน่วยงาน จำนวนและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน การควบคุมบังคับบัญชาในหน่วยงาน ความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับหน่วยงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง หมายถึง ความต้องการของชุมชน สถานะทางเศรษฐกิจ และเงื่อนไขทางสังคมในการตอบสนองต่อนโยบาย รวมทั้งได้รับการสนับสนุนของมติมหาชน พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ทศนคติ จิตใจของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์การและต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลว่าจะมีความเห็นพ้องกับนโยบายนั้นแค่ไหนเพียงใด นโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ ขัดกับค่านิยมหรือความเชื่อของผู้ปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งนโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นจะต้อง เป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติความเข้าใจและให้การยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติจริง

ซึ่งจากกรอบแนวคิดดังกล่าวเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการควบคุมการสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้ง 6 ประการที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจพิจารณาได้ว่า

#### 1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 บัญญัติหลักการไว้กว้าง ๆ แต่เพียงว่า อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ ซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 กำหนดว่าให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยจึงออกข้อบังคับหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดี หรือสอบสวนคดีนั้น



ซึ่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยเรื่องอื่น ๆ ตราขึ้นโดยอำนาจบริหารทั่วไปของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ ซึ่งข้อบังคับเช่นนี้ศาลฎีกาเคยมีคำวินิจฉัยว่า ถ้าไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายแล้วก็ใช้บังคับได้ (ฎีกาที่ 871/2488, 286-287/2491)<sup>26</sup>

ในส่วนของวัตถุประสงค์โดยอาจกล่าว ได้ว่าการมอบหมายให้ฝ่ายปกครอง เข้าร่วมตรวจสอบ ควบคุมการสอบสวนคดีอาญาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญา โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพพร้อมและเป็น การอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่าย อันจะส่งผลให้ การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญามีประสิทธิ-ภาพมากยิ่งขึ้น<sup>27</sup>

## 2. ทรัพยากร

ไม่ปรากฏการให้การสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่ชัดเจน ไม่ว่าจะในด้านงบประมาณ การฝึกอบรม หรือบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมาย จึงเสมือนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ใช้ดุลยพินิจปฏิบัติงานแต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมวลชนต่าง ๆ ที่จะ เป็นกำลังในการหาข่าวข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี<sup>28</sup>

## 3. การติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (กระทรวงมหาดไทย) กับผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ อัยการ เป็นไปตามกระบวนการของระบบราชการ

<sup>26</sup>พ.ต.ท. วุฒิ วิหิตานนท์, การสอบสวน จับกุม และตรวจค้น ปัญหาและแนวทางปฏิบัติ, หน้า 22.

<sup>27</sup>กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย", วารสารกฎหมาย, ปีที่ 13, ฉบับที่ 3 (ตุลาคม 2534), หน้า 18.

<sup>28</sup>"ซี 12", "บทบาทของพนักงานสอบสวน", ไทยรัฐ, ฉบับวันที่ 6 พฤศจิกายน 2538, หน้า 8.

โดยการสั่งการจากหน่วยเหนือลงไปยังหน่วยปฏิบัติ ตลอดจนการรายงานการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานโดยหนังสือราชการเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือประชาชนและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาบางส่วน ไม่รู้ถึงอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย<sup>29</sup>

#### 4. ลักษณะของหน่วยงาน

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารราชการ และการบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว และงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งรวมถึงการสอบสวนคดีอาญาก็เป็นงานในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอที่จะต้องควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและเป็นผลดีต่อราชการและประชาชน กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุงการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ได้มีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา โดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเห็นในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเป็นหัวหน้างานเป็นประการสำคัญ ส่วนการสอบสวนดำเนินคดีอาญายังเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้ดำเนินการไปตามปกติตามที่ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว<sup>30</sup>

#### 5. เจ็อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

อาจกล่าวได้ว่าในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและอำเภอ ได้มีอำนาจที่จะตรวจตรา ควบคุม และสั่งการงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ที่ตนจะต้องรับผิดชอบได้ตามสมควร แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะส่งผลให้ไม่สามารถบริหารราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

<sup>29</sup> จักรก กาญจนวิโรจน์, "แนวทางปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา", หน้า 15.

<sup>30</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0201/ว.403 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2518 เรื่องการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

ที่มีอยู่อย่างแท้จริง แต่ได้ถูกรีดรอนโดยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารและปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมตำรวจได้จัดระบบงานในส่วนภูมิภาคแตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่น และอาศัยกฎหมายระเบียบราชการพลเรือนให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือนได้ อำนาจจึงอยู่ในมือกรมตำรวจโดยเฉพาะ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเพื่อรักษาความปลอดภัยของผู้ขอพระราชทานรัฐธรรมนุญฉบับ 2475ฯลฯ หรือเพื่อรักษาระบอบประชาธิปไตยหรือเพราะเห็นว่าตำรวจควรจะมีการปกครองแบบเดียวกับทหาร เพราะเป็นผู้ถืออาวุธได้ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมตำรวจนั้นเป็นผู้ที่รัฐบาลแต่ละสมัยไว้ใจ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จึงไม่มีอำนาจควบคุมงานตำรวจเหมือนงานส่วนภูมิภาคอื่น ตำรวจจึงสอบสวนได้ตามอำเภอใจ ในเรื่องนี้ก็มีผู้กล่าวว่าตำรวจมีผู้บังคับกอง ผู้บังคับการจังหวัดและผู้บังคับการเขตควบคุมดูแลอยู่แล้ว แต่เป็นการควบคุมในสายงานเดียวกัน ฉะนั้นจึงมีการปกปิดความผิดพลาดของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพราะเกรงว่าจะพลอยได้รับการตีหนึ่งในแง่การปกครองไม่ดี กรมตำรวจควรจะปรับปรุงงานใหม่ให้ราชการตำรวจเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันแท้จริง เพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะได้ควบคุมราชการ รวมทั้งงานสอบสวนคดีแพ่งรัฐบาลกลางโดยเป็นหูเป็นตาให้เหมือนส่วนราชการอื่น ๆ<sup>31</sup> อย่างไรก็ตามการแก้ไขในเรื่องนี้อาจไม่ใช่การให้ฝ่ายปกครองเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในด้านการสอบสวนคดีอาญาดังที่เคยปฏิบัติมาแล้ว ซึ่งอาจจะเหมาะสมกับสภาพสังคม การเมือง และการปกครองของไทยในสมัยอดีต แต่อาจไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การแก้ไขในเรื่องนี้จึงไม่ใช่การแก้ปัญหที่ถูกต้อง แต่จะต้องแก้ไขให้ เป็นไปในรูปของการควบคุมในทางปกครอง (Administration) กล่าวคือ แทนที่พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนเสียเอง กลับควรรีใช้อำนาจควบคุมในทางปกครองมากกว่าจึงจะเหมาะสม<sup>32</sup>

<sup>31</sup>หยุด แสงอุทัย, "ใครควรมีอำนาจสอบสวน", หน้า 156.

<sup>32</sup>หนังสือกองบัญชาการพิเศษ ที่ พ.8/2506 ลงวันที่ 16 เมษายน 2506 เรื่องอำนาจการสอบสวนของพนักงานปกครองชั้นผู้ใหญ่

## 6. การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดข้อบังคับให้ฝ่ายปกครอง คือผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในบางกรณี แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ 2523 น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญหลายประการ เช่น ฝ่ายปกครองยังขาดความรู้ความชำนาญในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และต้องรับผิดชอบงานต่าง ๆ จำนวนมาก ทั้งนี้เป็นงานตามกฎหมายเฉพาะและงานตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ไม่มีเวลาปฏิบัติงานสอบสวนคดีอาญาอย่างเต็มที่ และนโยบายระดับสูงทั้งระดับกรมและระดับกระทรวงในเรื่องการให้ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจยังไม่แน่ชัดเท่าที่ควร น่าจะเป็นเพราะเกรงว่าจะเกิดการกระทบกระทั่งกัน อันจะส่งผลเสียหายต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ทำให้ฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาคจึงหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจ เว้นแต่กรณีจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2523 จึงไม่มีใครได้ใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร<sup>33</sup>

### 2.2 วิทยานิพนธ์และผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง มีการศึกษาถึงปัญหาในการสอบสวนและการควบคุมการสอบสวนในแง่มุมต่าง ๆ มีรายละเอียดที่น่าสนใจ โดยสังเขปต่อไปนี้

ม.ล. พิพล นพวงศ์<sup>34</sup> ได้ศึกษาเรื่องการสอบสวนคดีอาญา โดยการค้นคว้าทางเอกสาร ตำรา กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการสอบสวน ผลการศึกษาพบว่า ขั้นตอนของการสอบสวนเป็นขั้นตอนที่ใกล้ชิดต่อเนื่อง ก่ออุปสรรคกันมาก ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการสืบสวนและสอบสวนได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ ควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วย

<sup>33</sup> กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย", หน้า 18-19.

