

การใช้อำนาจสอบสวนในคดีป่าไม้ของนายอำเภอ



นายนิวัฒน์ โอบอ้อม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิตสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ.2560

**Exercising of Investigative Authority of Chief District Officer in
Forestry Cases.**

Mr. Niwat Ob-orm



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การใช้อำนาจสอบสวนในคดีป่าไม้ของนายอำเภอ
ชื่อและนามสกุล นายนิวัฒน์ โอบอ้อม
วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน

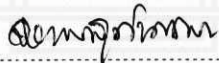
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุตันกิตระ)



(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ การใช้อำนาจสอบสวนในคดีป่าไม้ของนายอำเภอ

ชื่อผู้ศึกษา นายนิวัฒน์ โอบอ้อม รหัสนักศึกษา 2584002493 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนของตำรวจและฝ่ายปกครอง ศึกษาความหมายของการสอบสวน วัตถุประสงค์ วิธีการ ผู้มีอำนาจสอบสวนในประเทศไทย และบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติศึกษากฎหมายและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวกับคดีป่าไม้ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาและกระบวนการสอบสวนของไทยและต่างประเทศเพื่อศึกษาปัญหาสภาพกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้การบังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยทฤษฎีหมาย หนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์และข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ผลการศึกษาพบว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2525 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 และ(ฉบับที่ 7).พ.ศ.2538 ข้อ 12.4 และข้อ 12.5 ในเรื่องใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ (นายอำเภอ) ขัดแย้งกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ทำให้นายอำเภอไม่สามารถใช้อำนาจเข้าควบคุมและร่วมสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติได้ ก่อให้เกิดผลเป็นปัญหาข้อกฎหมายระหว่างกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

คำสำคัญ อำนาจสอบสวน คดีป่าไม้ นายอำเภอ

Independent Study title: Exercising of Investigative Authority of Chief District Officer in Forestry Cases.

Author: Mr. Niwat Ob-orm; **ID:** 2584002493; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Viman Kritpolviman, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The purpose of this independent study is to examine the concepts, theories and history in connection with the investigative authority of police officers and administrative agencies, to study the meaning of investigation, underlying objective, methodology, relevant entities with investigative authority in Thailand and the roles and authorities of chief district officers in the investigation of cases relating to forestry and other national resources, to study the laws and official letters issued by the Ministry of Interior and the Royal Thai Police in relation to forestry cases, to compare the criminal procedures and investigation processes of Thailand and those of other countries, to examine the issues of the laws, orders, regulations of the Ministry of Interior and the Royal Thai Police to ensure the effectiveness in the enforcement of the laws.

This independent study is a legal research conducted by way of a qualitative research methodology through examination of documents and data collection from the provisions of the laws, text books, articles, academic journals, research papers, thesis and information derived from the internet both in Thai and English.

The study shows that the Regulation of the Ministry of Interior Re: Regulations on Criminal Proceedings B.E. 2523 (1980) and as amended (No. 2) B.E. 2523 (1980), (No.3) B.E. 2523 (1980), (No.4) B.E. 2525 (1982), (No.5) B.E. 2536 (1993) and (No. 7) B.E. 2538 (1995) in Articles 12.4 and 12.5 relating to the exercising of authority by high-ranking administrative officials (chief district officer) in the supervision of an investigation is contradictory to the Official Order No. 419/2556 dated 1 July 2013 issued by the Royal Thai Police which renders the chief district officer unable to exercise the authority in supervising and co-investigating in the investigation of forestry and national resources cases and therefore causes legal issues between the Ministry of Interior and the Royal Thai Police.

Keywords: Investigative Authority, Forestry Case, Chief District Officer

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการให้ความช่วยเหลือแนะนำของ รองศาสตราจารย์ วิมาน กฤตพลวิมาน ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ขอกราบ ขอบพระคุณอย่างสุดซึ้งที่ได้เห็นในความตั้งใจและพยายามของผู้เขียน และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ อาจารย์กรรมการในการสอบที่ได้กรุณาให้คำแนะนำข้อคิดเห็นตรวจสอบ และแก้ไขการศึกษาค้นคว้าอิสระมาโดยตลอดทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ถูกต้องสมบูรณ์ ยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียน ขอขอบคุณ เพื่อน ๆ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ที่เป็นกำลังใจเสมอมาโดยตลอด ทั้งคณะเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา ทุกท่านที่ให้ความสะดวกด้านอำนวยความสะดวกและประสานงานในการศึกษาค้นคว้าอิสระ ตลอดจนค้นคว้า หาข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าอิสระ ของผู้เขียนครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายนี้ผู้เขียนขอโน้มรำลึกถึงอำนาจบารมีของคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายที่อยู่ในสากลโลก อันเป็นที่พึ่งและหลักธรรมในเรื่องอิทธิบาท 4 ขององค์สมเด็จพระสัมมาสัม พุทธเจ้าที่ให้ผู้เขียนมีสติปัญญาในการศึกษา ผู้เขียนขอให้เป็นที่เกิดแต่บิดา มารดา ครอบครัว ตลอดจนภูมิปัญญาผู้เขียน ผู้แต่งหนังสือ และบทความต่าง ๆ และแหล่งข้อมูลที่ผู้เขียนได้รวบรวม กล่าวอ้างไว้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ที่ให้ความรู้แก่ผู้เขียนจนสามารถทำให้การศึกษา ค้นคว้าอิสระให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอกล่าวอ้าง สดุดีบทกวีของกวีอิสระ ผู้ให้ข้อคิดในการ เรียนการศึกษาของข้าพเจ้า

“เพียงหวังจะเฟื่องฟูง ฤาจึงมุ่งมาศึกษา
เพียงเพื่อปริญญาเอาตัวรอด กระนั้นฤา
แท้จริงเจ้าจงคิด จงตั้งจิตและยึดถือ
รับใช้ชาติไทย คือปลายทางที่เล่าเรียน ”

นายนิวัฒน์ โอบอ้อม

สิงหาคม 2561

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. แนวคิดการบูรณาการสืบสวนสอบสวน.....	46
5. ประวัติการสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานงานสอบสวนฝ่ายปกครอง.....	48
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การสอบสวนคดีอาญา.....	55
1. การสอบสวนคดีอาญาและดำเนินคดีของไทย.....	55
1.1 ความหมายของการสอบสวน.....	55
1.2 ความสำคัญของการสอบสวน.....	56
1.3 ผู้มีอำนาจและเขตอำนาจการสอบสวน.....	56
1.4 การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองในปัจจุบัน.....	57
1.5 องค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของไทย.....	60
1.6 วัตถุประสงค์ในการสอบสวน.....	62
1.7 อำนาจพนักงานสอบสวน.....	63
1.8 การสอบสวน และควบคุมคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ.....	68
1.9 บทบาทฝ่ายปกครองตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนิน อาญา พ.ศ. 2523.....	71
1.10 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0207/ ว 981 เรื่อง การควบคุม การสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ.....	75
1.11 คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 419/2556 และข้อหารือกฤษฎีกาของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ.....	76
2. การสอบสวนคดีอาญาและการดำเนินคดีของต่างประเทศ.....	89
2.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	89
2.2 ประเทศอังกฤษ.....	102
บทที่ 4 บทวิเคราะห์.....	112
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
1. บทสรุป.....	121
2. ข้อเสนอแนะ.....	123
บรรณานุกรม.....	126
ประวัติผู้ศึกษา.....	131

บทที่ 1

บทนำ

1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา การสอบสวนถือว่าเป็นขั้นตอนการเปิดแห่งคดีของกระบวนการยุติธรรมและการสอบสวนคดีอาญา เป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรงรวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในเบื้องต้นของกลุ่ม การสอบสวนนั้นองค์ประกอบสำคัญ 1. พนักงานสอบสวน 2. การสอบสวน พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน การสอบสวน¹ หมายรวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่เกิดขึ้นและพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้การสอบสวนยังหมายถึง การดำเนินการทั้งหลายอื่น ได้แก่ การรับแจ้งความ การสืบสวนจับกุม การควบคุมการปล่อยชั่วคราว การสรุปสำนวน และมีความเห็นทางคดีเสนอผู้บังคับบัญชา การติดตามพยาน ไปเบิกความในศาล กระบวนการดำเนินการในส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญยิ่งเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลและเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม

ในอดีตกรมตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทยโดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดร่วมกับฝ่ายปกครอง (อำเภอและจังหวัด) ทำให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาและแก้ไขปัญหาการสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการตั้งการหรือออกกฎระเบียบต่างๆเพื่อใช้ร่วมกันต่อมากรมตำรวจได้แยกตัวเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และได้ออกระเบียบ กฎ เพื่อปฏิบัติภายในหน่วยงาน โดยเฉพาะในเรื่องการสอบสวน ซึ่งมีลักษณะตัดตอน และลดอำนาจพนักงานฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด , นายอำเภอ) ในการควบคุมและสอบสวนคดีอาญา

¹ ป.วิ.อาญา มาตรา 1 อนุ 11

กระทรวงมหาดไทย ตระหนักถึงปัญหาการใช้อำนาจสอบสวนจึงได้พยายามจำกัดอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ โดยกำหนดข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้พนักงานฝ่ายปกครอง คือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการสอบสวนคดีอาญา² เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจสอบสวน โดยในส่วนราชการส่วนภูมิภาคได้ให้อำนาจนายอำเภอในการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวน ในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ ทั้งนี้ นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในการบริหารราชการตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย และควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในส่วนเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนคดีอาญา นายอำเภอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ส่วนภูมิภาค³โดยใช้อำนาจสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนได้ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้นายอำเภอมีอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ โดยนายอำเภอเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้และประกาศ⁴ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจจับกุมปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าภายในเขตอำเภอที่ตนปกครองได้ทุกกรณีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และที่แก้ไข

จากบทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ที่มีมาช้านานและภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาควบคู่กับตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าว เพื่อมิให้การใช้อำนาจสอบสวนความผิดอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองทับซ้อนกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 มาตรา 5 และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของ

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 62

³ คู่มือการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง น.5

⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ลงวันที่ 1 กันยายน 2525

กรมการปกครองและกรมตำรวจในขณะนั้น ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย โดยมีมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารองรับหลักการในเรื่องนี้ไว้ แบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบการสอบสวนความผิดอาญา โดยให้ตำรวจทำหน้าที่หลักในการสอบสวนคดีอาญาและให้พนักงาน ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนฝ่ายตำรวจ เป็นการควบคุมภายในโดยพนักงานสอบสวนด้วยกันเอง เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ และให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองสอบสวนคดีอาญาฝ่ายเดียวเฉพาะคดีอาญาบางประเภท (คดีอาญา 16 ประเภท) เพื่อให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานของฝ่ายปกครองโดยตรงเท่านั้น และยังมีผลใช้บังคับอยู่

ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยกำชับและสั่งการอย่างเข้มงวดในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติให้นายอำเภอควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้โดยอาศัยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2525 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 และ(ฉบับที่ 7).พ.ศ.2538 ข้อ 12.4 และข้อ 12.5 กำหนดแนวทางการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ โดยให้นายอำเภอมีอำนาจให้พนักงานสอบสวนในอำเภอมาชี้แจงพร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณา และให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม ถ้านายอำเภอเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่ได้ผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดี เรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้ายและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของอำเภอ การที่จะสั่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับการตำรวจภูธรหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันงด เว้นแต่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ รวมทั้งได้กำชับหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยหลายฉบับตัวอย่างเช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0307.1/ ว 3729 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2547 ได้กำหนดแนวทางการควบคุมการสอบสวนเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ว่า คดีที่เกิดขึ้นหากเป็นคดีที่พนักงานฝ่ายปกครอง (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) เป็นผู้จับหรือร่วมจับกุมให้นายอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทุกคดี

แต่ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 คดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติหากเริ่มทำการสอบสวนแล้วไม่ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบแต่อย่างใดและได้วางระเบียบว่า กรณีนายอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบรายงานรายละเอียดตามลำดับชั้นถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนเพื่อขออนุมัติเข้าร่วมสอบสวนและให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนสั่งการ พร้อมทั้งความเห็นไปด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นการให้อำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ไม่ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบและปฏิเสธการใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนของนายอำเภอตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 โดยการส่งความเห็นไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นชอบก็สามารถเข้าควบคุมและร่วมสอบสวนได้ แต่หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เห็นชอบก็ทำให้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสั่งการในส่วนที่เกี่ยวข้องสิ้นผลไปโดยปริยาย เพราะไม่สามารถเข้าควบคุมและร่วมสอบสวนในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติได้ ซึ่งถึงแม้คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 เป็นการวางระเบียบปฏิบัติภายในหน่วยงาน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 แต่มีผลกระทบต่อข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 มาตรา 5

คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้อนุมัติแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ กลยุทธ์ที่ 2 พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการ (3) การบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ โดยข้อ 5 กำหนดว่าคดีด้านทรัพยากรธรรมชาติ ให้พนักงานฝ่ายปกครอง นายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทุกคดี ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการเร่งด่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ข้อ 1.3 การกำกับติดตามและดำเนินคดีทางกฎหมายให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้าควบคุมการกระทำความผิดในคดีลักลอบตัดและค้าไม้พุงทุกคดีเป็นกรณีพิเศษอย่างเคร่งครัด ไม่อาจใช้ดุลพินิจเลือกปฏิบัติเข้าควบคุมเฉพาะคดีที่เห็นว่าสำคัญได้ แต่แผนแม่บทและมาตรการเร่งด่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น สถานะและศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในระดับใดและไม่เกิดผลทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

