

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "พนักงานฝ่ายปกครองกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภาคเหนือตอนบน" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบกฎหมายและการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย ที่สำคัญในประเทศไทย แนวคิดทฤษฎีทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และประวัติความเป็นมาและขอบเขตอำนาจหน้าที่การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตลอดจนการศึกษาทัศนะของพนักงานฝ่ายปกครอง และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่มีต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เพื่อค้นหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา

สำหรับวิธีดำเนินการศึกษานั้น ผู้ศึกษาได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามจากประชากร 5 กลุ่ม ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (หัวหน้าตำรวจจังหวัดและหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอ) พนักงานอัยการ (อัยการจังหวัด รองอัยการจังหวัดและอัยการจังหวัดผู้ช่วย) ผู้พิพากษา (ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดและผู้พิพากษาศาลจังหวัด) และนายความ (นายความในจังหวัดเชียงใหม่) โดยศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามจุดมุ่งหมาย (Purposive Sampling) และการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) จากประชากรรวมจำนวน 187 ราย โดยสามารถจัดเก็บแบบสอบถามได้ 123 ชุด มีแบบสอบถามที่ไม่สมบูรณ์ 7 ชุด ส่วนแบบสอบถามที่สมบูรณ์และนำมาศึกษาวิเคราะห์จำนวน 116 ชุด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 62.03 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด

ในการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติที่นำมาใช้ ได้แก่ อัตราส่วนร้อยละ (Percentage) ค่ามัชฌิมเลขคณิต (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ซึ่งสรุปผลการศึกษา ได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของประชากรที่ศึกษา

1.1 เพศ อายุ ระดับการศึกษา

ประชากรเกือบทั้งหมดคือร้อยละ 97.4 เป็นชาย โดยเฉลี่ยแล้วประชากรส่วนใหญ่มีเกณฑ์อายุอยู่ระหว่าง 36-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 63.7 และประชากรมีการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 37.5 และร้อยละ 36.1 ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสาขาวิชารัฐศาสตร์และสาขานิติศาสตร์ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 27.5 และร้อยละ 25.8 ตามลำดับ โดยมีการศึกษาระดับเนติบัณฑิตไทย ร้อยละ 24.1 และจบการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 1.7

1.2 ลักษณะอาชีพและประสบการณ์การทำงาน

ประชากรส่วนใหญ่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 31.9 และร้อยละ 29.3 ตามลำดับ รองลงมาคือ พนักงานอัยการและนายความ มีจำนวนร้อยละ 15.5 และร้อยละ 14.7 ตามลำดับ และส่วนที่เหลือคือ ผู้พิพากษา ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 8.6 ประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ยมีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งระหว่าง 0-5 ปี คิดเป็นร้อยละ 51.7 และรองลงมาคือ ระหว่าง 6-10 ปี จำนวนร้อยละ 22.8

1.3 การรับรู้เรื่องการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา

ประชากรที่ศึกษาทุกกลุ่มและทุกรายทราบหรือเคยมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการสอบสวนโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งส่วนใหญ่จะทราบจากตำรา เอกสาร หนังสือ และจากประสบการณ์ทำงาน

ส่วนที่ 2 ทศนะเกี่ยวกับเรื่องพนักงานฝ่ายปกครองกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา

2.1 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจสอบสวน, การควบคุมการสอบสวนโดยระบบบริหารภายในหน่วยงาน และการควบคุมการสอบสวนโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 82.8 เห็นด้วยว่า อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจสำคัญอาจใช้เป็นคนหรือเป็นโทษแก่บุคคลได้ง่าย ถ้ามอบให้หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานฝ่ายเดียวเป็นผู้ใช้ จึงควรมีหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นมาร่วมมีส่วนอันเป็นกลไกเพื่อคานอำนาจด้วย (ค่าเฉลี่ย = 4.21) ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่ว่า นอกจากการควบคุมภายในหน่วยงานโดยผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนแล้ว ควรมีระบบตรวจสอบควบคุมการสอบสวนคดีอาญา (Check and Balance) โดยองค์กรภายนอก (External Control) อย่างใกล้ชิดด้วย

ส่วนการควบคุมการสอบสวนโดยระบบบริหารภายในพบว่า ประชากรส่วนใหญ่คือร้อยละ 42.2 เห็นด้วยว่า การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานและระเบียบข้อบังคับด้านวินัยของพนักงานสอบสวนเหมาะสมและเพียงพอที่จะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่ประชาชน อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยทัศนคติของประชากรทุกกลุ่มโดยรวมพบว่า มีเกณฑ์ตัดสินใจเท่ากับ 3.02 ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่แน่ใจการแสดงความคิดเห็น จึงอาจสรุปได้ว่า ประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่าการควบคุมการสอบสวนโดยระบบบริหารภายในหน่วยงานของพนักงานสอบสวนจะเหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งสาเหตุที่ประชากรมีทัศนคติที่ไม่แน่ใจดังกล่าว นั้น อาจเนื่องมาจากว่าในทางปฏิบัติอาจควบคุมได้อย่างไม่เต็มที่ เพราะเป็นพนักงานฝ่ายเดียวกัน จึงอาจปกป้องหรือประสานประโยชน์กับพนักงานสอบสวน หรือต้องพลอยรับผิดชอบร่วมกับพนักงานสอบสวนได้บังคับบัญชา