<sup>34</sup> ม.ล. พิพล นพวงศ์, การสอบสวนคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514).

งานเดียวกัน และได้มีความเห็นว่า การสืบสวนและสอบสวนควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การตำรวจ ทั้งนี้เพราะองค์การตำรวจมีความพร้อมในเรื่องบุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้มากกว่าองค์การฝ่ายปกครอง

กิตติพงศ์ สระวาสี<sup>35</sup> ได้ศึกษาเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา สรุปได้ว่าในปัจจุบันนี้ในประเทศไทยได้ดำเนินการสอบสวนคดีอาญา โดยขัดต่อหลักการสอบสวนในระบบสากล คือ ในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาขาดความเป็นเอกภาพ เพราะในการจับกุม สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่กันคนละฝ่ายคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้จับกุม สอบสวน พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยทำความเห็นแย้งได้ จึงได้เสนอแนะให้ตำรวจมีอำนาจสืบสวนสอบสวนอยู่เช่นปัจจุบัน การจัดตั้งตำรวจฝ่ายสอบสวนแยกออกจากตำรวจฝ่ายอื่น ๆ และการควบคุมการสอบสวนโดยพนักงานอัยการ

ยุทธชัย แสงสี<sup>36</sup> ศึกษาเรื่อง บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของพนักงานฝ่ายปกครองในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม : ศึกษาจากทัศนะของปลัดอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่จัดตั้ง โครงการกองทุนเพื่อความมั่นคงของชาติ พบว่า จากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 ที่ให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาแต่ฝ่ายเดียวและเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน เป็นสาเหตุให้พนักงานฝ่ายปกครองขาดความเอาใจใส่ด้านระเบียบวิธีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ค่อยแสดงบทบาทในด้านการปราบปรามอาชญากรรม นอกจากนี้พบว่าผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นสนับสนุนให้มีการกระทำผิด และพนักงานฝ่าย

<sup>35</sup>กิตติพงศ์ สระวาสี, ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

<sup>36</sup>ยุทธชัย แสงสี, บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของพนักงานฝ่ายปกครองในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม : ศึกษาจากทัศนะของปลัดอำเภอ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่จัดตั้ง โครงการกองทุนเพื่อความมั่นคงของชาติ, วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532).

ปกครองส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การขาดวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยสนับสนุนให้ระดับปฏิบัติมีความก้าวหน้าในผลงาน ด้านการปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการไม่ให้หลักประกันอย่างเพียงพอเมื่อถูกกักแก้งห้อง ร้องกล่าวโทษจากการปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ และประชาชนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าพนักงานฝ่ายปกครอง ไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจค้นจับกุม สืบสวน สอบสวน และปราบปราม หรือนำตัวผู้กระทำ ผิดมาดำเนินคดีทางอาญา

รักเกียรติ วานิชพิพัฒน์<sup>37</sup> ศึกษาเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา เกี่ยวกับป่า ไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ : ศึกษากรณีเฉพาะ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานฝ่ายปกครองกับการปฏิบัติ หน้าที่จริง ไม่มีความสอดคล้องกัน กฎระเบียบวิธีการปฏิบัติไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานฝ่ายปกครอง และพนักงานฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีอาญา เกี่ยวกับป่า ไม้และทรัพยากรของชาติแตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานฝ่ายปกครองเห็นห่างและละทิ้งการ ปฏิบัติงานในการสอบสวนคดีอาญา เป็นเวลานาน จากการใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด ทำยให้อยู่กับฝ่ายตำรวจแต่ฝ่ายเดียว เมื่อข้าราชการฝ่ายปกครองต้องเข้าควบคุมการสอบสวนคดี อาญาเกี่ยวกับป่า ไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

พ.ต.อ.วุฒิ วิฑิตานนท์<sup>38</sup> ศึกษาเรื่อง การใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เห็นว่า นโยบายการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่ กำหนดขึ้นมานั้นเป็นการกำหนดนโยบายในลักษณะรูปแบบ "แบบผู้นำผสมแบบสถาบัน" กล่าวคือ

<sup>37</sup>รักเกียรติ วานิชพิพัฒน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการ ควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่า ไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัด เชียงใหม่, เอกสารการค้นคว้าแบบอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2535).

<sup>38</sup>พ.ต.อ.วุฒิ วิฑิตานนท์, การใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากร- ธรรมชาติ, เอกสารการค้นคว้าแบบอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2535).

การกำหนดนโยบายจึงออกมาในรูป แบบผู้นำซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการในนามของ กระทรวงมหาดไทยที่เป็นสถาบันของรัฐ การกำหนดนโยบายดังกล่าว ไม่มีการศึกษาปัญหา โดยละเอียดถี่ถ้วน นโยบายจึงออกมาในลักษณะคาดคะเนหรือคาดการณ์ โดยหวังว่าฝ่ายปกครองจะเข้ามาเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนการสอบสวนให้กับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่ง โดยข้อเท็จจริงแล้วก็มีอาจเป็นไปตามที่คาดการณ์ว่าจะได้ประสิทธิภาพงานสูงขึ้นหรือไม่ เพียงใด ขณะเดียวกันในทางตรงกันข้ามทางปฏิบัติมีปัญหามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อบกพร่องของการทำสำนวนการสอบสวน ดังนั้นความสัมพันธ์การกำหนดนโยบายกับการปฏิบัติจึง ไม่เกิดขึ้น เลยกลับเป็นปัญหาขัดแย้งกันมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายตำรวจ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ซึ่งสามารถดำเนินคดีได้อย่างอิสระตั้งแต่เริ่มต้นการสืบสวนสอบสวน โดยการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น จับกุม คุมขัง สอบปากคำ ปลดปล่อยชั่วคราว จนกระทั่งพิจารณาลงความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่ง ไม่ฟ้องในสำนวนการสอบสวนสั่งให้อัยการฟ้องศาลต่อไปนั้น มีลักษณะการใช้อำนาจที่ขาดการตรวจสอบ ควบคุม หรือถ่วงดุลย์จากองค์กรภายนอก เช่น ศาล อัยการ อย่างเพียงพอจึงมักปรากฏว่ามีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าพนักงานของรัฐอยู่เสมอ ซึ่งมีผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ อาทิ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์<sup>39</sup> ศึกษาเรื่อง สิทธิผู้ต้องหาคดีอาญาในระหว่างสืบสวนสอบสวน พบว่า การสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการเบื้องต้นของกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหา ในฐานะที่ผู้ต้องหายังมีผู้กระทำความผิดในขณะนั้นเป็นแต่เพียงผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกสงสัยว่ากระทำความผิดเท่านั้น กลไกที่ทำให้ความยุติธรรม เริ่มต้นด้วยดีอยู่ที่ตัวพนักงานสอบสวนและวิธีการสอบสวน แต่เท่าที่ปรากฏมาทั้งในอดีตและปัจจุบัน พนักงานสอบสวนบางคนยังไม่เป็นผู้ที่จะให้ความยุติธรรมได้ โดยเพียงแต่ อันทำให้ความรู้สึกของประชาชนส่วนมากที่จะต้องเกี่ยวข้องกับสถานีตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ในฐานะใดก็ตาม เกิดความรู้สึกในด้านไม่ดี โดยเฉพาะในเรื่องความยุติธรรมและความเป็นกลาง

<sup>39</sup>สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, สิทธิผู้ต้องหาคดีอาญาในระหว่างสืบสวนสอบสวน, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

ร.ต.อ.วันชัย ศรีนวนนัต<sup>40</sup> ศึกษาเรื่อง สิทธิของเด็กและเยาวชนระหว่างต้องหาคดีอาญาในชั้นสืบสวนและสอบสวน พบว่า ลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะการกระทำผิด และการมีที่ปรึกษา กฎหมาย มีความสัมพันธ์ต่อการถูกละเมิดสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การถูกทำร้ายในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวอยู่ที่สถานีตำรวจ การถูกบังคับเพื่อให้ถ้อยคำก่อนการสอบสวน การไม่ได้รับแจ้งข้อหาก่อนการสอบสวน การไม่แจ้งให้ทราบถึงผลของคำให้การในฐานะผู้ต้องหา การถูกบังคับข่มขู่ขณะสอบสวน การถูกทำร้ายระหว่างสอบสวน การจับกุมโดยไม่มีหมายจับ ระยะเวลาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ที่สถานีตำรวจ และการถูกควบคุมตัวอยู่ร่วมกับผู้ใหญ่