ด้วยเหตุนี้การสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติเป็นคดีที่มีความสำคัญต่อทรัพยากรของชาติมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมทำงานตั้งแต่กระบวนการจับกุมสอบสวน และหากใช้หลักการสอบสวนแบบบูรณาการร่วมกันจะทำให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจสอบสวนเพราะอำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยนายอำเภอมีหน้าควบคุม กำกับดูแล การบริหารราชการแผ่นดินในเป็นไปตามนโยบายกระทรวง ทบวงกรม ตลอดจนมีเครือข่ายมวลชนในพื้นที่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า หรือทำลายทรัพยากรของชาติอื่นๆ ได้ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติดูแลเฉพาะในด้านคดี (การสอบสวน) ไม่ครอบคลุมมิติการแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าหรือการบุกรุกในรูปแบบอื่นๆ เช่น การสร้างรีสอร์ต บนภูเขาในเขตป่าไม้ เป็นต้น แต่ในส่วนอำนาจการสอบสวนกลับตัดทอนหรือลดบทบาทนายอำเภอ ในการตรวจสอบ ควบคุม การสอบสวนโดยอาศัยกฎหมายและระเบียบหรือคำสั่งภายในหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ดังนั้น คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419 /2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 (บทที่ 4 ข้อ 2.1) กับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญาพ.ศ.2523 ข้อ 12.5 12.6 และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยหลายฉบับในเรื่องการควบคุมคดีป่าไม้มีความขัดหรือแย้งและไม่สอดคล้องกันในการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติของนายอำเภอ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เมื่อเกิดคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนของตำรวจและฝ่ายปกครอง

2.2 เพื่อศึกษาความหมายของการสอบสวนวัตถุประสงค์ วิธีการ ผู้มีอำนาจสอบสวนในประเทศไทย และบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ

2.3 เพื่อศึกษากฎหมายและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับคดีป่าไม้

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานคดีอาญาและกระบวนการสอบสวนของไทยและต่างประเทศ

2.5 เพื่อศึกษาปัญหาสภาพกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การบังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพ

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการยุติธรรม การใช้อำนาจสอบสวนควรมีการถ่วงดุลและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกและองค์กรภายในเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของรัฐ

4. สมมติฐานการวิจัย

การให้นายอำเภอใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ ก่อให้เกิดผลดีต่อการสอบสวนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านคดีเกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในการทำสำนวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น

5. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษางานวิจัยจากเอกสาร วิทยานิพนธ์ หนังสือ บทความ ระเบียบข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่างๆเกี่ยวกับการสอบสวน ในคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

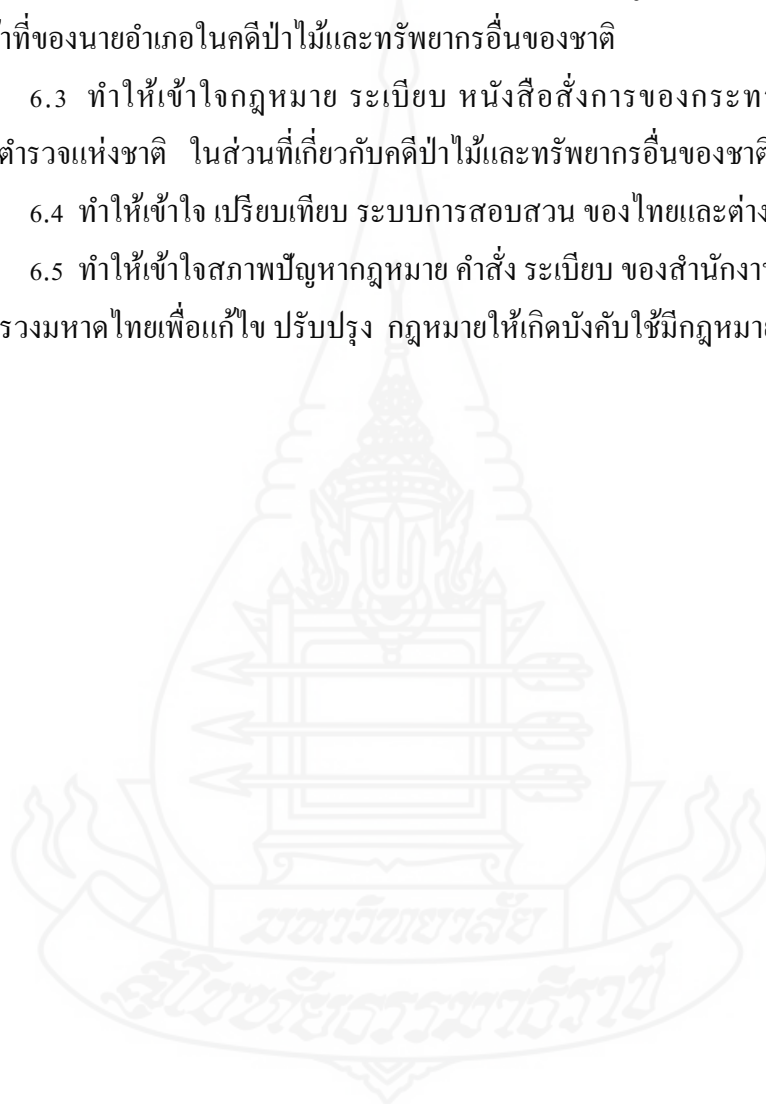
6.1 ทำให้เข้าใจแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนในประเทศไทย

6.2 ทำให้เข้าใจความหมายของการสอบสวน วิธีการ ผู้มีอำนาจสอบสวน และบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ

6.3 ทำให้เข้าใจกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ

6.4 ทำให้เข้าใจ เปรียบเทียบ ระบบการสอบสวน ของไทยและต่างประเทศ

6.5 ทำให้เข้าใจสภาพปัญหากฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายให้เกิดบังคับใช้มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ



บทที่ 2

ทฤษฎี แผนยุทธศาสตร์ หลักการ เกี่ยวกับการตรวจสอบ ควบคุม การสอบสวนคดีอาญา

ทฤษฎี แผนยุทธศาสตร์ และนโยบายของชาติเกี่ยวกับทรัพยากรของชาติ (ป่าไม้) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาตามหลักสากล ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการสืบสวนสอบสวน ทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย ทฤษฎีว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และประวัติการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยซึ่งเป็นแนวคิด ทฤษฎี และหลักการดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญในการ ประยุกต์ใช้ในอำนาจการสอบสวน โดยเฉพาะการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติเกี่ยวข้อง มีผลกระทบต่อความมั่นคงต่อทรัพยากรของชาติ กระบวนการสอบสวนจึงต้องยึดหลักแนวคิดตามหลักทฤษฎี และหลักการดังกล่าวต่อไปนี้ เพื่อให้กระบวนการสอบสวนเกิดความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้และตรงตามเจตนารมณ์ของการแก้ไขปัญหาป้องกันการบุกรุกทำลายป่าและทรัพยากรของชาติอื่นๆ

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2560 - 2579

วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือ คติพจน์ประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

1.1 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโต บนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ไปอย่างขาดประสิทธิภาพจึงอยู่ในสภาพที่ร่อยหรอเสื่อมโทรม รวมทั้งสภาพแวดล้อมมีคุณภาพต่ำสูง ทั้งปัญหาคุณภาพน้ำ อากาศ และขยะของเสียเหลือทิ้งที่กำจัดไม่ทัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผล ทั้งต่อต้นทุนการผลิตสินค้าบริการและสร้างผลเสียต่อคุณภาพชีวิตประชาชน ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสี่ยงจากความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศของโลกที่มีความผันผวนและฤดูกาลผิดปกติขึ้นไปได้ส่งผลให้เกิดความตระหนักรู้กันมากขึ้น ในการที่ผู้คนจะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสี่ยง

และความท้าทายจากสภาพแวดล้อมและภัยพิบัติได้นำไปสู่ข้อตกลงในระดับโลกที่สำคัญ ทั้งในเรื่องการบรรลุซึ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก และการใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อกำหนดที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก ดังนั้น ยุทธศาสตร์การสร้างความเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จึงมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การบริโภคที่ยั่งยืนและการผลิตที่ยั่งยืน การดำเนินการที่สำคัญคือต้องเร่งวางระบบการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ บริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพโดยการวางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน 25 ลุ่มน้ำ ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน เน้นการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ รวมทั้งยกระดับความสามารถในการป้องกันผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติและปรับตัวไปสู่รูปแบบของการผลิตและการบริโภคที่ปล่อยคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยพัฒนาการผลิตให้มีประสิทธิภาพและพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการขยะ สารพิษ และของเสียอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมใน ทุกภาคเศรษฐกิจเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมุ่งเน้นการลดสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนในภาคการผลิตไฟฟ้าเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและส่งเสริม การผลิตและใช้พลังงานสะอาด ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายสำคัญที่ต้องบรรลุคือ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้อย่างน้อย 20-25 ภายในปี 2573 ทั้งนี้เพื่อวางรากฐานและสนับสนุนให้ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน โดยตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย (128 ล้านไร่) และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคเศรษฐกิจ

การจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติดำเนินการปกป้องรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ทั้งป่าต้นน้ำลำธาร ป่าชุมชน และป่าชายเลนดำเนินการปราบปรามและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าอย่างเข้มงวด เร่งรัดการปลูกป่าโดยเลียนแบบระบบธรรมชาติ กำหนดพื้นที่ราบเชิงเขาเป็นแนวกันชน ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่มีระบบการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้บนพื้นฐานให้คนและชุมชนสามารถอยู่กับป่าได้ โดยจัดทำแนวเขต ให้เกิดความชัดเจน นำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ และส่งเสริมแนวทาง ประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ วางระบบป้องกัน การกัดเซาะชายฝั่ง ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียน ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ 20 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 -2579 เป็นการขับเคลื่อนประเทศไทยที่มีทิศทางที่ชัดเจนในอนาคต โดยเป็นเป้าหมายของทุกส่วนราชการมีความรับผิดชอบตามกฎหมายและภาระหน้าที่ขององค์กรที่ต้องมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งในประเด็น ยุทธศาสตร์ 5 ด้านการสร้างความเติบโต บนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นยุทธศาสตร์หลักที่ได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ และได้ให้ความสำคัญกับการจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยให้หน่วยงานหลักและหน่วยสนับสนุนขับเคลื่อนภารกิจในการจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564

หลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 และยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรมสำหรับกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ยึดวิสัยทัศน์ของกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ในขณะที่การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในด้านต่างๆ ของแผนพัฒนาฯ ได้ยึดเป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี 2579 ที่เป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุใน 5 ปี โดยที่เป้าหมายและตัวชี้วัดต้องสอดคล้องกับกรอบเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดขึ้น อาทิ การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development goals : SDGs) ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดขึ้น เป็นต้น ส่วนแนวทางการพัฒนา ได้บูรณาการนโยบายหรือประเด็นพัฒนาที่สำคัญของประเด็นการปฏิรูปประเทศ 37 วาระ และ ไทยแลนด์ 4.0 การจัดทำแผน ขับเคลื่อน และการติดตามประเมินผล เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน และภาคการศึกษา ในทุกพื้นที่ของประเทศ เป็นกลไกประชารัฐที่รวมพลัง ให้สามารถกำหนดเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา รวมทั้งแผนงาน โครงการสำคัญที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างสอดคล้องกับภูมิสังคมและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปี

สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฐานทรัพยากรธรรมชาติลดลงและเสื่อมโทรมเนื่องจากการใช้ประโยชน์เกินกว่าศักยภาพในการฟื้นตัวของระบบนิเวศ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจก่อนดำเนินการอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันการเข้าถึงและการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความ

ขัดแย้ง และข้อพิพาทในระดับพื้นที่ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน นอกจากนี้ยังมีปัญหา มลพิษที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและต้นทุนทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดรูปแบบ การผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน โดยการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี วัตถุประสงค์เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุน การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

1.2.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มี ทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ โดยมี 6 ยุทธศาสตร์ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และอีก 4 ยุทธศาสตร์ ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ปัจจุบันสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำลังเป็นจุดอ่อนสำคัญต่อการรักษาฐานการผลิต และการให้บริการ รวมทั้งการดำรงชีวิตของคนไทย ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการลดลงของพื้นที่ป่า ไม้ ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม ความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคาม ความเสี่ยงในการขาดแคลน ทรัพยากรน้ำในอนาคต ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและชุมชนเมือง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความผันผวนและรุนแรงมากขึ้น และข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทวีความเข้มข้น ซึ่งจะส่งผล ต่อแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ดังนั้น การพัฒนาในระยะต่อไปจึงมุ่งเน้นการรักษา และฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความมั่นคงด้านน้ำ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ให้มีประสิทธิภาพ การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ลดมลพิษ และลดผลกระทบต่อสุขภาพของ ประชาชนและระบบนิเวศ การเพิ่มประสิทธิภาพการลดก๊าซเรือนกระจกและขีดความสามารถ ในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยแนว ทิศทางการพัฒนาสำคัญ ประกอบด้วย