สำหรับการตรวจสอบควบคุมการสอบสวนโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 48.3 มีความเห็นว่าการประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันมีระบบตรวจสอบและควบคุมสอบสวนคดีอาญาโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสมและเพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่พิจารณาจากค่าเฉลี่ยของประชากรทุกกลุ่มปรากฏว่า ประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติที่ไม่แน่ใจ (ค่าเฉลี่ย = 3.34) ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้กำหนดให้อัยการศาลหรือนายความ มีอำนาจตรวจสอบควบคุมการสอบสวนอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่เน้นหลักการถ่วงดุลให้แก่องค์กรให้ทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระมากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับที่มีผู้เห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันมิได้มีการกำหนดให้มีการคานกัน ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

ตามหลักบริหารงานสากลแต่อย่างไรก็ตาม ทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจอย่างมากในการสอบสวนคดีอาญา โดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นโดยสิ้นเชิง

ผลการศึกษาในส่วนนี้ สรุปได้ว่า ประชากรมีทัศนคติที่เห็นด้วยกับหลักการเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจสอบสวนคดีอาญา โดยองค์กรภายนอก และไม่แน่ใจว่าการควบคุมภายในหน่วยงานของพนักงานสอบสวนเหมาะสมและเพียงพอที่จะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม นอกจากนี้ ประชากรยังไม่แน่ใจว่า กฎหมายในปัจจุบันมีระบบตรวจสอบและควบคุมอำนาจสอบสวนโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสม และเพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ซึ่งจากผลการศึกษานี้คงเพียงพอที่จะเป็นข้อมูลพื้นฐานของเรื่องที่ศึกษานี้ได้พอสมควร

2.2 ทัศนคติต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้นำราชการจังหวัดและนายอำเภอในด้านาการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนของฝ่ายปกครอง ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 56.0 เห็นด้วยว่า ผู้นำราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารราชการและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและอำเภอ จึงควรที่จะให้ผู้นำราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจที่จะควบคุมและสั่งการในงานด้านการสอบสวนคดีอาญาด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การตัดสินใจของประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ย อาจสรุปได้ว่า ประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่าผู้นำราชการจังหวัดและนายอำเภอควรมีอำนาจควบคุมและสั่งการในงานด้านการสอบสวนคดีอาญาด้วย (ค่าเฉลี่ย = 3.38) ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าการของฝ่ายปกครองเป็นงานคนละด้านกับงานการสอบสวนคดีอาญา และยังมีผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติไปตามปกติอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การควบคุมดังกล่าวก็มีผลดีที่ว่าเป็นการถ่วงดุลการสอบสวนให้เกิดความเป็นธรรมตั้งแต่ต้น

อย่างไรก็ดี ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 65.5 ก็มีความเห็นว่า การสอบสวนคดีอาญาควรเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่ให้ผู้นำราชการจังหวัดและกรณีที่เป็นกรณีการสมควร และประชากรกลุ่มใหญ่โดยเฉลี่ยก็มีทัศนคติที่เห็นด้วยเช่นกัน (ค่าเฉลี่ย = 3.65) จึงอาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาควรให้ฝ่ายตำรวจเป็นผู้ดำเนินการไปตามปกติ แต่ให้ผู้นำราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจเข้าตรวจสอบ ควบคุมการสอบสวนได้ เช่น ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวน ก็ให้มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนมาชี้แจงการเรียกสำนวนการ

สอบสนามตรวจพิจารณา หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้ในกรณีที่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรมและกรณีให้เห็นเป็นการสมควร

จึงสรุปในส่วนนี้ได้ว่า ประชากรมีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบการบริหารราชการและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดและอำเภอ เภอมีอำนาจควบคุมและสั่งการในงานสอบสวนคดีอาญา (ค่าเฉลี่ย = 3.38) แต่อย่างไรก็ตาม ประชากรส่วนใหญ่เห็นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เภอมีอำนาจสอบสวนควบคุมการสอบสวนคดีอาญาบางกรณี (ค่าเฉลี่ย = 3.65)