ลักษณะส่วนบุคคลของเด็กหรือเยาวชนที่ใช้เป็นตัวแปรในการศึกษารังนี้ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ พบว่า เด็กหรือเยาวชนเพศชายจะถูกละเมิดสิทธิในเรื่องต่าง ๆ มากกว่าเด็กหรือเยาวชนเพศหญิง ส่วนอายุและการศึกษานั้นพบว่า เป็นปฏิภาคโดยตรงกับการถูกละเมิดสิทธิในเรื่องต่าง ๆ สำหรับอาชีพ พบว่าเด็กหรือเยาวชนที่ยังไม่ประกอบอาชีพจะถูกละเมิดสิทธิมากกว่าเด็กหรือเยาวชนที่ประกอบอาชีพแล้ว

ลักษณะการกระทำผิด ได้แก่ เวลาที่ถูกจับกุม อาวุธที่เจ้าพนักงานตำรวจพบขณะจับกุม จากการศึกษาพบว่าเด็กหรือเยาวชนที่ถูกจับกุมในช่วง เวลา 18.00 - 24.00 น. จะถูกละเมิดสิทธิในเรื่องต่าง ๆ มากที่สุด สำหรับอาวุธ พบว่าความมร้ายแรงของอาวุธที่พบขณะจับกุมจะเป็นปฏิภาคโดยตรงกับการถูกละเมิดสิทธิ

ส่วนการมีที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความ พบว่า เด็กหรือเยาวชนที่มีที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความจะถูกละเมิดสิทธิน้อยกว่ากลุ่มที่ไม่มีที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความ

ร.ต.อ. มรกต ไศละบาท<sup>41</sup> ศึกษาเรื่อง ภาพพจน์และความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจทั้งจากสายตาของประชาชนและ สายตาของตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า

<sup>40</sup>ร.ต.อ.วันชัย ศรีนวนนัต, สิทธิของเด็กและเยาวชนระหว่างต้องหาคดีอาญาในชั้นสืบสวนและสอบสวน, วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2523)

<sup>41</sup>ร.ต.อ.มรกต ไศละบาท, ภาพพจน์และความหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).



ประชาชนส่วนใหญ่มองภาพพจน์ตำรวจเป็นไปในเชิงลบ แต่ตำรวจมองภาพพจน์ของตำรวจด้วยกันในเชิงบวกค่อนข้างสูง โดยพบว่า ประชาชนเห็นว่าตำรวจมีภาพพจน์ที่ดีในแง่ของการเป็นผู้รักษากฎหมาย การเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ และมีความกล้าหาญเสี่ยงภัย ส่วนภาพพจน์ในทางที่ไม่ดีนั้น ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ มีการก้าวร้าวข่มขู่หรือใช้วาจาไม่สุภาพ และมีการใช้วิธีการรุนแรง

ร.ต.ท.สุเมธ ลิขิตธนาพันธ์<sup>42</sup> ศึกษาเรื่อง เหตุในการจับกุม พบว่าบัพยัญญติเกี่ยวกับเรื่องการจับที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในขณะนี้ยังมีข้อความ ซึ่งมีแนวโน้มที่เห็นได้ว่าเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐมากกว่าการที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บัพยัญญติของกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้ทำให้เห็นได้ว่ามีไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมไว้มากที่สุด แม้อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ไปบ้างก็ตาม ทำให้เกิดความวิตกกังวลว่ากฎหมายที่มีอยู่จะเอื้ออำนวยที่จะให้มีการจับกันได้ง่าย จึงได้เสนอแนะว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจับที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาควรมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม และจะต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคมควบคู่ไปด้วย ซึ่งจะต้องหาหนทางที่จะให้วัตถุประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าวนี้สัมฤทธิ์ผลดังที่ได้มุ่งหมายไว้

พ.ต.ท.เพชร สระทองอุ่น<sup>43</sup> ศึกษาเรื่อง ดุลยพินิจพนักงานสอบสวนในการปล่อยชั่วคราว ผลการศึกษาพบว่า ในทางกฎหมายแม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ไว้ ในรัฐธรรมนูญ และ เคยมีบางฉบับบัญญัติรับรองสิทธิในการปล่อยชั่วคราว แต่ในทางปฏิบัติของผู้ใช้ดุลยพินิจในการปล่อยชั่วคราว ประกอบกับกฎหมายในลำดับรองลงมาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้หา ได้มีความชัดเจนแต่อย่างใดไม่ ในระหว่างกฎหมายด้วยกันเองก็ไม่สอดคล้องกันตามลำดับขั้นของกฎหมาย การให้ดุลยพินิจไว้อย่างกว้าง ๆ ประกอบการไม่บัญญัติ

<sup>42</sup> ร.ต.ท.สุเมธ ลิขิตธนาพันธ์, เหตุในการจับกุม, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

<sup>43</sup> พ.ต.ท.เพชร สระทองอุ่น, ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการปล่อยชั่วคราว, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจไว้ให้ชัดเจนในทางปฏิบัติจึงเกิดผลในทางตรงข้าม และได้เสนอแนะว่า เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรที่จะต้องทำให้พนักงานสอบสวนมีความเข้าใจและสำนึกถึงหลักพื้นฐานในการปล่อยชั่วคราว และตระหนักในสิทธิดังกล่าวของผู้ถูกกล่าวหา และถ้าเป็นไปได้ควรบัญญัติเรื่องการปล่อยชั่วคราวนี้ไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

พ.ต.ท. อัมรงค์ วงศ์แบน<sup>44</sup> ศึกษาเรื่อง การควบคุมและฝากขังผู้ต้องหาในคดีอาญา พบว่าปัญหาในด้านข้อกฎหมายและทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมและขังผู้ต้องหาในระหว่างสอบสวน โดยจะต้องมีการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการควบคุมและฝากขัง เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่มีอยู่ไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลโดยมิชอบ อันจะทำให้การดำเนินกระบวนการทางอาญาของรัฐให้มีประสิทธิภาพและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไปมากยิ่งขึ้น

กัมพล อรุณพลอด<sup>45</sup> ศึกษาเรื่อง การสืบสวนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ การดำเนินงานขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีได้เอื้ออำนวยให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเท่าที่ควร เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ชัดเจนและในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อจับกุมดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดนั้น อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานด้านการสืบสวนนั้น องค์กรและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็น สิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาถึงระบบงานตลอดจนตัวบุคคลให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้กระบวนการสืบสวนบรรลุผลในการลดปัญหาอาชญากรรม และจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนประกอบกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกระบวนการสืบสวนคดีอาญานั้นจะต้องคำนึงถึงทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ประกอบกับทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due

<sup>44</sup>พ.ต.ท. อัมรงค์ วงศ์แบน, การควบคุมและฝากขังผู้ต้องหาในคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

<sup>45</sup>กัมพล อรุณพลอด, การสืบสวนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534).

Process Model) เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม และในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

แต่ในทัศนะอีกด้านหนึ่งคือ พล.ต.ท.แสวง วีระสวัสดิ์<sup>46</sup> ศึกษาเรื่อง กระบวนการสอบสวนคดีอาญากับความมั่นคงของชาติ พบว่า หากกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน ได้แก่ การค้น การยึดวัตถุพยาน การจับกุม การควบคุมหรือการปล่อยตัวชั่วคราวมากเกินไป อาจมีผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนได้ แต่ในทางกลับกันหากมีการแก้ไขกฎหมายในลักษณะจำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานมากเกินไป จนไม่อาจจะทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างสมบูรณ์พอ ก็จะเป็นผลให้ไม่สามารถที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษได้เช่นกัน ดังนั้น การออกกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานมากนักน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นว่าอาชญากรรมมีความรุนแรงเพียงใด หากอาชญากรรมมีความรุนแรง และมีมาก เจ้าพนักงานควรมีอำนาจในการปราบปรามอาชญากรรมมากขึ้น แต่หากอาชญากรรมไม่รุนแรงและบ้านเมืองสงบเรียบร้อยความจำเป็นในการออกกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานก็ลดลงไป อนึ่ง การที่จะพัฒนานำระบบการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่นมาใช้กับประเทศไทยนั้น จะต้องคำนึงถึงระบบกฎหมายของไทยที่ใช้อยู่ สภาพแวดล้อมทางสังคม การศึกษาของประชาชน และอุปนิสัยใจคอของคนไทยซึ่งมักจะเป็นแบบไทยประกอบด้วย

นอกจากนี้ ร.ต.ต.วีระวุธ ชัยชนะมงคล<sup>47</sup> ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง ระบบควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญาจากทัศนะของพนักงานสอบสวน พบว่า ระบบการควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทยปัจจุบันเน้นถึงการควบคุมภายในระบบบริหารองค์กร และนอกจากนี้พนักงานสอบสวน

<sup>46</sup> พล.ต.ท. แสวง วีระสวัสดิ์, กระบวนการสอบสวนคดีอาญากับความมั่นคงของชาติ (เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524-2525).