- 1) การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคง สมดุล และยั่งยืน
- 3) การแก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม
- 4) ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 5) สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเพิ่มขีดความสามารถในการ ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564

6) การบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ

7) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ

8) การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

1.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 เป็นแผนระดับกลาง (5 ปี) ที่รัฐบาลนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยเป็นแผนหลักของรัฐบาลในการบริหารราชการประเทศในทิศทางด้านต่างๆซึ่งทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ โดยมี 6 ยุทธศาสตร์ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และอีก 4 ยุทธศาสตร์ที่เป็นปัจจัยสนับสนุน และมีความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญ

1.3 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติในเรื่องการแก้ไขปัญหาป่าไม้

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญในด้านป่าไม้ โดยได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้เพื่อการบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

1) ให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ชีตถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนแนวชายแดนตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

2) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจการการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการ โดยทันที

3) ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลายให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที

5) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามผลการดำเนินการตามข้อ 1-4 และรายงานผลการปฏิบัติให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง และคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบันเพื่อให้การดำเนินการและการประสานงานในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม จึงให้ปฏิบัติ ดังนี้⁶

(1) ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวเพิ่มเติม ทั้งนี้การปฏิบัติอื่น ๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

(2) ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบันดังนี้

ก. การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่กินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ข. การดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกเพิ่มเติมด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

ค. การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่เดิม ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติโดยด่วน

⁶ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557

ง. กรณีใด ๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 คำสั่ง คสช.ที่ 66/2557 และคำสั่ง ที่ 64/2557

1.4 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

ใช้กรอบแนวคิดตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวออกมาเพื่อให้การบริหารราชการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้พื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกำหนดให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปราม และจับกุมผู้บุกรุกยึดถือครอบครอง ทำลายหรือกระทำ ด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งสมคบและสนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัด ไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออก ไม้ที่ผิดกฎหมายตลอดแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ พร้อมกับกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุม ตรวจสอบกิจการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ครอบครองซึ่งไม้หวงห้าม และสิ่งประดิษฐ์เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบว่ามีกรณีละเลยหรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการ โดยทันที ให้ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก ทำลายให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนและองค์กรชุมชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลยหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาด โดยทันที และให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน

ประเด็นยุทธศาสตร์ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้สิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ คือความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการร่วมกันปกป้องด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจัง ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดแนวเขตป่าไม้ กฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสนับสนุน รวมทั้งความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า ปัจจัยความสำเร็จของการปฏิบัติการคือความเข้าใจร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ให้ได้อย่างรวดเร็ว ยุทธศาสตร์นี้มีกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้⁷

1.4.1 หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

- 1) ให้อธิบดีอำนวยการป่าไม้ที่ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2544 - 2545 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหลักในการกำหนดสภาพพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิ.ย. พ.ศ. 2541 และดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) เร่งรัดการจับกุมผู้บุกรุกป่าไม้ โดยจัดลำดับความเร่งด่วนกับ ผู้บุกรุกรายใหญ่เป็นลำดับแรก แล้วดำเนินการกับรายอื่นๆ ต่อไป
- 3) ประสานความร่วมมือใช้อากาศยานในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า
- 4) เร่งรัดติดตามให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเฉียบขาดและจริงจัง
- 5) กรณีคดีตรวจยึด/จับกุม โดยไม่ได้ตัวผู้ต้องหา ให้กำหนดเวลาที่ผู้ต้องหาต้องมารายงานตัวหรือนำหลักฐาน/เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินมาแสดง หากพ้นกำหนดให้สามารถทำลายหรือถอนสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาตัดสินของศาล โดยถือว่าเป็นพื้นที่ของทางราชการ และให้ฟื้นฟูป่าไม้อย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันการกลับมาลักลอบใช้ประโยชน์หรือทำลายหลักฐานของผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่นในระหว่างที่ยังไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี
- 6) ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุนการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา อย่างเด็ดขาดและจริงจัง
- 7) เข้มงวดกวดขันการตรวจสอบไม้นำเข้าและส่งออกจากต่างประเทศเพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าของประเทศไทย
- 8) เข้มงวดกวดขันเพื่อป้องกันการค้า การนำเข้า การส่งออกและนำผ่านแดนตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศสำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

⁷ แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2557

9) สำรวจและจัดทำบัญชี ผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับ การลักลอบตัดไม้ ทำลายป่าเพื่อเฝ้าระวังมิให้กระทำความผิด

10) จัดให้มีการลาดตระเวนร่วมกันของหน่วยงานด้านความมั่นคงในบริเวณ พื้นที่ล่อแหลมตามแนวเขตติดต่อระหว่างประเทศ

11) กรณีผู้บุกรุกรายใหม่เป็นประชาชนผู้ยากไร้ มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

1.5 แผนยุทธศาสตร์ ภารกิจ และบทบาทหน้าที่ของกรมการปกครองในการป้องกันปราบปรามคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ

1.5.1 แผนยุทธศาสตร์กรมการปกครอง พ.ศ. 2560 – 2564⁸

1) วิสัยทัศน์ (Vision) การบริหารราชการในระดับพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง เพื่อความมั่นคงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2) ค่านิยม (Core Value) บำบัดทุกข์ บำรุงสุข

3) พันธกิจ (Mission)

(1) บูรณาการการบริหารราชการ การปกครองท้องถิ่น อำนวยความเป็นธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในทุกระดับในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นโยบายรัฐบาลการพัฒนาประเทศ และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

(2) ปกป้องเทิดทูนสถาบันหลักของชาติและการเสริมสร้างความปรองดองสมานฉันท์ในระดับพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพ

(3) อำนวยการบังคับใช้กฎหมายในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน การอำนวยความเป็นธรรมในภารกิจกรมการปกครอง

(4) บริการประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนทั่วไปและทะเบียนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

(5) บริหารจัดการระบบเทคโนโลยีการปฏิบัติงาน การบริการ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางให้มีคุณภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างบูรณาการของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างประเทศ

(6) พัฒนาองค์กรให้มีสมรรถนะสูง บนฐานธรรมาภิบาล

(7) ส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการประสานงาน สนับสนุน และการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการระดับภูมิภาค

⁸ แผนยุทธศาสตร์กรมการปกครอง พ.ศ.2560 - 2564

1.5.2 ประเด็นยุทธศาสตร์(Strategic Issues)

- 1) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง
- 2) การรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความเป็นธรรมให้สังคมสงบสุข
- 3) การเสริมสร้างความมั่นคงภายในทุกระดับในพื้นที่ให้เข้มแข็ง มีเอกภาพ
- 4) การพัฒนาระบบบริการและข้อมูลบุคคลให้ทันสมัย มีคุณภาพ เพื่อความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ
- 5) การบริหารจัดการสู่ความเป็นเลิศ ยึดหลักธรรมาภิบาล และพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะสูง

กล่าวได้ว่ากรมการปกครองมีหน่วยงานในระดับส่วนภูมิภาค (ราชการส่วนภูมิภาค) คือ จังหวัด และอำเภอ การบริหารราชการในระดับพื้นที่จึงสร้างความเข้มแข็งในระดับพื้นที่ เพื่อความมั่นคงและยั่งยืนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมุ่งบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชน และส่วนพันธกิจได้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ในการมุ่งสู่เป้าหมายในด้านต่างๆ

1.5.3 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2559

กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความเป็นธรรม การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียนเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการ ติดตาม และประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติ และงานกิจการมวลชน
- 4) สนับสนุนและส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทุกระดับ
- 5) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
- 6) ดำเนินการพัฒนาและบริหารการปกครองท้องที่ในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

7) ดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชนและงานทะเบียนอื่น รวมทั้งการบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

8) ดำเนินการพัฒนาบุคลากรในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

9) ดำเนินการสื่อสารเพื่อการบริหารงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

10) อำนาจการและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สรุปได้ว่ากรมการปกครองมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของประเทศ อาทิเช่น การปกครองท้องที่ กองอาสารักษาดินแดน การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ชนกลุ่มน้อย การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรม การอำนวยความสะดวกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เป็นต้น

ด้วยกระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมกันลงบันทึกข้อความตกลงว่าด้วยการร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2551 โดยบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันด้านการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ตามกรอบภารกิจอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า จังหวัด อำเภอบึงสามพัน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า จึงขอให้จังหวัดพิจารณาใช้บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือ อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ กระทรวงมหาดไทย เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ การให้ความร่วมมือ ประสานและสนับสนุน การดำเนินการในระดับจังหวัด/ภูมิภาค และระดับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ตามแนวพระเจ้ายูหัว และสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ⁹

⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0310.1/ว 523 ลงวันที่ 13 มกราคม 2552

อนุสนธิการประชุมมอบนโยบายและอภิปราย เรื่อง การบูรณาการเพื่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการทำลายทรัพยากรป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ณ ตึกสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายเป็นข้อสั่งการต่างๆ ให้ส่วนราชการของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องรับ ไปปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี มีบัญชาให้แจ้งนโยบายและข้อสั่งการดังกล่าวมายังท่านเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้¹⁰

นโยบายสำคัญและเร่งด่วน แบ่งได้เป็น 2 มาตรการ คือ

1) มาตรการที่จะต้องคงพื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐที่มีอยู่ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้น

2) มาตรการที่จะต้องนำพื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกกลับคืนให้แผ่นดินซึ่งหากสภาพที่รับกลับคืนมาได้รับความเสียหายก็ต้องดำเนินการฟื้นฟูให้ดีที่สุด

ข้อสั่งการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการทั้งสอง ดังนี้

1) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเจ้าภาพในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน โดยอาจแบ่งภารกิจในรูปแบบของอนุกรรมการด้านต่างๆ เช่น อนุกรรมการด้านการบังคับใช้กฎหมาย ก็มอบหมายให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเจ้าภาพ เป็นต้น

2) ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกที่ดินของรัฐและทรัพยากรป่าไม้ ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ที่มีอยู่โดยเคร่งครัด โดยต้องมีแผนการปฏิบัติที่ชัดเจน มีการกำหนดระยะเวลา กำกับและมีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน และร่วมกันทบทวนนโยบายที่เคยกำหนดไว้ กำหนดสภาพปัญหาจากการออกนโยบายดังกล่าว พร้อมหาแนวทางแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม

3) หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินของรัฐและหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ป่าไม้ ให้สำรวจพื้นที่ในความรับผิดชอบทั้งที่มีหลักฐานแสดงเขตที่ดินและที่ไม่มีหลักฐาน จากนั้นให้กำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนและนำไปกำหนดเขตในแผ่นระวางรูปถ่ายทางอากาศของสำนักงานที่ดิน

4) กรณีที่มีบุคคลอื่นเข้ายึดถือครอบครองในที่ดินของรัฐหรือพื้นที่ป่าไม้ ให้ทำการพิสูจน์สิทธิของบุคคลที่เข้ายึดถือครอบครอง หากพบว่ารัฐมีสิทธิดีกว่า ก็แจ้งให้ผู้ครอบครองออกจากพื้นที่ หากไม่ยินยอมก็ให้ดำเนินการด้วยการบังคับใช้กฎหมายต่อไป สำหรับกรณีบุคคลที่เข้ายึดถือครอบครองมีสิทธิดีกว่ารัฐ ก็ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดแนวเขตการครอบครองของ

¹⁰ หนังสือด่วนที่สุด กระทรวงมหาดไทย ที่ นร 0405(ลว)/ว.3697 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2551

บุคคลดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินเพิ่มเติมและกำหนดเงื่อนไขของการครอบครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

5) พื้นที่ป่าไม้ที่อยู่นอกเขตสงวนหวงห้าม เช่น พื้นที่ป่าชายเลน และพื้นที่ที่ยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งยังไม่มียกกฎหมายคุ้มครองและเห็นสมควรที่จะสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติ ควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ที่ควรสงวนไว้ด้วย และนำไปกำหนดเขตในแผนระวางรูปถ่ายทางอากาศของสำนักงานที่ดิน

6) หากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินของรัฐและดูแลพื้นที่ป่าไม้ ไม่สามารถรักษาที่ดินของรัฐที่ตนดูแลหรือไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้คงอยู่ได้ จะต้องมีบทลงโทษกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดูแล

7) ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ดำเนินการปราบปรามผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าไม้รวมถึงข้าราชการที่ทุจริตประพฤติไม่ชอบอย่างเข้มงวด และส่งเรื่องให้กรมที่ดินเพื่อพิจารณาเพิกถอนเอาที่ดินคืนแผ่นดินต่อไปอย่างเร่งด่วน โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนกระบวนการพิสูจน์สิทธิจะต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่

8) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน กำชับถึงการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สาธารณะและที่สงวนหวงห้ามต่างๆ หากพบว่าผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องหรือให้ความสะดวกกับผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐและที่สงวนหวงห้าม จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและทางปกครองอย่างเฉียบขาด

สรุปได้ว่า ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี้ได้กำหนดนโยบายสำคัญและเร่งด่วน 2 มาตรการ คือ

1) มาตรการที่จะต้องคงพื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐที่มีอยู่ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้น

2) มาตรการที่จะต้องนำพื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกกลับคืนให้แผ่นดินซึ่งหากสภาพที่รับกลับคืนมาได้รับความเสียหายก็ต้องดำเนินการฟื้นฟูให้ดีที่สุด