การกำหนดข้อบังคับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมการสอบสวน ถือหลักว่าเป็นการถ่วงดุลการสอบสวนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในคดีตั้งแต่ต้น และฝ่ายปกครองอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีกำนันผู้ใหญ่บ้านและมวลชนต่าง ๆ ที่จะ เป็นมือไม้ในการหาข่าวข้อเท็จจริงได้ง่าย ซึ่งผลจากการศึกษาก็นับสนุนหลักการดังกล่าวนี้คือ ประชากรส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 59.5 เห็นด้วยว่า ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือด้วย เมื่อมีคดีเกิดขึ้นฝ่ายปกครองสามารถทราบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้สะดวกและรวดเร็วเป็นอย่างดี และทัศนคติของประชากรกลุ่มใหญ่ โดยเฉลี่ยก็ไม่แตกต่างกันคือเห็นด้วย (ค่าเฉลี่ย = 3.62)

มาตรการในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของฝ่ายปกครอง

นอกเหนือจากการควบคุมการสอบสวนในกรณีที่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรมและกรณีให้เห็นเป็นการสมควรแล้ว ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2523 ข้อ 1. กำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบดุลยพินิจของตำรวจในการจับกุม โดยจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดแล้ว เสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายก่อน (เฉพาะส่วนภูมิภาค) จึงจะออกหมายจับได้ ซึ่งจากผลการศึกษาเรื่องนี้ได้พบว่า ประชากรร้อยละ 56.9 เห็นด้วยว่าฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาตรวจสอบการออกหมายจับของพนักงานสอบสวนให้ถูกต้องและเป็นธรรมได้มากขึ้น / แต่เมื่อพิจารณาทัศนคติของประชากรทุก

กลุ่มโดยเฉลี่ย พบว่า ประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่แน่ใจ (ค่าเฉลี่ย = 3.43) ซึ่งการที่ประชากรมีทัศนคติดังกล่าวอาจเนื่องจากในทางปฏิบัติ ฝ่ายปกครองมักก่อนมีมติหมายจับตามที่พนักงานสอบสวนเสนอมา และยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ความชำนาญด้านกฎหมาย จึงทำให้ไม่แน่ใจว่าฝ่ายปกครองจะพิจารณาตรวจสอบหมายจับได้ถูกต้องและเป็นธรรม

การควบคุมการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอใช้อำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2523 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวน ในคดีที่เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษอย่างเคร่งครัดทุกคดี ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ประชากรร้อยละ 34.5 มีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่า กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าควบคุมคดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ ฝ่ายปกครองสามารถควบคุมการสอบสวนได้ผลอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพรัดกุมมากยิ่งขึ้น และทัศนคติของประชากรกลุ่มใหญ่ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่แน่ใจเช่นเดียวกัน (ค่าเฉลี่ย = 3.11) ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า เท่าที่ผ่านมาในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการควบคุมการสอบสวนอย่างจริงจังและมักปล่อยให้ฝ่ายดำเนินคดีตามหน้าที่ปกติเพียงลำพัง จึงทำให้ล่าช้าและไม่เกิดผลดีตามวัตถุประสงค์

กระทรวงมหาดไทยกำหนดข้อบังคับกระทรวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าควบคุมการสอบสวนคดีความผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า ประชากรร้อยละ 38.8 ไม่แน่ใจว่าฝ่ายปกครองสามารถควบคุมการสอบสวนดำเนินคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำผิดได้ผลอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพรัดกุมมากยิ่งขึ้น และเมื่อพิจารณาทัศนคติของประชากรกลุ่มใหญ่โดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่แน่ใจ (ค่าเฉลี่ย = 3.22) ทั้งนี้อาจเนื่องจากว่า ในคดีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผู้กระทำผิดมักเป็นผู้มีอิทธิพลหรือพรรคพวกนักการเมือง ดังนั้น จึงอาจมีการใช้อำนาจที่มีผลต่อการดำเนินคดีและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ จึงเห็นว่าในทางปฏิบัติจึงยากที่จะได้ผลอย่างจริงจัง

ปัญหาและข้อจำกัดทางประการของฝ่ายปกครอง

ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 78.5 เห็นว่า ในปัจจุบันฝ่ายปกครองส่วนใหญ่มักขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับข้อกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติงานด้านการสอบสวนคดี

อาญา และประชากรโดยรวมก็มีความเห็นที่สอดคล้องกัน คือ บัจจุบันฝ่ายปกครองส่วนใหญ่ขาดความรู้และประสบการณ์ในการสอบสวนคดีอาญา (ค่าเฉลี่ย = 1.96) ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเกิดจากฝ่ายปกครองไม่ได้ปฏิบัติงานสอบสวนคดีอาญามาเป็นเวลานาน เนื่องจากได้มีการโอนการสอบสวนให้ฝ่ายตำรวจปฏิบัติแต่ฝ่ายเดียวนับตั้งแต่ พ.ศ. 2506 เมื่อฝ่ายปกครองต้องเข้าดำเนินการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาจึงเกิดปัญหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 64.6 ยังเห็นด้วยว่า ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีภาระหน้าที่ด้านการบริหารและการพัฒนาต่าง ๆ มากมาย จึงยากที่จะปฏิบัติงานด้านการสอบสวนคดีอาญาให้ได้ผลดี เนื่องจาก ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะตรวจสอบควบคุมการสอบสวนได้อย่างจริงจัง และทัศนคติของประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ยก็สอดคล้องกันคือ เห็นด้วย (ค่าเฉลี่ย = 2.32)