<sup>47</sup> ร.ต.ต. วีระวุธ ชัยชนะมงคล, ระบบควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญา : ทัศนะของพนักงานสอบสวน : ศึกษาเฉพาะกรณีของบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ กองบัญชาการตำรวจนครบาล, วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531).

ส่วนมีทัศนคติที่ไม่แน่ใจต่อระบบการควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญาที่ให้ศาล อัยการ หน่วยงาน และคณะกรรมการจากบุคคลฝ่ายอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมมาควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าจะทำให้กระบวนการสอบสวนมีประสิทธิภาพคล่องตัวมากขึ้น หรือสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานสอบสวนมีทัศนคติไม่เห็นด้วยที่ให้อัยการร่วมในการสอบสวนและการให้หน่วยงานมาร่วมฟังการสอบสวนอย่างไรก็ตาม พนักงานสอบสวนมีทัศนคติเห็นด้วย ต่อระบบการควบคุมกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ในปัจจุบันนี้ว่าสามารถทำให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะการควบคุมโดยระบบบริหารภายในองค์กรตำรวจ

อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมากมายกว้างขวางจนอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องได้โดยง่าย หลายฝ่ายจึงเห็นสมควรจะมีระบบการตรวจสอบ ควบคุมการสอบสวนจากองค์กรภายนอก เช่น ศาล อัยการ ดังนี้

สตียา อรุณชารี<sup>48</sup> ศึกษาเรื่อง อำนาจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา พบว่า ผู้ที่จะทำการสอบสวนนั้นไม่ได้มีความสำคัญมากไปกว่าอำนาจที่ให้แก่มุขำทำการสอบสวนเลย ด้วยเหตุที่ปัจจุบันเราให้อำนาจแก่มุขำทำการสอบสวนอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น จนถึงมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทของผู้ทำการสอบสวนจึงมีความสำคัญมาก แต่ถ้าดูกฎหมายในอารยะประเทศแล้วจะเห็นว่าเขามีได้ ให้อำนาจผู้ทำการสอบสวนมากเหมือนกับประเทศเราเลย โดยแต่ละประเทศมักกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ทำการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีในความควบคุมของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ เพราะต่างเห็นว่าถ้าให้อำนาจแก่มุขำทำการสอบสวนเป็นทั้งผู้รวบรวมพยานหลักฐานและให้ความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ในพยานหลักฐานที่ได้ไปแต่ฝ่ายเดียวแล้ว มักจะมีแนวโน้มให้เป็นที่สงสัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวจะให้ความยุติธรรมไม่เพียงพอ เมื่อสามารถแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการได้เข้ามาควบคุมหรือเป็นตุลย์ถ่วงในการสอบสวนให้เหมาะสมแล้ว ก็จะสามารถแก้แนวโน้มแห่งความสงสัยนี้ได้ และปัญหาที่ว่าใครควรจะเป็นผู้ทำการสอบสวนก็ไม่เป็นปัญหาที่สำคัญอีกต่อไป

<sup>48</sup> สตียา อรุณชารี, อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

สุพิศ ปราณีตพลกรัง<sup>49</sup> ศึกษาเรื่อง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหา โดยองค์การตุลาการ ในชั้นก่อนการพิจารณา : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทยและสหรัฐอเมริกา พบว่า การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาในชั้นก่อนการพิจารณา โดยองค์การตุลาการนั้นจะสามารถคุ้มครองได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับหรือมีความสัมพันธ์กับรูปแบบกระบวนการทางอาญาที่ยึดถือ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ The Crime Control Model และ The Due Process Model ตามรูปแบบแรกเป็นการยึดถือหรือมุ่งที่การควบคุมอาชญากรรมเป็นสำคัญ เน้นหลักประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนรูปแบบที่สอง เน้นหนักที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล มุ่งให้ทุกขั้นตอนของกระบวนการเป็นไปด้วยความ เป็นธรรมถูกต้อง

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหาในชั้นก่อนการพิจารณาในประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่า รูปแบบกระบวนการทางอาญาของไทยเน้นหนักไปในทางมุ่งควบคุมอาชญากรรมเป็นสำคัญ มุ่งประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายต้องการความเด็ดขาด รวดเร็วเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นปัญหาจากระบบโครงสร้างในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรหลักในการดำเนินการ ไม่มีความสัมพันธ์กันเท่าที่ควร องค์กรตำรวจมีอำนาจอย่างกว้างขวางลอยตัว ขาดการเหนี่ยวรั้ง ตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพจากองค์กรอื่นๆ องค์กรตุลาการถูกละเลยในการที่จะทำหน้าที่เพื่อการคุ้มครองผู้ต้องหาในชั้นก่อนการพิจารณา ในบางกรณีระบบเป็นบทบาทขององค์กรตุลาการ เช่น การอนุญาตฝากขัง การไต่สวนมูลฟ้อง แต่องค์กรตุลาการก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามบทบาทได้อย่างเต็มที่ เพราะเป็นผลมาจากความผิดพลาดของระบบความเกี่ยวพัน โครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

ส่วนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหาโดยองค์กรตุลาการในสหรัฐอเมริกา พบว่า เน้นหนักรูปแบบกระบวนการทางอาญาไปในทาง The Due Process Model จึงมุ่งที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ

<sup>49</sup>สุพิศ ปราณีตพลกรัง, การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหาโดยองค์กรตุลาการในชั้นก่อนการพิจารณา : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทยและสหรัฐอเมริกา, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).

และสรุปว่า ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายนั้นนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ แต่ในขณะเดียวกัน สิทธิเสรีภาพของบุคคลก็เป็นสิ่งสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ความเหมาะสมจึงอยู่ที่ว่าควรจะมีคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ให้มีการล่วงละเมิดได้อย่างอำเภอใจ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ถึงกับละเลย ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย และได้เสนอแนะให้ศาลมีบทบาทในการออกหมายจับ หมายปล่อย ในกรณีที่มีการควบคุมตัวโดยมิชอบ การไต่สวนเพื่อควบคุมตัว การไต่สวนมูลฟ้อง เป็นต้น โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวมีเงื่อนไขอยู่ที่ความพร้อมขององค์การตุลาการหรือศาลเป็นสำคัญ

### 2.3 ทิศนะของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับปัญหาการสอบสวนคดีอาญา

อมร จันทรสมบูรณ์<sup>50</sup> มีความเห็นว่างานด้านขบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอำนาจที่ ต้องการदानกัน (check and balance) ในระหว่างองค์กรและการจัดระบบภายในขององค์กร มากกว่างานด้านอื่น และปัญหาของประเทศไทยที่เกี่ยวกับอำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องที่เคย พิจารณากันมา คงได้แก่ปัญหาที่ว่า "อำนาจสอบสวนควรอยู่กับตำรวจหรือควรอยู่กับพนักงานฝ่าย ปกครอง (อำเภอ)" คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 มาจนกระทั่งบัดนี้ ปรากฏว่ามีการสับเปลี่ยน อำนาจสอบสวนในระหว่างพนักงานสองฝ่ายดังกล่าวกันมาหลายครั้ง คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2478-2481 อำนาจสอบสวนอยู่กับอำเภอฝ่ายเดียว มี พ.ศ. 2482-2487 อำนาจสอบสวนโอนมาอยู่กับตำรวจ ฝ่ายเดียว ปี พ.ศ. 2489-2502 อำนาจสอบสวนก็กลับมาอยู่กับนายอำเภอ โดยนายอำเภอมีอำนาจ แต่งตั้งให้ตำรวจทำการสอบสวน ปี พ.ศ. 2503-2506 ได้ให้อำนาจสอบสวนอยู่กับตำรวจและ อำเภอ (และฝ่ายจังหวัด) อีกครั้งหนึ่ง โดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และในที่สุด คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 อำนาจสอบสวนก็เป็นของตำรวจแต่ฝ่ายเดียว ปัญหาที่กล่าวมานี้ อาจกล่าว ได้ว่าเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพราะความสำคัญของอำนาจสอบสวน และเป็น เครื่องแสดงให้เห็นถึงปัญหาการขัดแย้ง แต่การพิจารณาแก้ไขปัญหาระเบิดนี้ก็ได้กว้างขวางออกไป

<sup>50</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, "อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในขบวนการยุติธรรม ทางอาญาของไทย", หน้า 618-637.