ข้อสั่งการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพหลักในการบูรณาการทุกหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในการดูแลป้องกันรักษาป่าไม้ โดยกำหนด แนวทาง และสั่งการให้หน่วยงานภาคร่วมป้องกัน ดูแลรักษาป่าไม้ และฟื้นฟูผ่านกลไกระดับพื้นที่โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงระดับกระทรวง

1.5.4 บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2551

ในคราวประชุมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการทำลายทรัพยากรป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ณ ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้น และการนำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกกลับคืนให้แก่แผ่นดิน หากสภาพพื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับกลับคืนอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมต้องเร่งรัดฟื้นฟูให้คืนความสมบูรณ์ โดยมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเจ้าภาพบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขอให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อสนองแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายศักดิ์สิทธิ์ ศรีเดช) และ กระทรวงมหาดไทย (นายพงศ์โพยม วาศภูติ) จึงได้ประสานความร่วมมือในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยได้ตกลงความร่วมมือดังนี้

1) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีการกิจและอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษากฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ จึงกำหนดวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ให้อำนวยประโยชน์อย่างยั่งยืน และกำหนดเป้าหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เชิงรุก โดยบูรณาการทั้งสองฝ่าย ใน 3 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง ระดับจังหวัด/ภูมิภาค และระดับพื้นที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

2) การป้องกันและปราบปราม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะตรวจตราและลาดตระเวนในพื้นที่ป่าไม้ที่รับผิดชอบ โดยกระทรวงมหาดไทย จะร่วมสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลและเบาะแสการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย จะร่วมมือกัน ในการสกัดกั้นย้ายไม้ผิดกฎหมายและป้องกันและปราบปรามการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย ตามเส้นทางสายหลักและสายรอง ตลอดจนในพื้นที่ล่อแหลม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีในเรื่องดังกล่าว

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย จะร่วมกันกำหนด และลำดับความสำคัญพื้นที่เป้าหมาย โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะสนับสนุนแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงพื้นที่ป่าในพื้นที่จังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ประโยชน์ในการวางแผนป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด ทั้งนี้ตามคำรับรองระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พุทธศักราช 2548 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

3) ที่ดินป่าไม้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย จะร่วมมือกันในการพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎรที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ที่ทับซ้อนในพื้นที่ป่า โดยดำเนินการเร่งรัด ประสาน กำกับดูแล และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

4) การมีส่วนร่วม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย จะร่วมมือกันสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และประชาสัมพันธ์เผยแพร่เพื่อสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก ให้สาธารณชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ให้แก่ประชาชน เอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติของแต่ละฝ่าย

5) ความร่วมมืออื่น

การจัดกิจกรรมหรือความร่วมมือในลักษณะอื่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย จะประสานความร่วมมือตามที่ทั้งสองฝ่ายเห็นสมควร โดยเฉพาะการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติและ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านอื่นรวมทั้งจะสนับสนุนงบประมาณซึ่งกันและกัน ตามความจำเป็นและความเหมาะสม

6) ผลบังคับใช้

ข้อตกลงนี้ถือเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ตาม โครงสร้างการประสานงานระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) และกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ตาม

ผนวกประกอบหากสถานการณ์และนโยบายมีการเปลี่ยนแปลง สามารถปรับปรุง ทบทวน และแก้ไข ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และนโยบายได้ โดยความยินยอมร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ข้อตกลงใดระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่ขัดแย้งกับฉบับนี้ให้ใช้ข้อตกลงฉบับนี้แทน

กล่าวโดยสรุปข้อตกลงบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหน้าที่ในการดูแลรักษาการตามกฎหมายป่าไม้โดยแบ่งการทำงานใน 3 ระดับ ระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาค ระดับพื้นที่ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยเน้นในเรื่องการป้องกันปราบปราม การบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วม ความร่วมมือระดับต่างๆ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลทุกยุคสมัย ดังปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แผนแม่บทพิทักษ์ป่าไม้ แผนยุทธศาสตร์และอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในรูปแบบของการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ประกอบกำลังฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทำการสืบสวนจับกุมและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ โดยให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ อื่นๆ โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมสอบสวนดำเนินคดี เพื่อตอบสนองต่อภารกิจของรัฐบาลและเพื่อการดูแลรักษา ป้องกันปราบปรามในคดีป่าไม้อย่างเป็นระบบ

1.6 ทฤษฎีการตรากฎและมติคณะรัฐมนตรี

กฎเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการปฏิบัติราชการ ดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎจะสร้างรายละเอียดที่กฎหมายให้อำนาจไปบังคับใช้เพื่อให้กิจกรรมและนโยบายของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารสัมฤทธิ์ผล

“กฎ” หรือที่เรียกกันทางวิชาการว่า “นิติกรรมทางปกครอง” หรือ “กฎหมายลำดับรอง” แต่ในวงวิชาการไทยรู้จัก “กฎ” ในฐานะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองรูปแบบหนึ่ง

กฎ หมายถึง บรรทัดฐานต่างๆ ในทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นในลักษณะที่เป็นนามธรรม (Abstract) และใช้บังคับเป็นการทั่วไป (General) โดยองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร หรือ โดยนิติบุคคลทางกฎหมายที่มีอำนาจปกครองตนเอง

เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการปกครองของรัฐ ทั้งนี้ไม่หมายความรวมถึงการตราพระราชกำหนด¹¹

อาจกล่าวได้ว่า กฎ คือ กฎหมายบริหารบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบอธิบดี ฯลฯ บางครั้งเราเรียกกฎหมายกลุ่มนี้ว่า กฎหมายลำดับรอง และกฎหมายองค์การบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายตามแบบพิธีแล้วจะเห็นว่า กฎเป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางบริหารที่เป็นอำนาจปกครองโดยบรรดาคณะกรรมาธิการฝ่ายปกครองทั้งหลาย ในขณะที่กฎหมายตามแบบพิธีซึ่งได้แก่ บรรดาพระราชบัญญัติต่างๆที่เราอาจเรียกว่า กฎหมายนิติบัญญัติ นั้นเป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยองค์การนิติบัญญัติ (หรือถ้าจะกล่าวให้ถูกต้องในแง่รูปแบบ คือ กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภา) ดังนั้นความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติกับกฎ จึงอยู่ที่องค์กรที่ตรากฎหมายหรือที่บัญญัติกฎหมายนั้นขึ้น¹² ดังนั้น “กฎ” จึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ¹³ คือ

1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคล ที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ คนต่างด้าว เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคล ที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาตให้กระทำการ

2) กรณีบุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นนามธรรม เช่น บังคับให้กระทำการทุกครั้งที่มีกรณีตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น เป็นต้น

1.6.1 ลักษณะของกฎและเหตุผลในการมีกฎหมายลำดับรอง

กฎอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท¹⁴ คือ

1) กฎโดยสภาพ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า ถ้ามีข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นตรงตามที่กำหนดแล้วก็จะมิผลทางกฎหมายเกิดขึ้นตามที่กฎได้กำหนดไว้ ลักษณะของกฎจึงเป็นการวางหลักทั่วไปและใช้บังคับกับเหตุการณ์ ในอนาคตถ้าจะเกิดขึ้น แต่หากไม่มีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้น

¹¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554, น.269

¹² “อ้างแล้ว”

¹³ มานิตย์ จำปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: วี พริน, 2554, น. 291

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2540, น.120

กฎนั้นก็ไม่อาจก็ไม่อาจสร้างผลให้เกิดขึ้นได้โดย กฎจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ใดๆ ก่อนที่ เหตุการณ์จะสมบูรณ์ตามกฎ

2) กฎโดยสมมติ ซึ่งโดยสภาพไม่เป็นกฎตามทฤษฎี แต่ถือว่าเป็นกฎเพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่ให้องค์กรทางปกครองสามารถออกกฎได้ กฎประเภทนี้จะมีการบังคับผลในทันทีที่ออกโดยอาจใช้กับข้อเท็จจริงในปัจจุบันหรือย้อนหลังลงไปได้

กฎจะต้องมีการประกาศเสมอ ทั้งนี้เพราะกฎจะใช้บังคับเป็นการทั่วไปซึ่งข้อเท็จจริงจะเกิดแก่ผู้ใดก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักความเป็นธรรมในการได้รู้ล่วงหน้า (Fair Warning) บุคคลจะได้เตรียมตัวที่จะปฏิบัติตามกฎหรือไม่ฝ่าฝืนกฎ¹⁵

1.6.2 กฎของฝ่ายบริหาร

การแบ่งประเภทกฎของฝ่ายบริหาร เพื่อจะหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎแต่ละประเภทว่ามีลำดับศักดิ์เช่นไร โดยอาศัยเกณฑ์องค์การผู้มีอำนาจในการออกกฎ ซึ่งบทกฎหมายของฝ่ายบริหารในปัจจุบันอาจจำแนกประเภท ได้ดังนี้¹⁶

1) พระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกด้วยอาศัยอำนาจบริหารโดยพระมหากษัตริย์ ในฐานะผู้ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำโดยพระราชกฤษฎีกามีอยู่ 2 ชนิด คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียว และพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่เป็นแม่บทเพื่อก่อตั้ง วางระเบียบหน่วยงานของฝ่ายปกครอง และดำเนินการตามหลักการที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ในชั้นปฏิบัติการ

2) กฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ออกด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการ เป็นรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตามที่พระราชบัญญัตินั้นได้กำหนด

3) ประกาศกระทรวง เป็นประกาศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นและมีผลบังคับแก่ประชาชนทั่วไป

4) ข้อบังคับและข้อบัญญัติต่างๆพระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกข้อบังคับซึ่งมีชื่อเรียกต่างหาก และผลบังคับใช้กับประชาชนเป็น

¹⁵ “อ้างแล้ว”

¹⁶ คำบรรยายกฎหมายปกครอง,(น.78-97), เล่มเดิม

กฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกข้อบังคับนั้นๆ ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ ได้แก่ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ข้อกำหนด เป็นต้น

การออกกฎในกรณีอื่น องค์กรใดจะเป็นผู้ทรงอำนาจนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทนั้นเองจะกำหนดไว้ ผลการกระทำนี้ทำให้ระบบกฎหมายไทยผู้ทรงอำนาจในการออกกฎจึงมีความหลากหลาย ตั้งแต่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีโดยลำพัง อธิบดี คณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น¹⁷ ในกรณีที่ออกกฎนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ระบบกฎหมายไทยกำหนดบังคับให้องค์กรที่ตรากฎจะต้องระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎนั้นด้วย การระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎดังกล่าวนี้ถือเป็นแบบของการตราออกกฎ การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าว คือการตรากฎที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่อ้างอิงบทกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจย่อมทำให้กฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁸

กล่าวโดยสรุปกฎหมายของฝ่ายบริหารในลำดับรอง อาจกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับและข้อบัญญัติต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ และผู้ทรงอำนาจในการตรากฎก็ได้กำหนดไว้ขึ้นอยู่กับบริบทของแม่บทในลักษณะนั้นๆ ประกอบทั้งการตรากฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ต้องอ้างอิงกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจเสมอหากไม่มีการอ้างอิงฐานอำนาจตามกฎหมายย่อมเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.6.3 มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารปกครองประเทศโดยในการบริหารกิจการของรัฐ หรือที่เรียกว่า “รัฐบาล” (คณะรัฐมนตรี) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ ถือเป็นองค์กรสูงสุดในทางที่ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราออกใช้บังคับ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังอยู่ในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดทางฝ่ายปกครองซึ่งคณะรัฐมนตรีสวมหมวกสองใบ ใบหนึ่งเป็นเรื่องการใช้อำนาจทางการเมือง อีกใบหนึ่งเป็นเรื่องการใช้อำนาจทางฝ่ายปกครอง¹⁹

¹⁷ “อ้างแล้ว”

¹⁸ “อ้างแล้ว”

¹⁹ จิรนิติ หะวานนท์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551, น.4-6

มติคณะรัฐมนตรี (The Resolutions of Cabinet) หมายถึง ผลของการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินหรือการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ ฉบับนั้นๆ²⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองฝ่ายบริหาร เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการการ หรือถือปฏิบัติต่อไป²¹

สรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจอธิปไตย มีหน้าที่ร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางปกครอง การตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เรียกว่า มติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทุกภาคส่วนราชการและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี มักจะมีการกล่าวตามกันว่า “ มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย ” แต่คำกล่าวเช่นนั้นจะถูกต้องเมื่อใช้ในบางสถานการณ์ และจำไม่ถูกต้องในอีกหลายสถานการณ์ที่มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลเป็น “ กฎ ” ของฝ่ายปกครองหรือเป็นกฎหมายในความหมายอย่างกว้างได้ ซึ่งในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมติคณะรัฐมนตรีอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้²²

- 1) เป็นนโยบาย โดยแสดงทิศทางของการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ในความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือการกำหนดแนวทางปฏิบัติทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การใช้ศัพท์ภาษาต่างๆ เป็นต้น จึงไม่ใช่กฎหมาย นอกจากนั้นมติคณะรัฐมนตรีในบางกรณีก็เป็นเพียงการดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดๆ ไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงต่อบุคคลภายนอกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่เป็นกฎหมายและคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงแต่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น
- 2) เป็นคำสั่ง โดยจะมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่สำคัญ ในราชการ นอกจากนี้ อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งในทางสาระของ

²⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556, น.286

²¹ จาก คู่มือการทำงานของรัฐมนตรี (น.18), โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551

²² กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (น.134-138), เล่มเดิม

เรื่องเฉพาะเรื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการแต่งตั้ง โยภยัยข้าราชการในตำแหน่งระดับสูง ต่างๆ ถือว่ามีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง

3) เป็นกฎ โดยจะมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม มิใช่ผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีที่มีสภาพเป็น “กฎ” นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น

2 ประเภท

1) กฎที่เป็นลูกบท มีกฎหมายบางฉบับกำหนดไว้โดยตรงให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ ในกรณีนี้มติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพเป็นกฎที่เป็นลูกบทอย่างหนึ่ง

2) กฎที่เป็นอิสระ ประเทศไทยปกครองโดยระบบรัฐสภา ผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศในการปกครองระบบนี้ คือ คณะรัฐมนตรี แม้จะไม่มีบทบัญญัติใด โดยตรงในรัฐธรรมนูญก็ตาม อำนาจองค์กรบริหารโดยปกติก็คือการจัดการโดยทั่วไปและการออกกฎเท่าที่จำเป็นโดยไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น แต่อำนาจในการออกกฎของรัฐบาลอาจจำแนกได้ 3 ลักษณะคือ

(1) ออกกฎอันเป็นอำนาจเฉพาะขององค์การบริหาร ซึ่งอาจใช้บังคับได้กับบุคคลภายในองค์กรทางปกครองและบุคคลภายนอกด้วย อำนาจประเภทนี้ได้มีการรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญว่าให้กระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การกระทำในรูปแบบอื่นจึงปฏิบัติไม่ได้ ดังนั้น จะใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นการออกกฎขององค์การบริหารตามหลักการนี้ไม่ได้

(2) ออกกฎในฐานะเป็นลูกบท โดยมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น เมื่อได้รับมอบอำนาจโดยกฎหมายจึงย่อมมีอำนาจที่จะปฏิบัติได้

(3) ออกกฎโดยหลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดการองค์กรให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจัดการองค์กรอันอยู่ในความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปตามเป้าหมายโดยอำนาจนี้สามารถใช้เฉพาะกับบุคคลภายในองค์กรบริหารได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการออก “กฎ” ตามลักษณะนี้ เป็นอำนาจทั่วไปในการจัดการองค์กร เป็นเรื่องการวาง “หลักเกณฑ์” และสามารถนำไปใช้กับข้อเท็จจริงกรณีต่างๆ ให้เกิดผลในกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น และมติคณะรัฐมนตรีตามอำนาจทั่วไปนี้ อาจมีผลอย่างกฎในแง่การกำหนดพฤติกรรมให้มีการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติก็ได้ เช่น มติคณะรัฐมนตรีให้จัดเวรยามนอกเวลาราชการ หรือมิให้ประหยัคงบประมาณบางรายการ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การเกิดผลในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทบังคับของความเป็นกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะที่เดียวกันการบังคับใช้ให้เกิดผลตามมติคณะรัฐมนตรีอาจมีบทบังคับในลักษณะอื่นโดยวางเงื่อนไขให้เกิดผลร้ายหากไม่ปฏิบัติตาม เช่นเป็นความผิดทางวินัยซึ่งการมีผลบังคับเป็นเงื่อนไขทันทีหากไม่ปฏิบัติตามก็ทำให้หลักเกณฑ์ที่วางโดยมติคณะรัฐมนตรีมีสภาพเป็น “กฎ”

2. ทฤษฎีดำเนินคดีอาญาตามหลักสากล

ระบบการดำเนินคดีอาญาตามหลักสากลที่ใช้ได้นำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมในประเทศต่างๆแบ่งออกเป็น ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีที่เป็นหลักกระบวนการยุติธรรม แต่ต่อมาได้มีการศึกษาและพัฒนาข้อดี และข้อเสีย เพื่อพัฒนาให้เกิดความยุติธรรม

การดำเนินคดีอาญาที่สำคัญมีอยู่ 2 ระบบ คือ

1) ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา เป็นแบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา การพิจารณาในระบบนี้ ตัวผู้ชำระความต้องวางตัวเป็นกลางจริงๆ เพื่อควบคุมให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกติกาโดยเคร่งครัด ผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลาง จะเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ และอำนาจของศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือบทตัดพยานก็มีจำกัดหรือแทบไม่มีเลย ต้องปล่อยให้คู่ความดำเนินคดีหาพยานหลักฐานเต็มที่ และหลักเกณฑ์ในการที่จะนำพยานมารับพินิจได้หรือไม่ ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดมีบทตัดพยานที่เด็ดขาดเพื่อมิให้พยานผู้ต้องหาเข้าสู่สำนวนความ เท่ากับเป็นการไม่สืบพยานนั้นเลย ทั้งนี้เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่กัน ดังนั้น ระบบกล่าวหา จึงเป็นระบบที่มีวิธีการชำระความเป็นไปในทางที่โจทก์ จำเลย ผู้ชำระความ ตั้งตนเป็นกลาง โดยทั้งสองฝ่ายต้องดำเนินคดีของตนให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางไว้อย่างเคร่งครัด

ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา

(1) ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีกฎเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยมาก ศาลใช้ดุลพินิจได้น้อย การยกฟ้องโดย Technicality มีมาก

(2) คู่ความสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญเป็นคู่ต่อสู้ซึ่งกันและกัน เห็นได้ชัดในคดีอาญาศาลจะห้ามโจทก์แสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้นบางครั้งศาลอาจยกฟ้อง ทั่วๆที่ปรากฏว่าจำเลยกระทำผิด

(3) ในระบบกล่าวหา²³ มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย เนื่องจากมีบทตัดพยานที่เด็ดขาด ไม่ยอมให้ศาลรับพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความ นอกจากนี้การใช้คำถามในการซักถาม หรือการถามค้านก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด

ระบบนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของกลุ่มความแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอพยานหลักฐานของตน โดยกลุ่มความจะเสนอพยานหลักฐานที่ตนคิดว่าดีที่สุด ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มความเสนอพยานหลักฐานได้เต็มที่แม้ตามความเป็นจริงในบางคดีจะไม่ได้เสนอพยานหลักฐานกันโดยครบถ้วน โดยทั่วไปศาลจะไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง

กล่าวโดยสรุปเป็นระบบการต่อสู้ของ ผู้ถูกกล่าวหา ผู้กล่าวหา และศาล โดยต่อสู้ด้วยพยานหลักฐานประเภทต่างๆ โดยศาลเป็นผู้ตัดสินวินิจฉัยจากพยานหลักฐานที่นำสืบในชั้นศาล

2) ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นการพัฒนาต่อจากการแก้แค้นเป็นส่วนตัว โดยได้ยกเลิกวิธีการให้ ผู้เสียหายเป็น ผู้กล่าวหาเองและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทนผู้พิพากษาเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการ ไต่สวน มีอำนาจสืบพยานและควบคุมการไต่สวนเอง การพิจารณาคดีมิใช่เป็นการต่อสู้ระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาแต่เป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐ เป็นการพิจารณาที่มีได้ทำ โดยเปิดเผยและพิจารณาด้วยเอกสารมากกว่าการเบิกความ

ระบบไต่สวนเป็นการพิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน เป็นระบบการพิจารณาของประเทศที่ใช้ Civil Law ซึ่งให้ศาลเข้าไปมีส่วนในการไต่สวนหาความจริงในการพิจารณาคดีอาญาด้วย ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีจึงมีเพียง 2 ฝ่ายคือ ผู้ไต่สวน และผู้ถูกไต่สวน ไม่จำเป็นต้องมีคนกลางผู้ไต่สวนหรือผู้ทำการชำระความเป็นผู้ซักถามพยานและเป็นผู้ค้นหาความจริงด้วยตนเอง

ศาลในระบบนี้จะมิบทบาทในการค้นหาความจริงมาก ในคดีอาญาบางกรณีศาลเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ในชั้นสอบสวน การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าจะเป็นการสืบพยาน ซักถามพยาน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการเองโดยตลอด ผู้อื่นจะถามพยานจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน

เนื่องจากระบบนี้จะมุ่งค้นหาความจริงเป็นสำคัญ และเพื่อให้ศาลทำงานได้คล่องตัวกฎเกณฑ์ต่างๆในการพิจารณาคดีและสืบพยานจึงไม่ค่อยจะเข้มงวดกวดขันอย่างในระบบกล่าวหาระบบนี้ไม่ได้เน้นเรื่องความเท่าเทียมของกลุ่มความอย่างในระบบกล่าวหา การพิจารณาคดีอาญาอาจทำลับหลังจำเลยได้ ทนายความของจำเลยในคดีอาญาไม่มีบทบาทในการซักถามพยานในระบบกล่าวหา การฟ้องคดีอาญาถือว่าเป็นเรื่องของรัฐ เอกชน มีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาอย่างจำกัดมาก

²³ เจ็มซัย ชูติวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, 2547, หน้า 3-4

สรุปได้ว่าระบบใด่ส่วนได้ให้อำนาจศาลในการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีเพื่อประกอบการวินิจฉัยตัดสินคดีความแตกต่างของ 2 ระบบกฎหมายดังกล่าวนี้ ปัจจุบันมีไม่มากนัก เพราะทั้ง 2 ระบบต่างยอมรับจุดอ่อนของตน ได้มีการปรับปรุงระบบการพิจารณาโดยเอาส่วนดีของอีกระบบหนึ่งมาใช้ จนทั้ง 2 ระบบ มีลักษณะใกล้เคียงกันเป็นส่วนใหญ่ เพราะทั้งระบบ Common Law ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของระบบกล่าวหาและระบบ Civil Law ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของระบบใด่ส่วนต่างได้ปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีอาญาใกล้เคียงกันมาก

2.1 การตรวจสอบควบคุมสอบสวนคดีอาญา

แนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอ ได้อธิบายไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย”²⁴บรรพที่ 11 กฎหมายที่ก่อตั้งเสรีภาพทางการเมืองในส่วนที่สัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ บทที่ 6 ว่าด้วยรัฐธรรมนูญอังกฤษ ว่าด้วยรัฐ แต่ละรัฐจะประกอบไปด้วยอำนาจสามลักษณะ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) อำนาจบริหาร (executive power) ซึ่งขึ้นอยู่กับสิทธิของเอกชน²⁵ (civil right)

มองเตสกีเอ ได้ขยายความต่อไปว่า อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่ใช้โดยผู้ครองรัฐ (the prince) หรือผู้บริหาร (magistrate) เพื่อออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในลักษณะที่มีผลใช้บังคับเป็นการชั่วคราวหรือในลักษณะที่มีผลใช้บังคับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องหรือในลักษณะที่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แต่เดิม²⁶ การใช้อำนาจของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องสอดคล้องและสมดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวมีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้อำนาจของรัฐ โดยดุลพินิจมีลักษณะ 3 ประการ คือ²⁷

- 1) ค้นหาข้อเท็จจริง (Finds facts)
- 2) ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมาย (Applies Law)
- 3) พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (Decides whates is desirable in the circumstances after the facts and the are

²⁴ วิจารณ์ ตูยานนท์, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย , กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2528

²⁵ Montesquieu, The spirit of the laws ,eds. And trans.A.M. Cohlre,B.C. Miller and H.S.Stone (New York:Cambrig University Press , 1989),Bk.11,ch.6,p.156

²⁶ “อ้างแล้ว” ,น. 156

²⁷ ชนิษฐา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, น.15

known) องค์ประกอบทั้งสามประการ รวมเรียกว่า “ พฤติกรรมแห่งดุลพินิจ ” ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงการมีอยู่ของดุลพินิจในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีและการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น²⁸ หลักการดำเนินคดีไปดุลพินิจ สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีได้ มีความยืดหยุ่นสูง และตามนโยบายรัฐในขณะนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะใช้หลักการวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่า ผู้ต้องหาคดีได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย²⁹

จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจของมอเตสกีเอมิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด เพียงแต่กล่าวยืนยันว่า อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการจะต้องไม่ตกอยู่ในบุคคลหรือสถาบันใดเพียงสถาบันเดียว จากแนวความคิดของมอเตสกีเอที่มีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆเป็น อย่างมาก และอำนาจที่ซ่อนเร้นอยู่คืออำนาจดุลพินิจ ซึ่งมีหลักการใช้อำนาจดังกล่าว คือ การค้นหาความจริง การปรับข้อเท็จจริงกับกฎหมาย และการพิจารณาประมวลผลภายหลังที่ได้ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการในการดำเนินคดีอาญา เป็นกรอบการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เป็นปัญหาว่าเมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าสอบสวนและฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ โดยได้แบ่งหลักในการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 2 ระบบ กล่าวคือ³⁰

1) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

การดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจได้ทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีต้องพยานว่าจะได้มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการกระทำนั้นแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จแล้วเห็นว่าบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง

²⁸ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, น.32

²⁹ คณิต ณ นคร, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ,” รวมบทความด้านวิชาการของคณิต ณ นคร, จัดพิมพ์โดยสถาบันกฎหมายอาญา, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2540, น.38

³⁰ อูมคม รัฐอมฤต, บทบาทของอัยการ ในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, รายงานวิจัย, 2548, น.5

เจ้าพนักงานตำรวจก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องผู้นั้นเป็นคดีต่อศาลในทุกกรณี³¹ ซึ่งถือเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้นจึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่มุ่งเน้นต่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคแรก³² บัญญัติแต่เพียงว่าใครเป็นผู้สอบสวนคดีอาญาเท่านั้น อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122³³ ระบุว่ากรณีใดบ้างที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ นอกจากนี้ตามหลักทั่วไปตำรวจมีหน้าที่ต้องรักษากฎหมาย กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทั่วไปของเจ้าพนักงานตำรวจที่จะต้องดำเนินการให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้ ถ้าพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะสอบสวนสอบสวนคดีอาญาใดคดีอาญาหนึ่งหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนซึ่งก็เป็นตำรวจย่อมทำผิดหน้าที่ดังกล่าว³⁴ แต่อย่างไรก็ตามพนักงานสอบสวนก็อาจใช้ดุลพินิจไม่ทำการสอบสวนโดยมีการกำหนดขอบเขตที่แน่ชัด

กล่าวโดยสรุปประเทศไทยได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนรัฐในการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐที่มีต่อสังคมในรูปแบบของการให้ความยุติธรรมซึ่งบัญญัติไว้ตามกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การไม่ปฏิบัติตามถือเป็นความผิดที่ละเว้นต่อหน้าที่แต่ก็มีข้อยกเว้นบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่น เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือแต่ไม่ยอมรับทุกข้อตามระเบียบ เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน เป็นต้น

2) หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดจริงเจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ เนื่องจากการฟ้องคดีในเรื่องนั้นอาจไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของเขานั้นเอง ทั้งนี้จึงขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีไป เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับ

³¹ อุคม รัฐอมฤต, อ่างแล้ว, น.5

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122

³⁴ คณิต ณ นคร, ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ, รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.

จากการดำเนินคดีและดำเนินถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้กระทำความผิดไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยดำเนินถึง เพศ อายุ สภาพการกระทำความผิดหรือสภาพของผู้กระทำความผิด เป็นต้น หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายนวความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย และเนื่องจากทฤษฎีในการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป โดยประเทศต่างๆส่วนใหญ่ได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Retribution) และเห็นกันว่า การลงโทษนั้นควรมีจุดประสงค์เพื่อ “ การป้องกันทั่วไป ” (General prevention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การลงโทษนั้นจะต้องมีจุดประสงค์เพื่อ “ การป้องกันพิเศษ ” (Spezial prevention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วร้ายของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสได้แก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขาได้กลับเข้าสู่สังคมได้³⁵

ที่มาของหลักการนี้เกิดจากการพัฒนาแนวคิดของวัตถุประสงค์ในการลงโทษ จากเดิมเป็นการแก้แค้นทดแทนมาเป็นการป้องกันโดยทั่วไป ดังนั้นการจะลงโทษบุคคลใดจึงมิใช่พิจารณาเฉพาะการกระทำที่ผู้กระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายมาแล้วแต่อย่างเดียว แต่จะต้องพิจารณาว่าเมื่อบุคคลนั้นได้รับโทษแล้วจะสามารถแก้ไข ปรับปรุง และกลับเข้าสู่สังคมภายหลังการรับโทษได้เพียงไร ดังนั้นเจ้าพนักงานจึงมีดุลพินิจที่จะเลือกฟ้องเฉพาะคดีที่เห็นว่าจะต้องให้ ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่า การลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิด และกลับจะเป็นผลเสียเนื่องจากถูกปิดกั้นจากสังคมและถูกสังคมตีตราว่าเป็นคนไม่ดี ไม่เป็นที่ต้องการแก่ผู้อื่นอีก พนักงานสอบสวนก็สามารถไม่ดำเนินการฟ้องร้องคดีแก่ผู้กระทำนั้น แต่อาจใช้วิธีการอื่นเพื่อให้โอกาสผู้กระทำนั้นในการปรับปรุงตัวเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข³⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อดีของหลักการนี้ คือ เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างยืดหยุ่นปรับตัวเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดี และสามารถลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ายังมีข้อเสียของหลักการดังกล่าว คือ หากการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวขาดการกำหนดขอบเขต วิธีการที่ชัดเจนในการตรวจสอบ และการควบคุมที่ดีจะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติและทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายได้

³⁵ คณิต ฒ นคร ,อ้างแล้ว, น.เชิงธรรมที่ 47, น.38

³⁶ พิชญ โหระกุล, "สิทธิของผู้เสียกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, 2547 ,น.86

2.3 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสืบสวนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องจัดให้มีการตรวจสอบอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน หรือองค์กรพิเศษที่ตั้งขึ้นเฉพาะ เพื่อพิจารณารวมทั้งมาตรการทางวินัยตำรวจ อาจทำได้ในหลายวิธี เช่น การตรวจสอบโดยสายการบังคับบัญชาปกติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการสืบสวนให้เป็นธรรม เช่น การกำหนดให้มีแบบรายงานควบคุมปฏิบัติหน้าที่ประจำวัน การตรวจสอบติดตามผลเป็นระยะๆ ทั้งในลักษณะธรรมดาทั่วไปหรือตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่สอบสวนแบบจุ่ม หรือการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในรูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบการสอบสวนเป็นการเฉพาะ ซึ่งจัดตั้งจากเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่าย ที่มีคุณวุฒิความสามารถ ชื่อสัตย์ สุจริตและประสบการณ์เหมาะสม ดังเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อดำเนินการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสืบสวนและสอบสวนเป็นการเฉพาะ รวมทั้งได้กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบที่แน่นอนสม่ำเสมอ เช่น การตรวจสอบผลทางปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการสอบสวนทุกๆ รอบ 3 เดือน เพื่อตรวจสอบยืนยันถึงความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสืบสวนและสอบสวน หรือพิจารณาข้อบกพร่องต่างๆ มาประกอบใช้เป็นแนวทางปรับปรุงวิธีปฏิบัติการสืบสวนสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ

องค์กรตรวจสอบนี้ ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องของประชาชนที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจ โดยมีขอบของเจ้าพนักงาน และมีอำนาจเรียกเจ้าพนักงานผู้ถูกร้องเรียนมาชี้แจงข้อกล่าวหาตามกระบวนการ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ผลของการพิจารณาขององค์กรตรวจสอบภายในนี้จะส่งต่อไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาโทษแก่เจ้าพนักงานผู้กระทำผิดจริงตามที่ถูกร้องเรียน ซึ่งอาจมีผลต่อเงินเดือน หรือการจ้างเจ้าพนักงานผู้นั้น³⁷

สำหรับประเทศไทย มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดองค์กรในการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐไว้เช่นกัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา และรวมตลอดถึงพระราชบัญญัติที่มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการอื่น เช่น ครู อัยการ ตุลาการ เป็นต้น

³⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*, 2541, หน้า 154

นอกจากนั้น ยังมีระเบียบของทางราชการวางแนวปฏิบัติในการดำเนินการสืบสวนเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันเป็นการป้องกันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐมิให้กระทำการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือกระทำการล่วงละเมิดกฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีวางแนวแนวทางการปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนไว้ค่อนข้างแน่ชัด โดยเป็นการควบคุมการตรวจค้นของเจ้าพนักงานโดยให้ทำบันทึกและแสดงผลให้ผู้ครอบครองสถานที่ทราบเป็นหนังสือ ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยบุคคล ที่ครอบครองสถานที่ และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงเหตุผล อันเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรโดยผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปอีกครั้งหนึ่ง จึงถือเป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน และ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่อาจได้รับผลเสียหายจากค้น โดยไม่มีหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานจะต้อง³⁸

1) จัดทำและส่งมอบบันทึกแสดงผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้ สำเนาบันทึกการตรวจค้นบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการค้นให้ผู้ครอบครองสถานที่ถูกตรวจค้น

2) รับรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา

ข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีฐานะเป็นข้าราชการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนคดีอาญา การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องอยู่ในครรลองของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หากข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ล่วงล้ำในลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ย่อมเป็นการกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ได้ ดังนั้นการป้องกันเพื่อมิให้ข้าราชการตำรวจกระทำผิดดังกล่าว หรือเมื่อมีการกระทำที่เกิดจากการกระทำของข้าราชการตำรวจเกิดขึ้น รัฐก็มีทางป้องกันและควบคุม เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นโดยการบัญญัติ

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง กำหนดองค์กร เพื่อควบคุมกำกับ ดูแลการปฏิบัติงานจึงข้าราชการตำรวจดังต่อไปนี้

กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2523 ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา คือคำสั่งกรมตำรวจที่ 572/2538 เรื่องการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญา³⁹ ก็โดยเหตุผลเพื่อจัดระเบียบการ

³⁸ แนวทางปฏิบัติตาม ป.วิอาญาที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ที่ 0004/0043, (2548, 7 มกราคม), กองคดีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

³⁹ คำสั่งกรมตำรวจที่ 572/2538 ข้อ 1 การค้นหรือการตรวจค้นบุคคลหรือสถานที่ไม่ว่ากรณีใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และผู้ทำการตรวจค้นจะต้องแจ้งเหตุ

สอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีประสิทธิภาพ รัดกุม ก่อให้เกิดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น และเป็นผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดหลักการใหญ่ๆ ในเรื่อง การตรวจค้น การจับ เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจสอบสวนและสังคดี การแจ้งข้อหา การสอบพยาน การปล่อยชั่วคราวได้ เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติ ย่อมเห็นได้ว่าประเทศไทยก็กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทำนองเดียวกับนานาอารยประเทศ

นอกจากนั้นยังมีการบัญญัติกฎหมายกำหนดองค์กรเพื่อพิจารณาคำเนิการในทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรดังกล่าวได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ คือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา รวมถึงการควบคุม กำกับดูแล ตามกฎหมาย ระเบียบกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลนี้ คือการควบคุม กำกับดูแล เพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของราชการ และเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ

การรักษาวินัยสำหรับข้าราชการ เป็นมาตรการหรือวิธีการควบคุมแบบหนึ่ง วิธีการรักษาวินัยแบบควบคุมนั้น กระทำโดยกำหนดวินัยที่พึงปฏิบัติไว้โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง พร้อมทั้งกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยได้ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของแต่ละคนที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ นั้น ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ก็จะต้องถูกลงโทษ

ปัญหาการตรวจสอบโดยองค์กรภายในของไทยคือ เมื่อมีการร้องเรียนว่า เจ้าพนักงานตำรวจที่สืบสวนทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยมิชอบ ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงในเหตุที่มีการร้องเรียน โดยมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ หากมีมูลความจริงตามคำร้องเรียนก็มีมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการในทางปกครองแก่เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดเหล่านั้น แต่การดำเนินการในทางปกครองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเช่นนี้ ในสายตาของประชาชนผู้ร้องเรียนก็อาจจะมองภาพของการดำเนินการไปในทางลบ ว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจอาจจะส่อไปในทางช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชน เพราะการดำเนินการดังกล่าวมิใช่ดำเนินการ โดยองค์กรหรือคณะกรรมการอิสระซึ่งมิใช่

และรายละเอียดตามสมควรในการตรวจค้นให้บุคคลผู้ถูกตรวจค้น, เจ้าของ, ผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลสถานที่ที่ถูกตรวจค้นทราบโดยไม่ชักช้า

เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเป็นองค์กรหรือคณะกรรมการอิสระซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเคร่งครัดอย่างต่างประเทศ ความเกรงกลัวของประชาชนที่จะไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมจะมีอยู่ และเป็นให้ม็ทศนคติมองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปในทางไม่ถูกต้อง

สรุปได้ว่าการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรเป็นการควบคุม กำกับดูแล ในรูปแบบของผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการในหน่วยงานเดียวกันโดยใช้ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มาตรการ ทางวินัยเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับต่างๆ ในทัศนะของผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเพียงมาตรการตรวจสอบที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนักเพราะผู้ถูกตรวจสอบและผู้ตรวจสอบเป็นบุคคลที่ประกอบอาชีพและองค์กรเดียวกันซึ่งในระบบสังคมไทยและความเป็นปัจเจกบุคคลมักเกี่ยวเนื่องผลประโยชน์และช่วยเหลือเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกันทำให้การควบคุมและตรวจสอบตามหลักแนวคิดนี้ใช้ได้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนักเนื่องจากพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมไม่เหมาะสม

2.4 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การสืบสวนของเจ้าพนักงานของรัฐโดยการใช้เทคนิควิธีการต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและหลักฐานในการกระทำความผิด ซึ่งการกระทำดังกล่าว นั้นอาจเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ในตัว จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีความระมัดระวังซึ่งต้องคำนึงถึงวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกฎหมาย ดังนั้น เมื่อวิธีการสืบสวนสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงควรที่จะต้องมีการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าพนักงานตำรวจโดยองค์กรอื่นด้วย