ประชากรร้อยละ 40.0 มีความเห็นว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าดำเนินการควบคุมการสอบสวน มักทำให้การสอบสวนไม่เป็นผลดี เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำ ข้ำซ้อนกับการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน แต่เมื่อพิจารณาทัศนคติของประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ย ปรากฏว่าประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่าการควบคุมการสอบสวนของฝ่ายปกครองมีความเหลื่อมล้ำ ข้ำซ้อนกับการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานของพนักงานสอบสวนหรือไม่ (ค่าเฉลี่ย = 2.63) ทั้งนี้เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาโดยปกติเป็นหน้าที่ของฝ่ายตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนและหัวหน้าพนักงานสอบสวน ส่วนกรณีคดีใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนก็ต้องตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาตามสายงานระดับต่างๆ ของพนักงานสอบสวนเว้นแต่อธิบดีกรมตำรวจ และในคดีที่มีการควบคุมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี จะมีฐานะ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในเขตอำนาจของตน อย่างไรก็ตาม ภารกิจเช่นนี้มีข้อดีคือ มีหัวหน้ารับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินคดีอย่างชัดเจน ไม่อาจถือเป็นการแทรกแซงหน้าที่สอบสวน เพราะ เป็นเพียงการใช้ อำนาจควบคุมเพื่อผลในทางคดีเท่านั้น

และจากการศึกษาพบว่าประชากรส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 79.3 เห็นด้วยว่า ประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอใช้อำนาจเข้าตรวจสอบควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้ในบางกรณี โดยเฉพาะกรณีที่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับคดีอาญา เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน และ เมื่อ

พิจารณาจากเกณฑ์ตัดสินใจของประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ย พบว่า ประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติเห็นด้วย (ค่าเฉลี่ย = 2.05) ทั้งนี้เนื่องจากว่า ประชาชนทั่วไปมักเข้าใจว่างานการสอบสวนเป็นหน้าที่ของฝ่ายตำรวจเท่านั้น และฝ่ายปกครองไม่มีหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นคือ เมื่อประชาชนซึ่ง ไม่ได้รับความ เป็นธรรม ในการสอบสวนดำเนินคดีจึงมักไม่ทราบ และไม่มีการร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครอง ในระดับอำเภอหรือจังหวัด จึงทำให้แนวทางที่จะทำให้ ประชาชนได้รับความ เป็นธรรมหรือการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชน ไม่ปรากฏผลที่เป็น รูปธรรมชัดเจน

นอกจากนี้ ประชากรจำนวนมากถึงร้อยละ 81.0 ยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า นับตั้งแต่มีการใช้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ.2523 ซึ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการ จังหวัดและนายอำเภอควบคุมการสอบสวนคดีอาญาในบางกรณี แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองส่วนใหญ่ไม่ใช้อำนาจการควบคุมดังกล่าวเท่าที่ควร และเมื่อ พิจารณาถึง เกณฑ์ตัดสินใจของประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ย ปรากฏว่า ไม่มีความแตกต่างกัน คือ ประชากรกลุ่มใหญ่มีทัศนคติเห็นด้วย (ค่าเฉลี่ย = 2.05) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ฝ่ายปกครองเห็นว่างานสอบสวนคดีอาญา เป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครองจึง ไม่อาจใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จริงจัง เนื่องจากเกรงจะกลายเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตำรวจ และอาจสร้างปัญหา ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ได้ แต่จะใช้อำนาจดังกล่าว ในกรณีที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น เช่น กรณีผู้ร้องขอความเป็นธรรม หรือคดีเกี่ยวกับป่า ไม้และทรัพยากรของชาติซึ่งหน่วยเหนือ กำหนดให้เข้าควบคุมทุกคดีเป็นกรณีพิเศษเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีปกติฝ่ายปกครองจึงแทบมิได้เข้าไป เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาแต่ประการใดเลย

การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา

จากการศึกษาพบว่า ประชากรร้อยละ 37.1 มีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เข้าดำเนินการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเรื่องใดแล้ว มีผล ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพดีขึ้น และสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น และ เมื่อพิจารณาจากทัศนคติของประชากรทุกกลุ่มก็พบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่แน่ใจ (ค่าเฉลี่ย = 3.31) จึงสรุปได้ว่า ประชากรกลุ่มใหญ่ไม่แน่ใจว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการควบคุมการสอบสวนให้มี ประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งการที่ประชากรมีทัศนคติที่ไม่แน่ใจดังกล่าว