การให้อำเภอมีอำนาจสอบสวนร่วมกับตำรวจ โดยอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จะทำให้การสอบสวนมีลักษณะคาบเกี่ยวในการใช้อำนาจคดีขึ้นคือ บังคับมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ได้โดยง่ายแต่ฝ่ายเดียว แต่ปัญหาของขบวนการยุติธรรมทางอาญายังมีมากกว่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะความเป็นอิสระของผู้มีอำนาจสอบสวน และความเชี่ยวชาญหรือความสามารถเฉพาะ ด้านในเรื่องการสอบสวนทำสำนวนเพื่อไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อมร จันทรสมบูรณ์ จึง ได้เสนอแนะในด้านระบบสอบสวนว่า

(ก) ให้ตำรวจมีอำนาจสืบสวน จับกุม และมีอำนาจสอบสวนตามแนวระบบปัจจุบัน แต่วางระบบให้มีการแต่งตั้งตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนเสียใหม่โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และมี "คณะกรรมการควบคุมตำรวจพนักงานสอบสวน" ตามแนวของประเทศฝรั่งเศส

(ข) ให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด

(ค) ควรให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในงานด้านสอบสวน พ้องร้อง โดยเฉพาะ เพื่อเป็นกลไก ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติ

เกียรติขจร วัฒนสวัสดิ์<sup>51</sup> ซึ่ง ได้ศึกษากรณีการควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวนของสหรัฐอเมริกา โดยสรุปว่าหลักสำคัญในการควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวนของสหรัฐอเมริกาคือการ ไม่ยินยอมให้ผู้ต้องหาถูกตัดขาดจากโลกภายนอกอย่างสิ้นเชิง ในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวอยู่ การที่ผู้ต้องหา มีสิทธิติดต่อกับญาติมิตรของตนได้ และการที่ทนายความและอัยการสามารถร่วมอยู่ในการสอบสวนได้ รวมทั้งการให้ผู้ต้องหาจะต้องถูกนำตัว ไปยังศาล โดยไม่ชักช้า นั้นคงมีผลเป็นการขจัด หรือลดการกระทำอันไม่ชอบธรรมอันอาจเกิดขึ้นจากการกระทำของพนักงานสอบสวนลงไปได้ไม่น้อย นอกจากนั้นการบังคับให้มีการบันทึกการสอบสวนอย่างละเอียด ก็เท่ากับเป็นการกระตุ้นเตือนพนักงานสอบสวนลงไปได้ไม่น้อย นอกจากนั้นการบังคับให้มีการบันทึกสอบสวนอย่างละเอียด ก็เท่ากับเป็นการกระตุ้นเตือนพนักงานสอบสวนให้ตระหนักอยู่เสมอว่าการกระทำต่าง ๆ ของตนมี โอกาสที่จะถูกตรวจสอบถึงความ ไม่ถูกต้อง ได้อยู่ตลอดเวลา

<sup>51</sup> เกียรติขจร วัฒนสวัสดิ์, "การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา", หน้า 44-60.

โดยเห็นว่าตัวอย่างจากสหรัฐอเมริกาที่น่าจะถือเป็นแนวทางในการควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวนของไทยได้บ้าง ทางแก้ไขของการใช้อำนาจสอบสวนอย่างไม่ชอบธรรมนั้น มิได้อยู่ตรงที่การมอบหมายอำนาจนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ เช่น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามที่เคยมีการเสนอแนะกันมา ประเด็นอยู่ที่ว่าควรจะต้องมีมาตรการบางอย่างที่จะคอยควบคุมดูแลการใช้อำนาจสอบสวนอย่างได้ผล โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน หากไม่แก้ตรงจุดนี้แม้จะโอนให้ฝ่ายอื่น ๆ มีอำนาจสอบสวนแทนฝ่ายตำรวจ ก็คงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางดีขึ้นมากนัก เพราะฝ่ายปกครองก็อาจจะกระทำการอันไม่ชอบธรรมต่อผู้ต้องหาได้เท่า ๆ กับฝ่ายตำรวจ ทางแก้ไขจึงอยู่ตรงที่ควรจะต้องหามาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมดูแลการใช้อำนาจการสอบสวนอย่างใกล้ชิด ดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา

คดี ณ นคร<sup>52</sup>กล่าวว่า เจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 จะเห็นได้ว่ามีทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่ในทางปฏิบัติทางราชการจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้นทำการสอบสวนคดีอาญา และในปัจจุบันได้แก่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้เปลี่ยนกันไปมาระหว่างพนักงานสอบสวน 2 ฝ่ายดังกล่าวหลายครั้ง แต่ทุกครั้งก็ไม่มีอะไรใหม่ขึ้น เพราะปัญหาของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา ไม่ได้อยู่ที่ว่าควรให้พนักงานสอบสวนฝ่ายใดเป็นผู้ทำการสอบสวน แต่หากอยู่ที่ว่าใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนถึงศาล (ชั้นก่อนฟ้อง)

และในการดำเนินคดีอาญานี้ย่อมถือกันว่ากระบวนการสอบสวน ฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบจึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียวและองค์กรนั้นจะเป็นอื่นไม่ได้นอกจากอัยการ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการต้องนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในที่สุด จึงชอบที่พนักงานอัยการจะเข้าดำเนินคดีได้ตั้งแต่ต้น ที่กล่าวมานี้มิได้หมายความว่าพนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนคดีเองทุกเรื่อง แต่หมายความว่าพนักงานอัยการต้องมีอำนาจที่จะเข้าดำเนินการเองได้ด้วยหรือเข้าควบคุมคดีได้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน

<sup>52</sup>คดี ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 24.



คดีอาญา ได้โดยอิสระ ทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ชื่อเรียกร้องให้พนักงานอัยการ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จึงเป็นชื่อเรียกร้องที่ชอบด้วยเหตุผล และหลักการ การให้พนักงานอัยการสอบสวนคดีอาญา ได้ไม่ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาใด ๆ ยิ่งกว่านั้นยังชอบด้วยการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาด้วย

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์<sup>53</sup> ซึ่งได้ศึกษาปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของไทย กล่าวว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการ "สอบสวน" กับการ "ฟ้องคดี" ออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ กำหนดให้การรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ การสืบสวน สอบสวน การจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องหา การขออำนาจศาลจากผู้ต้องหา ในระหว่างการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐาน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่ผู้เดียวโดยตลอด จนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงจะทำความเห็นและส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการต่อไป อัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถ่วงถ่วงคดี จากสำนวนการสอบสวนเท่านั้น แล้วมีคำสั่งในคดี เช่น ฟ้องหรือไม่ฟ้อง ให้งดการสอบสวน ให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบปรับ เป็นต้น ซึ่งตามทัศนะของอัยการ มีความเห็นว่า การที่พนักงานอัยการมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดในการพิจารณาถ่วงถ่วงคดี ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินคดีอาญาและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ ประการที่หนึ่ง การที่พนักงานอัยการ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวนมาตั้งแต่ต้น ทำให้พนักงานอัยการไม่ทราบข้อเท็จจริงในคดีโดยละเอียดเท่าที่ควร คงพิจารณาพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้ในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอาจผิดพลาดและเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้ง่าย ประการที่สอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ให้อำนาจอัยการสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม อันทำให้การวินิจฉัยสิ่งคดีถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น แต่ต้องส่งผ่านพนักงานสอบสวน ดั้งนั้นหากพนักงานสอบสวนไม่สอบสวนเพิ่มเติมมาให้อัยการ อัยการก็ไม่สามารถทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้เอง คงพิจารณาคดีตามพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนส่งมาให้

<sup>53</sup>ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ, อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางควบคุม, หน้า 91-92.