เนื่องจากเห็นว่า ฝ่ายปกครองมักไม่ใช้อำนาจควบคุมการสอบสวน และยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ ความชำนาญและประสิทธิภาพในงานด้านการสอบสวนคดีอาญา และมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายและนโยบายต่างๆ มากมาย ดังนั้นจึงอาจไม่มีเวลายามาพิจารณาตรวจสอบควบคุมได้อย่างจริงจัง อย่างเป็นไรก็ดี การควบคุมของฝ่ายปกครองก็มีข้อดีคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นประชากรที่ศึกษาจึงยังมีทัศนคติที่ไม่แน่ใจว่า ในทางปฏิบัติแล้วผลในทางการควบคุมดังกล่าวจะสามารถทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชน

ทัศนะ เกี่ยวกับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในด้านการควบคุมการสอบสวน

จากการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของฝ่ายปกครอง และการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการควบคุมการสอบสวนดังกล่าวแล้ว เพื่อให้ได้ข้อสรุปผู้ศึกษาจึงได้สำรวจทัศนะของประชากรที่ศึกษาว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในด้านการควบคุมการสอบสวนคดีอาญานั้น ควรจะให้คงเดิม ปรับปรุงแก้ไข หรือให้ยกเลิกหรือไม่อย่างไร ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนใหญ่คือร้อยละ 56.0 เห็นว่า ควรจะปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รองลงมาร้อยละ 30.2 เห็นว่า ควรจะยกเลิก และในส่วนที่เหลือคือร้อยละ 13.8 เห็นว่าควรจะให้คงเดิมเช่นนี้เพราะเหมาะสมดีแล้ว ซึ่งหากจะเปรียบเทียบทัศนะของประชากรดังกล่าวแล้ว กล่าวได้ว่า ประชากรที่มีความเห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในด้านการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ควรจะปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น มีสัดส่วนร้อยละที่มากกว่าประชากรที่มีความเห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว ควรจะยกเลิก (ร้อยละ 56.0 ต่อร้อยละ 30.2) ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ในปัจจุบันยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้การควบคุมการสอบสวนของฝ่ายปกครอง ในลักษณะ เช่นนี้มีการปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะให้ยกเลิกไป

สำหรับประชากรที่เห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไข ให้ได้เหตุผลว่า หลักการและระเบียบข้อบังคับมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ไม่มีการปฏิบัติเท่าที่ควร จึงน่าจะมีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจริงจังมากขึ้น และนอกจากนี้ควรมีการพัฒนาประสิทธิภาพพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง การสนับสนุนจากฝ่ายเหนืออย่างจริงจังและต่อเนื่อง และ เน้นในหลักการถ่วงดุลอำนาจมากกว่าการเข้าไปดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเสียเอง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับคดีให้แก่ประชาชน

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกับรูปแบบการควบคุมในทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 51.7 เห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในปัจจุบัน ควรแก้ไขให้เป็นไปในรูปของการควบคุมในทางปกครอง (Administrative Control) เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ มากกว่าที่จะเข้าไปควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเกณฑ์ตัดสินใจโดยทัศนะของประชากรทุกกลุ่มโดยเฉลี่ย พบว่า ประชากรไม่แน่ใจว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในด้านการปกครองมากกว่าการควบคุมการสอบสวน (ค่าเฉลี่ย = 3.31) ซึ่งอาจเนื่องจากว่า บทบาทด้านการปกครองนั้นเป็นงานคนละด้านกับการสอบสวนคดีอาญา ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้เป็นผลดี โดยเฉพาะจะทำให้การสอบสวนขาดการถ่วงดุลระหว่างองค์กรมากขึ้น และ โครงสร้างทางสังคมการเมืองการปกครองของไทยไม่เหมือนกับระบบของต่างประเทศ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะมีบทบาทในทางปกครองนั้น จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงานตำรวจส่วนภูมิภาค คือ ระดับจังหวัดและอำเภอให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริงด้วย เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสามารถปกครองบังคับบัญชา ให้คุณให้โทษข้าราชการตำรวจเหมือนหน่วยงานส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งผลจากการศึกษาก็นับสนุนหลักการนี้ โดยประชากรส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 58.6 เห็นด้วยว่า ควรให้ราชการตำรวจเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอรับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และทัศนะของประชากรกลุ่มใหญ่โดยเฉลี่ยก็มีทัศนะที่สอดคล้องกันคือ เห็นด้วย (ค่าเฉลี่ย = 3.55) ซึ่งทัศนะดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และอำเภอรับผิดชอบบริหารราชการจังหวัดและอำเภอ ไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสม ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสามารถปกครองบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่พนักงานสอบสวนหรือข้าราชการตำรวจให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเป็นภาควานอำนาจสอบสวนให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

2.3 ทิศนะต่อรูปแบบหรือลักษณะการตรวจสอบ ควบคุมการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการประมวลผลแนวทางการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการสอบสวนคดีอาญาของไทย โดยนำมาศึกษาใน 7 รูปแบบ ซึ่งนำมาจัดลำดับความสำคัญที่สามารถทำให้การสอบสวนเป็นไปโดยสุจริตยุติธรรม มีประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (ประกอบกัน) ได้มากน้อยกว่ากันอย่างไร ซึ่งจากการศึกษาทัศนะของประชากรทุกกลุ่ม โดยเฉลี่ย ปรากฏผลตามลำดับความสำคัญตามเกณฑ์ที่กล่าวแล้ว ดังนี้ การแยกอำนาจสืบสวนจับกุมออกจากอำนาจการสอบสวนคดีอาญา (ค่าเฉลี่ย = 3.569) การมีหมายร่วมทั้งการสอบสวนและปรึกษาทนายระหว่างให้การได้ (ค่าเฉลี่ย = 3.284) การจัดตั้งกรมสอบสวนเพื่อทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาโดยเฉพาะ (ค่าเฉลี่ย = 3.138) การให้ฝ่ายปกครองตรวจสอบควบคุมการสอบสวนคดีอาญา (ค่าเฉลี่ย = 2.931) การให้ศาลทำหน้าที่ไต่สวนคดีอาญา (ค่าเฉลี่ย = 2.750) การให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายอาญา เช่น หมายจับ หมายค้น (ค่าเฉลี่ย = 2.716) และการให้อัยการเข้าร่วมและควบคุมการสอบสวนคดีอาญา (ค่าเฉลี่ย = 2.586)

ผลการศึกษาในส่วนนี้อาจสรุปได้ว่า ประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่มีทัศนะที่เห็นความสำคัญของรูปแบบการควบคุมการสอบสวนของฝ่ายปกครองอยู่ในระดับปานกลาง (ลำดับที่ 4) ประกอบกับข้อมูลในส่วนที่กล่าวมาแล้วอื่น ๆ จึงควรให้รูปแบบควบคุมนี้มีอยู่ต่อไป และควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะของประชากร

จากการประมวลข้อเสนอแนะและความเห็นของประชากรเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา พบว่าประชากรร้อยละ 53.45 ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษานี้ ซึ่งสรุปได้ 4 ข้อ ดังนี้

1. หลักการและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบันเหมาะสมดีแล้ว
2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ ควรปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง, ควรมีการควบคุมการสอบสวนอย่างจริงจัง, ควรให้ข้าราชการตำรวจอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่า

ราชการจังหวัดและนายอำเภอ, ควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย, ควรปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน, ควรมีการอบรมสัมมนาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและควรประชาสัมพันธ์บทบาทการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของฝ่ายปกครองให้ประชาชนทราบ

3. ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ ฝ่ายปกครอง ควรปฏิบัติงานด้านการปกครองและการพัฒนาต่าง ๆ เท่านั้น, ฝ่ายปกครองควรมีบทบาทควบคุมด้านการปกครองบังคับบัญชาเท่านั้น, ควรกำหนดให้ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมการสอบสวนทุกคดี และควรโอนอำนาจหน้าที่การสอบสวนให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติแต่ฝ่ายเดียว

4. ข้อเสนอแนะและความเห็นอื่น ๆ มีดังนี้คือ ควรมีการควบคุมการสอบสวนโดยรูปแบบอื่น ๆ แทน, ระบบตรวจสอบและควบคุมการสอบสวนในปัจจุบันเหมาะสมดีแล้ว และควรปรับปรุงความรู้ความสามารถ และคุณธรรมของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเรื่อง "พนักงานฝ่ายปกครองกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภาคเหนือตอนบน" โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่างๆ และการสำรวจทัศนคติของพนักงานฝ่ายปกครอง และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษาดังที่กล่าวมาแล้วในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมามีผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการดำเนินการดังนี้ คือ