ประการที่สาม พนักงานสอบสวนบางคนอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม เช่น บิดเบือนข้อเท็จจริงในคดีเป็นเหตุให้มีการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องอย่างไม่ถูกต้อง นอกจากนี้พนักงานสอบสวนอาจจับกุมสอบสวนบุคคลโดยกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญา ได้โดยง่ายทั้งที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ ทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนต้องลดน้อยลงไป

ซึ่งปัจจุบัน ได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ให้มีการส่งต่ออำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ โดยกำหนดให้การจับกุมผู้กระทำผิดบางกรณีต้องขอความเห็นชอบจาก เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แต่ในทางปฏิบัติได้ผลน้อยมากเพราะความผิดส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนสามารถจับกุมสอบสวนได้โดยอิสระ และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนดว่า หากมีการร้องขอความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ฝ่ายปกครองก็อาจเข้าควบคุมการสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ผลจริงจัง เพราะฝ่ายปกครองมักจะไม่ใช่อำนาจดังกล่าวเท่าที่ควร ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่นเกรงว่าจะเกิดปัญหาด้านการประสานงานกับฝ่ายตำรวจ หรือฝ่ายปกครองไม่มีประสิทธิภาพและความรู้ด้านการสอบสวนดีพอ เป็นต้น

โกเมน ภัทรภิรมย์<sup>54</sup> มีแนวความคิดเกี่ยวกับระบบควบคุมการสอบสวนว่า พนักงานสอบสวนในปัจจุบันมีการควบคุมก็แต่โดยทางผู้บังคับบัญชาสายตรงอย่างเดียวซึ่งอาจควบคุมไม่เต็มที่เพราะตนเองต้องพลอยรับผิดชอบร่วมกับพนักงานสอบสวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จึงอาจปกปิดการกระทำที่ไม่ชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ หรือผู้บังคับบัญชารู้เห็นเป็นใจ หรือไม่เอาธุระปล่อยให้พนักงานสอบสวนใต้บังคับบัญชากระทำการมิชอบ การที่มีราษฎรผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาฟ้องร้องทุกข์ต่อตำรวจกองปราบปรามหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่าตำรวจห้องที่ทำการสอบสวนโดยไม่เป็นธรรม ย่อมเป็นข้อพิสูจน์ในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี จึงควรมีการควบคุมพนักงานสอบสวนโดยสายงานอื่นนอกเหนือจากการควบคุม โดยผู้บังคับบัญชาก็ทางหนึ่งซึ่งก็ได้มีการควบคุมเช่นนี้มาแล้วหลายครั้ง คือ การให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน การที่ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมใหม่แล้วก็เลิกไปอีกนั้น น่าจะแสดงให้เห็นอย่าง

<sup>54</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์, "การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน", หน้า 204-206.

เพียงพอแล้วว่าการควบคุมโดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ผล ทั้งนี้เพราะนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติงานทหกระทั่งห้วงบวงกรม จนไม่มีเวลาพอและงานด้านการสอบสวนนั้นเป็นวิชาชีพทางเทคนิคอย่างหนึ่งซึ่งผู้ควบคุมต้องมีความรู้ความชำนาญอย่างเพียงพอ

สายงานซึ่งต่างประเทศส่วนใหญ่ (สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน เบลเยียม อิตาลี สเปน กรีซ เซคโกสโลวาเกีย สหสาธารณรัฐอาหรับ ญี่ปุ่น ฯลฯ) ให้ควบคุมการสอบสวนโดยพนักงานอัยการ วิธีการควบคุมโดยพนักงานอัยการนั้นได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ได้ แต่ถ้าร้องทุกข์ต่อตำรวจ ตำรวจต้องส่งให้พนักงานอัยการตรวจสอบ ในระหว่างรอคำสั่งของอัยการ ตำรวจมีอำนาจสอบสวนจนกว่าพนักงานอัยการจะมอบหมายให้ทำการสอบสวนต่อไป หรือเข้าทำการสอบสวนเอง แต่โดยปกติพนักงานอัยการไม่เข้าทำการสอบสวนเอง เพราะมีงานอื่นอยู่มากแล้ว นอกจากในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้พนักงานอัยการเข้าสอบสวน หรือเมื่อมีผู้ร้องเรียน หรือเมื่อเห็นสมควร เพราะเป็นคดีอื้อฉาว คดีสำคัญ คดีที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือตำรวจขอให้อัยการเข้าช่วยในการสอบสวนเท่านั้น

การให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและ เป็นผู้ควบคุมการสอบสวนของตำรวจ มีเหตุผลที่ควรพิจารณาคือ (1) การให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนจะเป็นประโยชน์ในการที่จะได้ข้อเท็จจริงทั้งหมดในคดี และในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าพนักงานสอบสวนไม่เป็นธรรม พนักงานอัยการก็สามารถเข้าทำการสอบสวนเสียเองได้ (2) พนักงานอัยการมิได้สังกัดหน่วยงานเดียวกับตำรวจ แต่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการกำหนดการควบคุมดูแลบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งเป็นอิสระทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ พนักงานอัยการจึงอยู่ในฐานะที่วางตัวได้เป็นกลางดีกว่าผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานฝ่ายปกครองในอันที่จะให้ควบคุมการสอบสวน (3) การให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและควบคุมการสอบสวน ก็ได้มีการใช้อยู่บางส่วนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ซึ่งให้อธิบดีกรมอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร (4) คณะกรรมการสหประชาชาติ ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันสิทธิมนุษยชนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้ประชุม ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เมื่อ ค.ศ. 1960 ได้ลงมติว่าต้องมีการควบคุมการสอบสวนของตำรวจ และไม่ยอมรับคำสั่งสารภาพของผู้ต้องหาที่ได้มาโดยการ

ใช้กลยุทธ์ล่อลวง บังคับขู่เข็ญหรือให้สัญญา

โกเมน ภัทรภิรมย์ ได้สรุปและเสนอแนะว่า การแก้ไขปรับปรุงการสอบสวนคดีอาญา โดยวิธีเปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานที่จะ เป็นพนักงานสอบสวนจากตำรวจไปเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือให้ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนแต่ให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้กระทำมา หลายครั้งหลายหนแล้วแต่ไม่ได้ผลไม่ควรกระทำซ้ำอีก วิธีแก้ไขที่ควรพิจารณาคือ

- (1) ให้ตำรวจคงเป็นพนักงานสอบสวนต่อไป
- (2) กำหนดคุณสมบัติของตำรวจที่จะ เป็นพนักงานสอบสวนให้เหมาะสมกว่า ในปัจจุบัน เช่น ต้องจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ หรือได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย หรือต้อง ผ่านการอบรมเป็นพนักงานสอบสวนมาก่อน
- (3) มีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวน โดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- (4) ให้มีการควบคุมการสอบสวนนอกจากการควบคุมผู้บังคับบัญชาสายตรง โดยวิธีให้ พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและให้ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน รับผิดชอบควบคุมการสอบสวน แต่จะมอบหมายหน้าที่การสอบสวนให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจคนใดก็ได้ ทำนองเดียวกับที่ บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

หยุด แสงอุทัย<sup>55</sup> มีแนวความคิดว่าในประเทศไทย การที่เราจะให้ตำรวจสอบสวน ฝ่ายเดียวั้น ในขณะที่ผู้ที่ควบคุมการสอบสวนในการสอบสวนก่อนหน้าที่พนักงานสอบสวนจะสอบสวน เสร็จ ก็คือผู้บังคับบัญชาของตำรวจเอง ซึ่งอาจควบคุมไม่เต็มที่ เพราะ (1) เกรงจะต้องพลอย รับผิดชอบร่วมกับพนักงานสอบสวนผู้ที่ได้บังคับบัญชาต่อกรมตำรวจ จึงอาจปกปิดความผิดของผู้อยู่ ได้บังคับบัญชาไว้ (2) ผู้บังคับบัญชาอาจร่วมมือกับพนักงานสอบสวนทำผิดเสียเอง ดังนั้นถ้าเราจะ เพียงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการ สอบสวนได้ตั้งที่เป็นอยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรปแล้ว ราษฎรจะได้รับความเที่ยงธรรมในการสอบ สวนมากขึ้น โดยกำหนดว่าหากพนักงานอัยการเห็นสมควร พนักงานอัยการจะเข้าสอบสวนเอง หรือเข้าร่วมมือกับพนักงานสอบสวน หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน และให้พนักงาน สอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทำนองนี้ ความเป็นธรรม

<sup>55</sup>หยุด แสงอุทัย, "ใครควรมีอำนาจสอบสวน", หน้า 160-161.

ในการสอบสวนจะยังเกิดมียิ่งขึ้น กล่าวคือ ในด้านผู้เสียหายและผู้ต้องหา ถ้าเห็นวาทำรวจสอบสวนไม่เป็นธรรม ก็อาจไปร้องต่อพนักงานอัยการให้พิจารณาสั่งการตามที่จำเป็นได้ หรืออาจสอบสวนเสียเองเท่าที่จำเป็นจะรักษาความยุติธรรม

จิตติ ติงศภัทย์<sup>56</sup> มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในปัจจุบันมี 2 ประเด็นคือ

(1) อำนาจควบคุมผู้ถูกจับระหว่างสอบสวน การที่ให้มีการควบคุมตัวไว้ได้ถึง 7 วัน ก่อให้เกิดการรีดไถผู้ถูกจับ อำนาจต่อรองให้ประกันหรือปล่อยชั่วคราวซึ่งก็เป็นเครื่องมือรีดไถได้สำเร็จ ทางปฏิบัติในนานาอารยประเทศไม่มีที่ไหนให้อำนาจควบคุมไว้สอบสวนได้ มีแต่จับแล้วส่งให้ศาลโดยไม่ชักช้า ไม่มีการควบคุมเพื่อสอบสวนเพราะประเด็นในการสอบสวนกับประเด็นในการควบคุมผู้ถูกจับเป็นคนละส่วนกัน

(2) การให้ความสำคัญของการสอบสวนเข้ามาแทนหรือเท่ากับการไต่สวนมูลฟ้องได้ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ก็คือ อัยการฟ้องโดยไม่มีการสอบสวนไม่ได้ (มาตรา 120) และเมื่อสอบสวนแล้วอัยการฟ้องแล้วศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ (มาตรา 162(2)) ผลของบทบัญญัตินี้ทำให้การสอบสวนเป็นเครื่องมือเด็ดขาดที่จะตัดสินศาลผลดีผลร้ายแก่ผู้ต้องหากับผู้เสียหาย อัยการไม่มีทางฟ้องได้ถ้าพนักงานสอบสวนไม่ทำงานให้เสร็จ แม้ทำการสอบสวนแล้วอัยการก็ได้แต่ดูตามตัวหนังสือ เป็นการถูกผูกมัดอยู่ด้วยสำนวนการสอบสวน โอกาสตัดสินศาลให้ผลดีผลร้ายโดยการทำสำนวนของผู้สอบสวนจึงยิ่งใหญ่ นำมาซึ่งความเดือดร้อนในปัจจุบัน เพราะแท้ที่จริงแล้วการสอบสวนกับไต่สวนมูลฟ้องนั้นเป็นคนละเรื่อง ซึ่งมีสภาพต่างกัน ในสาระสำคัญอันจะแทนกันไม่ได้ทีเดียว กล่าวคือ การสอบสวนทำโดยพนักงานฝ่ายบริหารไม่ใช่ตุลาการอย่างศาลไต่สวนมูลฟ้อง ไม่อยู่ในฐานะเป็นกลางในลักษณะเดียวกับศาล แม้จะให้อำเภอหรือผู้ใดทำการสอบสวนแทนตำรวจผู้จับ หรือให้ใครเข้ามาเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน ก็ไม่มีลักษณะเป็นกลางอย่างศาลอยู่นั่นเอง ข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการสอบสวนทำโดยไม่เปิดเผย ต่างกับการไต่สวนมูลฟ้องของศาลซึ่งจะต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่ความและประชาชน คู่ความมีหมายความว่าต้องแก้ต่าง ประชาชนเข้าฟังได้ ไม่มีการงุบงิบอย่างการสอบสวนที่ทำกันอยู่ ฉะนั้นถึงจะเปลี่ยน

<sup>56</sup>จิตติ ติงศภัทย์, "ผู้ใดควรสอบสวนคดีอาญา", บทบัญญัติ, เล่มที่ 39 (2525), หน้า 116-123.

ตัวผู้สอบสวนอย่างไรในที่สุดก็จะลงรอยเดียวกัน ดังที่วิตกกันว่าแทนที่จะมีเหลือบ 1 ตัว จะกลายเป็น 2 ตัวช่วยกันคลุดเล็ด ถ้ามีอัยการเข้ามาควบคุมอีกก็จะเป็นตัวที่ 3 ไปในที่สุดและจะรวมหัวกันกดขี่กันยิ่งขึ้น เพราะระบบงานเปิดโอกาสให้เป็นเช่นนั้นอย่างหนีไม่พ้น ไม่ใช่เป็นการแก้ที่ถูกต้อง แต่จะร้ายยิ่งขึ้นกว่าเดิมไปอีก

วิธีการที่ควรทำเพื่อแก้ปัญหานี้ จึงน่าจะเป็นว่า

1. ไม่ให้มีการควบคุมในชั้นแรก โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้จับเกินความจำเป็นเพื่อส่งตัวต่อศาล ไม่ให้ควบคุมไว้ตามความจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน กำหนดเวลาไม่เกิน 48 ชั่วโมงนั้นในประเทศส่วนมาก และประเทศใกล้เคียง เช่น มาเลเซียและสิงคโปร์ กำหนด 24 ชั่วโมงเท่านั้น
2. ลดความสำคัญของการสอบสวนโดยเปลี่ยนให้คดีเริ่มที่อัยการได้ และไม่ให้การสอบสวนมีผลเข้ามาแทนการไต่สวนมูลฟ้อง ได้โดยศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนพิจารณาคดีต่อไป ถ้าจะมีการปิดบังบิดเบือนข้อเท็จจริงทั้งในทางเอาผิดหรือ ไม่เอาผิด ผู้ต้องหาก็มีทางแก้เพราะมีโอกาสซักถามหรือคำพยานในศาลได้โดยบริบูรณ์ โอกาสที่จะรัดไถในชั้นสอบสวนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะคลายลง การที่คดีเริ่มที่อัยการได้จะแก้ปัญหาเรื่องตำรวจไม่สอบสวนคดีบางเรื่อง รวมทั้งคดีที่ไม่มีเอกชนเป็นผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีอาญา ได้เองด้วย
3. ปัญหาผู้พิพากษาที่จะทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องต้องมีทั่วถึงตลอดจนที่ห่างไกลนั้น อาจแก้ได้ โดยใช้ระบบศาลแขวงและผู้พิพากษาศาลแขวงให้ถูกต้องตามที่ควรจะเป็น โดยเน้นที่ต้องใช้วิธีพิจารณาความของศาลโดยเปิดเผยให้คู่ความต่อสู้กันได้ในทางคดี ฉะนั้นก็อาจให้อำนาจน้อยโดยให้ผู้พิพากษาที่ไม่ต้องเป็นขนาดหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาธรรมดา อาจใช้ชาวบ้านนับถือทำหน้าที่นี้ก็ได้ ดังที่ทำอยู่โดยได้ผลดีในอังกฤษและอเมริกา หรือจะใช้วิธีให้นายอำเภอทำหน้าที่นี้ก็ได้โดยใช้วิธีพิจารณาความของศาลตั้งที่ทำทางไว้ ในพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น มาตรา 105, 108 แต่ไม่ดำเนินการตามทางนั้นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
4. ถ้าเข้าใจในระบบที่ถูกต้องดังกล่าวแล้วก็จะทำให้ปัญหาที่ว่า ใครควรจะเป็นผู้สอบสวนหมดไปเอง โดยข้อคิดที่ควรถูกต้องคือ ถ้าตำรวจจับแล้วไม่ให้ตำรวจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วจะให้ใครทำหน้าที่แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานจึงต้องอยู่กับผู้จับนั่นเอง เป็นการดีที่สุดแล้ว ตำรวจจับก็ต้องให้ตำรวจหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด ซึ่งในกฎหมายของเราเรียกว่าสอบสวน ทางแก้ที่อยู่ที่ทำให้การสอบสวนมีผลเป็นการไต่สวนมูลฟ้องดังได้กล่าวแล้ว

และยังได้ให้ข้อคิดว่า ตราบใดที่ยังมองการสอบสวนคู่แข่งเป็นการไต่สวนตั้งที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ไม่เปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับผลของการสอบสวนให้ถูกต้องตามที่ควรจะเป็น ไม่เปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องควบคุมตัวผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะแก้ความเดือดร้อนที่มีอยู่ได้ ปัญหาเรื่องนี้แท้จริงมิได้อยู่ที่ว่าใครควรเป็นผู้สอบสวนคดีอาญาดังที่คิดกันอยู่ แต่อยู่ที่การสอบสวนควรมีความหมายและมีผลที่ถูกต้องอย่างไรต่างหาก