1. ควรให้มีการว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เข้าตรวจสอบควบคุมการสอบสวนคดีอาญาในบางกรณี ดังเช่นในปัจจุบัน แต่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สำหรับในส่วนภูมิภาค ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้มหาวิทยาลัยราชภัฏจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ ได้เช่นเดียวกับข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 การพัฒนาความรู้ ความสามารถให้แก่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทุกระดับ เนื่องจากพนักงานฝ่ายปกครอง เหน็ดเหนื่อยและล้าจากการปฏิบัติงานในด้านการสอบสวนคดีอาญามาเป็นเวลานาน จากการที่มีการโอนการสอบสวนกลับไปกลับมาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตำรวจ และครั้งสุดท้าย อำนาจหน้าที่การสอบสวนอยู่กับฝ่ายตำรวจแต่ฝ่ายเดียว เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาจึงเกิดปัญหาในการปฏิบัติ กล่าวคือ ขาดความรู้และความชำนาญไม่ว่าจะเป็นในด้านตัวบทกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ เทคนิคในการสืบสวนสอบสวน ตลอดจนประสบการณ์ ในด้านการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้น จึงควรที่จะมีการฝึกอบรมพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทุกระดับอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยการจัดตั้งโรงเรียนสืบสวนสอบสวนฝ่ายปกครอง อยู่ในวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่พัฒนาความรู้ความสามารถของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยหลักสูตรการฝึกอบรมจะต้องเน้นหนักให้ผู้ผ่านการอบรมสามารถทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ วิทยาลัยการปกครอง ควรบรรจุวิชาว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญา ไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมของโรงเรียนพลัดอำเภอ โรงเรียนนายอำเภอ โรงเรียนนักปกครองระดับสูง และหลักสูตรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนอกจากนี้ควรมีการจัดทำโครงการฝึกอบรมพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไปตามศูนย์ฝึกอบรมตามจังหวัดต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งแนวทางเหล่านี้จะสามารถพัฒนาบุคลากรของฝ่ายปกครองทุกระดับให้มีสมรรถภาพในงานด้านการสอบสวนคดีอาญาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องจริงจังมากขึ้น

1.2 การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

การประสานงานระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจยังไม่มี การชักชวน การปฏิบัติให้เข้าใจร่วมกันอย่างแท้จริง อันเนื่องจากการขาดการประสานงานเพื่อความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงาน ซึ่งในทางปฏิบัติในปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป จะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตำรวจ แต่งานด้านการพัฒนา การบำบัดทุกข์บำรุงสุขหรือการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยไม่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น จึงอาจมีปัญหาบางประการ เกิดขึ้น เช่น ฝ่ายตำรวจไม่แน่ใจว่าฝ่ายปกครองจะมาควบคุมในลักษณะจับผิด หรือจะมาช่วยให้ การสอบสวนมีประสิทธิภาพและถูกต้องยิ่งขึ้น หรือกรณีการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาของฝ่าย ปกครอง จึงมีปัญหาอยู่ว่าหน้าที่ใด ส่วนใดหรือกรณีใดบ้างที่ต้องแบ่งแยกกันทำ หรือต้องทำร่วมกัน ในกรณีใดบ้าง เป็นต้น จึงควรมีการประชุมสัมมนา เพื่อชักชวนแนวนโยบายและ เบื้องวิธีปฏิบัติ ร่วมกันระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ ทั้งระดับผู้บังคับบัญชาและระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อสร้าง ความเข้าใจเป็นแนวทางเดียวกัน สามารถประสานงานด้านการสอบสวนคดีอาญาและการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมชาติให้แก่ประชาชนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

1.3 การเพิ่มบุคลากรให้เพียงพอกับงานที่รับผิดชอบ

พนักงานฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต่างมี ภาระกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมากมายหลายด้าน ทั้งด้านนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและ ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงทำให้เกิดข้อจำกัดด้าน เวลาที่ต้องมาปฏิบัติงานสอบสวนคดีอาญา ได้ อย่างจริงจัง ประกอบกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอย่างจำกัดอยู่แล้ว ดังนั้น หากจะให้งานด้าน การสอบสวนคดีอาญาให้ได้ผลดีอย่างจริงจัง จึงควรเพิ่มอัตรากำลังเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้ โดย ตรง กล่าวคือ การกำหนดตำแหน่งปลัดอำเภอทำหน้าที่นิติกรประจำอำเภอและประจำจังหวัด เพื่อ ช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบ กลั่นกรองงานด้านกฎหมาย โดยเฉพาะ รวมทั้งให้มีหน้าที่ ให้คำปรึกษาแนะนำทางด้านกฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วย

1.4 การสนับสนุนด้านนโยบาย

ประเด็นปัญหาที่ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเคร่งครัด จริงจังและต่อเนื่อง ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้ สาเหตุประการหนึ่ง มาจากนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดระดับกรม และระดับกระทรวงขาดความชัดเจนและไม่ต่อ

เนื่องเท่าที่ควร เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการสนับสนุนจากทั้งรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง โดยการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนและแน่นอน โดยเฉพาะการเน้นย้ำการปฏิบัติให้เคร่งครัด จริงจังมากยิ่งขึ้น

1.5 การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา

ในคดีอาญาที่สำคัญ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และทรัพยากรของชาติ คดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง หรือคดีที่มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมในบางคดี ผู้กระทำผิดมักเป็นผู้มีอิทธิพลและพรรคพวกมาก หรือได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพล นายทุน นักการเมือง จึงมีผลให้มีการให้ความช่วยเหลือจนผู้ต้องหาได้รับโทษเบาหรือบางครั้งไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้อย่างจริงจัง และการปฏิบัติหน้าที่ในคดีดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงในการปฏิบัติ และหากมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ไปแล้วหากผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยก็จะถูกตำหนิหรือปล่อยให้ดำเนินการตามลำพัง โดยไม่มีผู้สนับสนุนหรือให้กำลังใจ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ โดยเฉพาะระดับปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ควรที่จะให้การสนับสนุน สามารถเป็นที่พึ่งพาของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นระดับปฏิบัติ ตลอดจนเข้มงวดกวดขันให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ โดยยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในแนวเดียวกันด้วย

อนึ่ง แม้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยจะ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนในเขตจังหวัดและอำเภอ แต่ถ้ามิได้แก้ไขให้มีอำนาจในทางปกครองลงโทษในทางวินัยได้อย่างจริงจัง การกำหนดให้เป็นเพียงหัวหน้าพนักงานสอบสวนก็ย่อมไม่เกิดผล โดยสมบูรณ์หรือแท้จริง ดังนั้น สมควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่จะให้อำนาจ ปกครองบังคับบัญชาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้วย ซึ่งข้อเสนอแนะต่อไปก็คือ

2. สำหรับในส่วนภูมิภาค ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจได้เช่นเดียวกับข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวงกรมอื่น ๆ ด้วย

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารราชการ และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและอำเภอตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และงานในด้านการรักษาความสงบ

เรียบร้อย ซึ่งรวมถึงการสอบสวนคดีอาญาก็เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ที่จะต้องควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และเป็นผลดีแก่ทางราชการและประชาชน ดังนั้น ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ต้องสร้างหลักการความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นศูนย์รวมรับผิดชอบสำหรับงานด้านการสอบสวนคดีอาญาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้ควบคุมโดยใช้อำนาจในทางปกครอง ในฐานะผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ซึ่งการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอ มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาคนั้น โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 บัญญัติว่า "ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบบริหารในราชการจังหวัดและอำเภอ..." และมาตรา 58 บัญญัติว่า "การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำ ได้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ" แต่อย่างไรก็ดี ยังมีบทบัญญัติบางมาตราเปิดทางให้เกิดสภาพตรอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

"มาตรา 34 กระทรวง ทบวง กรม ได้มีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการประจำ เขตแล้วแต่จะเรียกชื่อ เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำ เขตมีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจาก กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น

ความในมาตรานี้ ไม่ใช่บังคับแก่การแบ่ง เขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจและอัยการ ซึ่งได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา"

บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรานี้กำหนดให้ เขตทำหน้าที่เฉพาะในทางวิชาการเท่านั้น มิได้ให้เขตทำหน้าที่ทางด้านบริหารด้วย แต่ผลของวรรคท้ายของมาตรานี้เอง ได้เปิดทางให้กรมตำรวจมีอภิสิทธิ์เหนือกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ โดยกรมตำรวจได้จัดระบบงานในส่วนภูมิภาค แตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่น กล่าวคือ กองบัญชาการตำรวจภูธรและกองบังคับการตำรวจภูธร เขตในปัจจุบัน ได้ปฏิบัติงานทั้งด้านวิชาการบริหาร และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในจังหวัดด้วย ซึ่งเป็นการปฏิบัติซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดา ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดได้เต็มที่

เมื่อพิจารณาถึงหลักเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาภายในจังหวัดแล้ว การกำหนดเช่นนี้ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล เว้นแต่จะอ้างว่าข้าราชการตำรวจมีวินัยของตนเองเป็นพิเศษ แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ และเป็นผู้ถืออาวุธมีเครื่องแบบของตนเองคล้ายทหารก็ย่อมอ้างได้ แต่จะเกิดผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพียงใดก็มีปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ โดยเฉพาะหากเกิดความบกพร่องในการปฏิบัติงานของตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัดย่อมจะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ ดังนั้น การที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจได้อย่างแท้จริง ในส่วนภูมิภาคนั้น จำเป็นจะต้องตัดทำยวรรคแห่งมาตรา 34 ดังกล่าวนี้ออกให้เป็นรูปลักษณะเดียวกับทุกกระทรวง ทบวง กรมทางฝ่ายพลเรือน และนอกจากนี้แล้ว ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนดระเบียบข้อบังคับ เพื่อมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจปกครองบังคับบัญชา ให้แก่ผู้ให้โทษ ข้าราชการตำรวจได้ต่อไป

สำหรับระดับอำเภอ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในมาตรา 61, 62 และ 63 บัญญัติว่า "อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด มีนายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบบริหารราชการของอำเภอ นอกจากนี้ก็มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ"

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายระบุให้อำนาจนายอำเภอปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทุกฝ่ายในอำเภอ รวมทั้งข้าราชการตำรวจไว้แล้ว สิ่งที่จะกระทำในเรื่องนี้ก็มีเพียงให้อำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจมีผลในทางปฏิบัติเท่านั้น