จิตติ เจริญจำ<sup>57</sup> มีแนวความคิดเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องได้มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ กลไกของรัฐจะต้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน การทำงานก็จะได้ไม่ติดขัดเมื่อทุกฝ่ายร่วมมือร่วมใจกัน การควบคุมอาชญากรรมย่อมจะสำเร็จผล แต่ปัจจุบันการควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องของตำรวจโดยเฉพาะ อัยการถูกตัดอำนาจไม่ให้ทำการสอบสวนหรือสั่งให้ทำการสอบสวนคดีอาญาได้ อัยการจะฟ้องต้องมีการสอบสวนก่อน ซึ่งไม่มีที่ไหนเขาทำกัน ศาลถูกตัดอำนาจการไต่สวนหรือสอบสวนความผิดเหมือนแต่ก่อน หากนับการกระทำความผิดใหม่ในระหว่างพิจารณาก็ไม่รู้จะทำอย่างไรต้องปล่อยตัวผู้กระทำผิดไปในเมื่อศาลเป็นผู้ปล่อยความผิดที่เห็นเองได้เสียแล้วจะให้ใครที่ไหนอีกที่จะเป็นผู้กำหนดโทษความผิดขึ้นนั้น ความเดือดร้อนเหล่านี้ก็ต้องไปสู่ประชาชนหรือสังคม จึงสมควรจะได้มีการแก้ไขกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่จะพัฒนาอัยการของไทยให้เป็นไปตามระบบอัยการสากล การแก้ไขก็คือ สมควรที่จะตัดบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ที่ว่า "ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน" ออก และให้มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่ออัยการได้ ให้มีอำนาจทำการสอบสวน ทั้งนี้โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี และจะมอบหมายหน้าที่การสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ หากมีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแนวความคิดเห็นดังกล่าว จะทำให้การควบคุมอาชญากรรมสัมฤทธิ์ผล และเป็นการปฏิบัติตรงตามมติของคณะกรรมการของสหประชาชาติซึ่งศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันสิทธิมนุษยชนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้ประชุม ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เมื่อ ค.ศ. 1960 โดยมีมติว่าต้องมีการควบคุม

<sup>57</sup>จิตติ เจริญจำ, "บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา", บทบัณฑิตย, เล่มที่ 40 (มกราคม 2526), หน้า 110-111.

การสอบสวนของตำรวจ และ เป็นการสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้เห็นว่า ได้สำเร็จผลตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

นอกจากนี้ก็ยังขยายแนวความคิดว่า เป็นการให้พนักงานอัยการ ได้มีอำนาจควบคุมการสอบสวน ได้มากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ ให้ ได้มีส่วนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี สำหรับการสอบสวนนั้นยังคงอยู่ที่ เจ้าพนักงานตำรวจ เหมือนเดิม ไม่ใช่แย่งการสอบสวนมาอยู่พนักงานอัยการ เพราะการสอบสวนจะอยู่ที่ใคร ไม่ว่าจะอยู่ที่ตำรวจ หรืออยู่ที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรืออยู่ที่กรมสอบสวนที่มีแนวความคิดจะตั้งขึ้นใหม่ ไม่เป็นข้อสำคัญ อัยการจะไม่เข้าไปรู้เห็นด้วยว่าอำนาจการสอบสวนนั้นอยู่ที่ไหน เพียงแต่ว่าการสอบสวนจะอยู่ที่ใดก็ตาม บทบาทของอัยการจะ เข้า ไปมีส่วนควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและ เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ ดังนั้น ประเด็นเรื่องการสอบสวนกับการควบคุมการสอบสวนจึง เป็นคนละประเด็น

อรุณี กระจ่างแสง<sup>58</sup> ให้ทัศนะว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมุ่งให้ ความสนใจและให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลยในการพิจารณาพิพากษาของศาลเป็นหลักใหญ่ แต่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกลับมองข้ามไป แล้วปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควรโดยลำพัง โดยอัยการไม่มีอำนาจสอบสวน แม้จะมีกฎหมายบางมาตราที่ให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอในการเอื้ออำนวยความยุติธรรม เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในวันก่อนยื่นฟ้องแบ่งแยกเป็นชั้นสอบสวน และฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมของเราในชั้นสอบสวนของตำรวจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจสอบสวนในทางมิชอบ เช่น ถูกตำรวจซ้อม หรือถูกควบคุมตัวไว้นานเกินควร เป็นต้น เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นจึงมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า "ใครควรมีอำนาจสอบสวน : ตำรวจฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานอื่น" ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหา ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวน การที่เสนอให้ฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวนคดี หรือการจัดตั้งให้มีกรมสอบสวนขึ้นก็อาจจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ในเมื่อนโยบายการสอบสวนคดี

<sup>58</sup>อรุณี กระจ่างแสง, "บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 20, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2533), หน้า 58-75.



อายุยังไม่แน่นอนอยู่เช่นนี้ อรุณี กระจ่างแสง จึงได้เสนอให้อัยการผู้ซึ่งมีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรอัยการสามารถควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีอันเป็นการอำนวยความสะดวกทั้งฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่คดีตั้งแต่แรกซึ่งสอดคล้องกับระบบอัยการในอารยประเทศ เช่น เยอรมันและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

และสรุปว่า อำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นภาระบรรเทาเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ โดยอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ตำรวจมีฐานะเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น แต่การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยเรานั้นค่อนข้างมีระบบ โดยในชั้นก่อนฟ้องแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีออกเป็น 2 ส่วนคือ พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้โดยอิสระ ส่วนอัยการเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่เท่านั้น จึงทำให้อำนาจของพนักงานสอบสวนดังกล่าวขาดการควบคุมจากองค์กรที่เรียกว่า "อัยการ" ในลักษณะการคานและดุล (Check and Balance) เท่าที่ควร โอกาสที่พนักงานสอบสวนจะผิดพลาดหรือใช้อำนาจโดยมิชอบจึงมีมาก และระบบที่มีลักษณะแสดงถึงการควบคุมกันในแนวตั้งนั้นคงไม่ถือว่าเป็นลักษณะที่ถูกต้องโดยแท้จริงนัก เพราะการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงคงให้ผลเพียงในหน่วยงานเท่านั้น แต่ถ้ามีการควบคุมในแนวราบโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่ต่างกันคงจะให้ผลดีกว่า ในลักษณะการคานและดุลการที่มีผู้โต้แย้งว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แยกอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเป็นของตำรวจ และแยกอำนาจการฟ้องคดีเป็นของอัยการเป็นระบบที่ถูกต้องเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะเป็นหลักประกันแก่การคุ้มครองผู้ต้องหาโดยมีอัยการวางตนเป็นกลาง ทำให้สามารถใช้ดุลพินิจถึงตุลาการในการสั่งคดีได้อย่างเหมาะสม ถ้าให้อัยการเข้าควบคุมจะเข้าหลักที่ว่าสอบสวนเองฟ้องร้องเองไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหา และผิดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจข้อได้ยังดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการตีความขององค์กรที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาที่พิจารณาจากจุดยืนในเรื่องของอำนาจเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงหลักระบบอัยการสากล ที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีตำรารัฐธรรมนูญใดที่แบ่งแยกอำนาจในวงการบริหารด้วยตนเองให้เป็นอิสระจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านขบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอำนาจที่ต้องการคานและดุลในระหว่างองค์กรมากกว่างานด้านอื่น และจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสม มิฉะนั้นการป้องกันอาชญากรรมจะประสบความล้มเหลว

กล่าวโดยสรุป ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์มีความเห็นตรงกันที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการสอบสวนคดีอาญาเสียใหม่ โดยมีหลักการสรุปได้ดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนต่อไป
2. กำหนดคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนให้มีความรู้ความเหมาะสมกว่าปัจจุบัน เช่น ต้องจบการศึกษาจาก โรงเรียนนายร้อยตำรวจ หรือได้รับปริญญาทางนิติศาสตร์ หรือต้องผ่านการฝึกอบรมเป็นพนักงานสอบสวนมาก่อน
3. ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการควบคุมการสอบสวน กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด นอกจากนี้ยัง ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนที่ว่าด้วยการสอบสวน ซึ่งมีสาระสำคัญคือ<sup>59</sup>

1. กำหนดให้อำนาจการสอบสวนเป็นของตำรวจแต่ฝ่ายเดียว โดยตัดอำนาจพนักงานฝ่ายปกครองในการสอบสวนคดีอาญา และได้กำหนดคุณสมบัติของตำรวจที่จะทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของกรมตำรวจและให้มีการประกาศการแต่งตั้งและพันตำแหน่งในราชกิจจานุเบกษา
2. ให้ศาล (ผู้พิพากษา) เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับและหมายค้น
3. อนุญาตให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะมีทนายอยู่ร่วมด้วย และปรึกษาทนายในขณะที่ให้การต่อพนักงานสอบสวน

จากที่กล่าวมาแล้ว เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ในประเทศไทย ซึ่งรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ มาพอสังเขป ซึ่งคงจะพอทำให้ทราบและเข้าใจปัญหาทั้งหมดที่มาตรการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ ซึ่งล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และการรักษาความสงบสุขของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนวิธีใดจะเหมาะสมหรือไม่เพียงใดนั้น จะได้พิจารณากันต่อไป โดยเฉพาะบทบาทในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอหรือองค์กรฝ่ายปกครอง อันเป็นประเด็นหลักในการศึกษาเรื่องนี้

<sup>59</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์, การแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา : ก้าวสำคัญของการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย, หน้า 39-43.