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือว่าศาลเป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือว่ามี ความเป็นกลาง และกฎหมายให้ศาลมีอำนาจเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น ให้ศาลมีอำนาจออกหมายอาญา หมายจับ หมายค้น ฝ่ายเดียวเร่งรัดเวลาการทำสำนวนที่มีการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในเรือนจำโดยอนุญาตให้วันฝากขังน้อยลง, การให้นำตัวผู้ถูกจับกุมมาศาลเร็วขึ้น เป็นต้น ศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ศาลจึงสามารถตรวจสอบความถูกต้องของพยานหลักฐาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รวบรวมผ่านการพิจารณาของพนักงานอัยการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาสู่การพิจารณาของศาลได้

อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมและตรวจสอบภายนอกเป็นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบการใช้อำนาจได้ และกฎหมายได้สร้างคานอำนาจไว้เพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในทุกระบบ ซึ่งปัจจุบันได้มีการพัฒนาองค์กรภายนอกที่มีอำนาจตรวจสอบอาทิเช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

2.4.1 ศาลยุติธรรม

ในปัจจุบัน กฎหมายมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้ปราศจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐโดยมิชอบ โดยต้องมีการตรวจสอบมากขึ้นและการตรวจสอบอำนาจโดยห้ามมิให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับบุคคลใดโดยไม่มีหมายของศาลมิได้ ทั้งนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายอาญานั้นก็เพื่อให้เกิดการตรวจสอบภายนอก และก่อนที่จะมีการออกหมายอาญาจะต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่จะทำให้ศาลเชื่อได้ว่าเหตุที่จะออกหมายจับหรือหมายค้นได้นั้นต้องมีการตรวจสอบพยานหลักฐานจนเป็นที่พอใจของศาลว่ามีความหนักเพียงพอ จึงสามารถออกหมายจับหรือหมายค้นได้แล้วแต่กรณี ส่วนการค้นนั้น พยานหลักฐานตามสมควรที่ผู้ร้องขอออกหมายค้นต้องเสนอต่อศาลก็เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการออกหมายจับและหมายค้นได้ โดยอาจแยกขั้นตอนเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) การตรวจสอบก่อนการจับกุมตัวผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58 ให้อำนาจของศาลในการออกหมายอาญา ซึ่งได้แก่หมายจับและค้น อีกทั้งมาตรา 59/1 ที่กำหนดให้ก่อนที่จะมีการออกหมายจะต้อง “ปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุ ที่จะออกหมาย” ส่วนมาตรา 66 และ 69 กำหนดถึงเหตุที่จะออกหมายจับและหมายค้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ประธานศาลฎีกาได้วางหลักในการพิสูจน์ถึง “เหตุอันควรเชื่อได้” ในการออกหมายไว้เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน⁴⁰ โดยอาศัยอำนาจตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 59/1 เหตุที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับและค้นได้นั้นเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนส่วนหนึ่ง เนื่องจากศาลเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับองค์กรรัฐบาลหน่วยใดเป็นการเฉพาะ สำหรับการสืบสวนคดีอาญาโดยใช้เครื่องมือ อิเล็กทรอนิกส์ หรือการลอบดักฟังทางโทรศัพท์นั้น ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาจะกระทำได้โดยต้องได้รับ

⁴⁰ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548, ข้อ 14

หมายมาจากศาลมายิสเตรตก่อน แต่ในกรณีของประเทศไทย ไม่มีการบัญญัติเรื่องการออกหมายสำหรับกรณีดังกล่าว และไม่ถือเป็นการค้นดั่งเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาด้วย เห็นได้ว่าศาลได้สร้างกระบวนการตรวจสอบตามหลักกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องการค้น โดยออกข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548, ข้อ 14. เป็นหลักหรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจ

2) การตรวจสอบภายหลังจับกุมผู้กระทำความผิด การสืบสวนอาจนำมาซึ่งการจับกุมผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกับอำนาจของฝ่ายตำรวจในการจับกุมผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางมาตรการสำคัญๆ ไว้หลายประการที่ศาลอาจเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ หรือการสืบสวนของตำรวจจนเป็นเหตุให้มีการจับกุมผู้ต้องหา ดังนี้

(1) การยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยให้พ้นจากการควบคุมโดยผิดกฎหมาย เมื่อมีการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ให้ผู้ถูกคุมขัง หรือสามีภริยา หรือญาติ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือพนักงานอัยการ และผู้บัญชาการเรือนจำพิศดี และพนักงานสอบสวน ที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาได้ ซึ่งมีนายท่านองเดียวกับการขอให้ศาลออก Writ of Habeas Corpus ในกฎหมายสหรัฐอเมริกาและประเทศในระบบคอมมอนลอว์อื่นๆ นั้นเอง

ถึงแม้ฝ่ายบริหารจะควบคุมตัวผู้ต้องหาโดยใช้อำนาจพิเศษ หาได้หมายความว่าศาลสถิตยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะสอดแทรกเข้าคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาแต่ประการใดไม่ เช่นนี้แล้วแม้เป็นการควบคุมตามประมวลกฎหมายอาญาที่ผิดรูปแบบขั้นตอน การขอให้ศาลใช้อำนาจปล่อยตัวผู้ต้องหาอย่างไม่ต้องมีข้อสงสัย ดังนั้นมาตรา 90 นี้ จึงเป็นหลักที่พึงของผู้ต้องหาโดยแท้แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจในการควบคุมผู้ต้องหาในความผิดอาญาบางประเภท แต่มาตรา 90 ให้อำนาจศาลที่จะทบทวนการใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สิทธิของประชาชนถูกจำกัดลง⁴¹

(2) การขอให้ศาลออกหมายขังตามมาตรา 87 การที่พนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหา ตามบทบัญญัติมาตรา 87 นั้น โดยหลักการแล้วถือว่าเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ศาลมีโอกาสดูตรวจสอบการค้นกระทำโดยมิชอบ ศาลก็จะไม่ออกหมายขังผู้ต้องหาซึ่งมีผลให้ปล่อยตัวผู้ต้องหานั้นไป

⁴¹ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, 2529, หน้า 79-80

(3) การที่ศาลไม่ยอมรับฟังพยานที่ได้มาจากการจับกุม และตรวจค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 226 บัญญัติว่า “พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคล ซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานชนิดที่มีได้เกิดขึ้นจากการจงใจมีคำมั่นสัญญา ชูเชื้อ หลอกลวงหรือโดยมิชอบประการอื่น และให้สืบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการสืบพยาน” บทบัญญัติในมาตรา 226 ของไทย วิเคราะห์ตามจริงแล้วก็คือหลัก “การไม่รับฟังเป็นพยานหลักฐาน” หรือ The Exclusionary Rule ของอเมริกันนั่นเอง คือ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในสหรัฐอเมริกาข้อห้ามการรับฟังพยานหลักฐานเป็นไปโดยเคร่งครัดมาก ขณะที่ในกฎหมายไทย เมื่อพิจารณาจากตัวบทมาตรา 226 ก็ควรถือหลักการเคร่งครัดเช่นว่านั้นแต่ศาลไทยได้วางแนวบรรทัดฐานคลายความเคร่งครัดของบทบัญญัติในมาตรา 226 มาโดยตลอด ซึ่งอาจจะมีผลดีในแง่การพิสูจน์ความจริงในคดีอาญาเป็นไปโดยถูกต้อง เพราะพยานหลักฐานนั้นมีคุณค่าในการพิสูจน์ความถูกต้องผิดของจำเลย แต่ก็อาจก่อผลในทางลบได้เช่นกัน เพราะเมื่อศาลไทยมีแนวโน้มจะแยกพยานหลักฐานที่เกิดขึ้น โดยชอบ แต่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายออกจากกัน ก็อาจเป็นผลให้เจ้าพนักงานฝ่ายบ้านเมืองไม่นำพาที่จะปรับปรุงการบริหารงานสืบสวนคดีอาญา

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้ปราศจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐโดยมิชอบ โดยต้องมีการตรวจสอบมากขึ้นและการตรวจสอบอำนาจ โดยห้ามมิให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับบุคคลใดโดยไม่มีหมายของศาลมิได้ ทั้งนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายอาญานั้นก็เพื่อให้เกิดการตรวจสอบภายนอก และก่อนที่จะมีการออกหมายอาญาจะต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่จะทำให้ศาลเชื่อว่าก่อนออกหมายจะต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อว่ามีเหตุที่จะออกหมายตาม มาตรา 66 มาตรา 69 หรือมาตรา 71 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คำสั่งศาลให้ออกหมายหรือยกคำร้องจะต้องระบุเหตุผลของคำสั่งนั้นด้วย ส่วนพยานหลักฐานตามสมควรที่ผู้ร้องขอออกหมายต้องเสนอต่อศาลก็เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดไว้

การพิสูจน์ในคดีอาญามีการพิสูจน์สองระดับ คือ⁴² “การพิสูจน์ขั้นต้นสงสัย” คือการแสดงให้เห็นด้วยพยานหลักฐานถึงการมีอยู่ของข้อเท็จจริงโดยปราศจากความ

⁴² คณิต ฒ นคร, “ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม”, ในรวมบทความด้านวิชาการ, กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2540, หน้า 203-204

สงสัยซึ่งเป็นหลักอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 27 กับ”การพิสูจน์ว่ามีมูล” คือการแสดงให้เพียงพอแล้ว สำหรับการรับฟังพยานหลักฐานในการออกหมายอาญานั้น ประธานศาลฎีกาได้ออกข้อบังคับว่า “ผู้พิพากษาไม่จำเป็นต้องถือเครื่องครัดเช่นเดียวกับการรับฟังพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย”⁴³ นั่นก็คือเพียงแค่พิสูจน์ว่ามีมูลก็พอ ซึ่งถือได้ว่าการออกหมายอาญานั้นจะต้องได้รับการพิจารณาคั่นกรองด้วยความรอบคอบ และถือเป็นการควบคุมพินิจของเจ้าพนักงานไปด้วยในตัว เว้นแต่การจับกุมความผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่ต้องมีหมายศาลตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนการค้นและการยึดอาจเรียกรวมกันว่า “การตรวจค้น” คือการตรวจค้นหาตัวบุคคลและการตรวจค้นหาเพื่อพบสิ่งของ การค้นต้องมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีเหตุอันควรเชื่ออย่างแน่นแฟ้น การค้นตัวบุคคลกฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 93 ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐที่มี “เหตุอันควรสงสัย” มีอำนาจในการค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิดซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ เป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการค้นและการกระทำความผิดกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในเรื่องสิทธิขั้นมูลฐานของปัจเจกชนด้วย หากการกระทำความผิดกล่าวขัดต่อกฎหมาย พยานหลักฐานที่ได้จากการกระทำความผิดอาจเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวได้

2.4.2 ศาลปกครอง

ในประเทศต่างๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้นต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่า รัฐได้ยอมตนอยู่ให้กฎหมาย การกระทำใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันว่า การกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรม

⁴³ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา

ทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองเฉพาะในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในแง่ของความเหมาะสม⁴⁴ การกระทำที่ถูกลงควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ⁴⁵

1) การกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติทางกายภาพ เช่น การรื้อถอนอาคารการก่อสร้างถนน ฯลฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

2) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย เช่น คำสั่งอนุมัติคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ฯลฯ หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นนั้นแตกต่างจากคดีอาญา ที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวมุ่งหมายที่จะให้ศาลลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แต่ไม่มีผลกระทบต่อการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่เป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีอาญานั้นแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจสืบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจนั้นจะตกอยู่ภายใต้อำนาจของการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้วาง “ข้อยกเว้น” ไม่ให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไปใช้บังคับกับ “องค์กร” และ “ประเภทของการปฏิบัติงาน” ซึ่งมีทั้งสิ้น 9 กรณีด้วยกัน⁴⁶ ซึ่งในมาตรา 4 (8) คือการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติไว้โดยละเอียดแล้ว ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ การดำเนินการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ ก, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง*, (เล่ม 2) ,2539,หน้า 140

⁴⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์ ข, *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*, 2540,หน้า 67

⁴⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539, มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ ... (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.

ประกอบกับพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บัดนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานแล้วว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลถึงเหตุที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ด้วยว่าเพราะไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2545 (ประชุมใหญ่) ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้จับกุมฟ้องคดีและถูกพนักงานสอบสวนสอบสวนดำเนินคดีตลอดจนพนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลในคดีอาญานั้น แม้อต่อมาศาลฎีกาจะพิพากษายกฟ้องโดยวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดบางข้อหาก็ตาม ก็ยังถือได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจเป็นการเฉพาะโดยตรง ไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม คดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานตำรวจในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการตรวจค้นจับกุมบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System)

กระบวนการยุติธรรมมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งนำมาใช้ประยุกต์กล่าวคือ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม ดังนี้

3.1 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายถึง การดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายทางอาญา เช่น หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานอัยการ หน่วยงานศาล หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการชั้น

สืบสวน สอบสวน พิจารณา พิพากษา บังคับคดี หรือกระบวนการอื่นใดอันจะยังให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม⁴⁷

ทฤษฎีนี้ต้องการส่งเสริมและเน้นประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งควบคุมระงับและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก ทฤษฎีนี้เชื่อว่าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม หรือจับกุมอาชญากรรมมาลงโทษตามกฎหมายได้ ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริตจากการถูกคุกคามจากอาชญากรรม ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีสถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดสูง และผู้ที่ถูกจับกุมได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่กระทำผิดจริง โดยมีหลักประกันแก่สังคมว่าการดำเนินคดีอาญาจะต้องดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีความแน่นอนและ ด้วยความเชื่อว่าฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ตำรวจและอัยการ) จะค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้ดีกว่าศาล การค้นหาข้อเท็จจริงในคดีจะพยายามให้ยุติในขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรมให้มากที่สุด⁴⁸ และหากยอมรับว่าการค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นตำรวจและอัยการเพียงพอที่จะเชื่อถือได้แล้ว การใช้ดุลพินิจสั่งคดีย่อมสามารถกระทำได้อย่างไม่ต้องลังเล คดีอาญาต่างๆ ก็สามารถดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอและมีความต่อเนื่อง⁴⁹ ซึ่งจะส่งผลให้ ผู้ต้องสงสัยที่เป็นผู้บริสุทธิ์ถูกปล่อยตัวโดยเร็ว และผู้ต้องหาที่มีหลักฐานว่าเป็นผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีแน่นอนเช่นกัน โดยบทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมอาชญากรรม ในบริบทของการป้องกันอาชญากรรมภายใต้ระบบการลงโทษ (Penal Sanction) มีเป้าหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ⁵⁰

- 1) การป้องกันมิให้บุคคลกระทำความผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเฉพาะป้องกันมิให้มีผู้กระทำความผิดครั้งแรก
- 2) การลดจำนวนผู้กระทำความผิดซ้ำ หรือป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำความผิดอีกกล่าวได้ว่าทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ เน้นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยรวดเร็ว และแน่นอน ซึ่งตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

⁴⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, บุญทิพย์ ผ่องจิต แลนเกรฟ และประธาน วัฒนวานิชย์, *สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย*. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำรา สหาคคมสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, หน้า 307

⁴⁸ ประธาน วัฒนวานิชย์, *ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม*, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2, 2520, หน้า 151-152

⁴⁹ ประธาน วัฒนวานิชย์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 151

⁵⁰ ประธาน วัฒนวานิชย์, (ม.ป.ป.), *บทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมอาชญากรรม*, รวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี, ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า 130

อัยการ รวมกันค้นหาความจริงทำให้ส่งผลต่อปริมาณคดีในชั้นศาลลดน้อยลงและสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

3.2 ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Legal Process) เป็นทฤษฎีที่ยึดกฎหมายเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา จะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นไปตามขั้นตอนต่างๆ ของกฎหมาย

ทฤษฎีนี้จะไม่เห็นด้วย กับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการ ของทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมในชั้นตำรวจกับอัยการ แต่จะต้องจัดให้มีการพิจารณาคดี หรือไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาอย่างเป็นทางการ และเปิดเผยต่อประชาชนในศาลยุติธรรม ผู้ต้องหาที่มีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาชี้ขาดแล้วว่า ผู้นั้นมีความผิด

ในปัจจุบันนี้ประเทศต่างๆ ในโลก ก็ได้ปฏิบัติตามแนวความคิดของทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเฉพาะเจาะจงไปแต่มักจะเป็นระบบผสมของทฤษฎีทั้งสองนี้ กล่าวคือ ระบบงานยุติธรรมทางอาญามักจะคำนึงถึงทฤษฎี ทั้งสองนี้ควบคู่กันไป เป็นเพียงแต่ว่าอาจจะมียุติธรรมที่เน้นหนักไปทางด้านทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งก็ได้

ปรัชญาพื้นฐานทางอาชญาวิทยาขององค์กรแต่ละองค์กร ในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมนี้หาได้ประกอบเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบไม่ ในทางปฏิบัติองค์กรแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่างก็ปฏิบัติงานไปตามแนวทางและวัตถุประสงค์ของตนเอง แม้ว่าจะมีเป้าหมายหลักอันเดียวกัน คือ การควบคุมอาชญากรรมแต่เนื่องจากแต่ละองค์กรมีปรัชญาพื้นฐานทางอาชญาวิทยาที่แตกต่างกัน จึงตีความหมายของเป้าหมายหลักนี้ไม่เหมือนกัน ดังนั้นในการที่จะแก้ปัญหาทางด้านความไม่เป็นระบบของกระบวนการยุติธรรมจึงต้องคำนึงถึงปรัชญาอันเป็นพื้นฐานแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมากมิฉะนั้นก็อาจจะทำให้การบริหารกระบวนการยุติธรรมไม่ประสบผลสำเร็จ และอาจทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

4. แนวคิดการบูรณาการการสืบสวนสอบสวน

ความหมายของการบูรณาการ หรือคำในภาษาอังกฤษว่า Integration มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Integrat หมายถึง การทำให้รวมกันได้ทั้งหมด ไม่มีส่วนใดขาดหายไป คำว่า การบูรณาการ ในความหมายทั่วไป หมายถึง การทำสิ่งที่บกพร่องให้สมบูรณ์ โดยการเพิ่มเติมส่วนที่ยังขาดอยู่เข้าไป หรือเป็นการนำส่วนประกอบย่อยมารวมกันตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไป เพื่อทำให้เป็นส่วนหนึ่งของส่วนทั้งหมดที่ใหญ่กว่า การบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งเข้าไปเป็นส่วนประกอบของอีกสิ่งหนึ่งเพื่อให้สิ่งนั้นเกิดความสมบูรณ์ขึ้น มักเป็นการรวมกันของ

ส่วนประกอบย่อยที่มีความแตกต่างกันตั้งแต่สององค์ประกอบขึ้นไปให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของแกนหลักหรือส่วนทั้งหมดที่ใหญ่กว่า

แนวคิดในการบูรณาการ เกิดขึ้นเนื่องจากผลกระทบจากอาชญากรรมลักษณะ ดังกล่าว ทวีความรุนแรงและขยายวงกว้างออกไปจนกลายเป็นปัญหาในระดับประเทศและระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นเครือข่ายโยงใยข้ามชาติ ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้นานาประเทศต่างได้รับผลกระทบจากปัญหา และเริ่มต้นตัวในการที่จะจัดการกับปัญหาขององค์กรอาชญากรรม⁵¹ เพราะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในสังคม ทำให้ประชาชนหวาดผวาและเกรงอิทธิพลของอาชญากรรมเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องทำงานหนัก และการควบคุมสังคม โดยกฎหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควร เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายมักจะท้อแท้กับการต่อสู้ปัญหาองค์กรอาชญากรรม ทำให้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐด้อยลง และกระบวนการยุติธรรมยังมีปัญหาเรื่องความร่วมมือและการรวมกำลังของหน่วยงาน ต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรมไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการติดอยู่กับการยึดถือโครงสร้างเชิงอำนาจไม่ร่วมมือกันเท่าที่ควร มีการทำงานแบบแยกส่วน ไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันหวงแหนอำนาจหน้าที่ไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นเข้ามาก้าวล้ำและไม่ชอบการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในลักษณะเป็นทีม⁵²

4.1 การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

ส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์ เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

4.2 ออกแบบและพัฒนาระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ

1) วางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ (Cross Functional Management System) ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chains) ครอบคลุมกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ รวมทั้งกำหนดบทบาทภารกิจให้มีความ

⁵¹ วันชัย รุจนวงศ์, ฝ่าองค์กรอาชญากรรมเมะเร็งร้ายของสังคม, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2548, หน้า 77

⁵² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 48-49

ชัดเจนว่าใคร มีความรับผิดชอบในเรื่องหรือกิจกรรมใด รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs)

2) การออกแบบ โครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่ต้องอาศัย การดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ไม่ยึดติดกับ โครงสร้างองค์การและระบบราชการแบบเดิม

3) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยืดหยุ่นศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศและการบริหารงานแบบบูรณาการ⁵³

สรุปได้ว่าอาชญากรรมได้พัฒนารูปแบบและวิธีการที่มีความซับซ้อนการทำงานด้านการสืบสวนสอบสวนต้องอาศัยความร่วมมือหลายภาคส่วนซึ่งมีทักษะและบุคคลกรที่หลากหลายเพื่อแสวงหาประโยชน์แห่งความสำเร็จร่วมกันทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค ในทัศนะของผู้วิจัยการทำงานในลักษณะบูรณาการร่วมกันต้องอาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกันในระดับเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์ระดับองค์กรตลอดบางลักษณะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากนี้การทำงานในลักษณะบูรณาการร่วมจะทำให้เกิดความไว้วางใจและเชื่อมั่นจากประชาชนได้ดีกว่าการทำงานในลักษณะหน่วยงานเดียวโดยเฉพาะงานที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรืองานที่กระทบกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ การทำงานแบบบูรณาการร่วมก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานร่วมกัน ทั้งยังโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ซึ่งเหมาะสมในระบบราชการไทยมาก

5. ประวัติการสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 จนถึงปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนอำนาจสอบสวนในระหว่างพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ) กับตำรวจหลายครั้งคือ⁵⁴

- พ.ศ.2478 – 2481 อำนาจสอบสวนอยู่กับอำเภอฝ่ายเดียว
- พ.ศ.2482 – 2487 อำนาจสอบสวนโอนมาอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.),แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561)ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการ

⁵⁴ สำนักสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง,โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน,2551,น.3

- พ.ศ.2488 อำนาจอยู่กับตำรวจและอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

- พ.ศ.2489 – 2502 อำนาจสอบสวนอยู่กับนายอำเภอ โดยนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งให้ตำรวจทำการสอบสวน

- พ.ศ.2503 -2506 อำนาจอยู่กับอำเภอและกิ่งอำเภอ (และฝ่ายจังหวัด) โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

- พ.ศ. 2506 – ปัจจุบัน อำนาจสอบสวนเป็นของตำรวจฝ่ายเดียว กลไกของรัฐในด้านการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ได้วิวัฒนาการไปในรูปแบบต่างๆโดยมีการจัดสรรอำนาจระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง โดยใช้เหตุผลทางด้านการเมืองและประวัติศาสตร์ในการรวมอำนาจมาเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการพิจารณา

ฝ่ายปกครอง⁵⁵ อาทิ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ กรรมการอำเภอ ผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามและดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดในประเทศไทยมาช้านานก่อนที่จะมีองค์กรตำรวจเกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะถือว่าฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข อันเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทย แต่เดิมส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายปกครองแม้ว่าต่อมาในสมัย รัชกาลที่ 4 จะได้มีการนำระบบตำรวจจากต่างประเทศเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ยังจำกัดอยู่ในเขตนครบาลหรือส่วนกลางเป็นหลัก ในส่วนภูมิภาคซึ่งระบบตำรวจยังเข้าไปไม่ถึง ยังคงใช้ฝ่ายปกครองทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ ดังจะเห็นได้จาก ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116 ข้อบังคับนี้แม้ใช้คำว่าข้อบังคับแต่มีค่าเป็นกฎหมายเพราะระบุว่าเป็น ประกาศพระบรมราชโองการ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งศาลฎีกาในปัจจุบันก็พิพากษายอมรับว่า ประกาศพระบรมราชโองการ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีค่าบังคับเป็นกฎหมายด้วย

จากบทบาทอันสำคัญของฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญามาช้านานนี้เอง⁵⁶ เมื่อมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประเทศไทยได้จ้างนักกฎหมายจากต่างประเทศมาช่วยเป็นกรรมการร่างด้วยเพื่อให้ได้ใช้เป็นข้อต่อรองกับบรรดาประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในภาคพื้นยุโรปซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าในระบบกฎหมายที่มีมาตรฐานตามหลักสากล ให้

⁵⁵ สำนักสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เล่ม 1 ,โรงพิมพ์อาสาธาภิบาล,2551,น.1- 3

⁵⁶ “อ้างแล้ว”

มีความเชื่อถือในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยและยอมยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับประเทศไทยในที่สุด

โดยที่ในต่างประเทศนั้น การดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยเฉพาะ หากนำหลักกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวมาใช้โดยตรง จะต้องมีการเลิกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญาซึ่งมีมาช้านานไปด้วย แต่ประเทศไทยได้ตอรองว่าไม่ขัดข้องที่จะนำหลักกฎหมายต่างประเทศมาใช้ในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ขอให้รักษาระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีอยู่แล้วไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

ดังนั้น คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว จึงต้องรักษาองค์กร ฝ่ายปกครองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปด้วย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในส่วนภูมิภาคควบคู่กับตำรวจ ดังเห็นได้ว่ากฎหมายจะใช้ถ้อยคำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” อยู่ทุกครั้งไป อาทิ ในเรื่องสืบสวน การจับ การค้น การสอบสวนคดีอาญา ฯลฯ

การสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากพระนครและธนบุรี (ส่วนภูมิภาค) ตั้งแต่สมัย ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และก็ใช้เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2478 จึงมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2478 (เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478) ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนคดีและวิธีการสอบสวนไว้โดยเฉพาะ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายนี้ จึงเป็นการยกเลิกอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความผิดอาญาในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ การสอบสวนคดีอาญา ซึ่ง มาตรา 18 ได้บัญญัติ ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าเกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับในเขตอำนาจของตนได้.....

ฉะนั้น ตั้งแต่ พ.ศ.2478 เป็นต้นมา การสอบสวนความผิดอาญาในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นอำนาจของกรมการอำเภอ จึงได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ ได้แก่

- 1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่
- 2) ปลัดอำเภอ

3) ข้าราชการตำรวจชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และเรียกผู้มีอำนาจดังกล่าวว่า พนักงานสอบสวน

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนหลายฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบให้พนักงานสอบสวนฝ่ายอำเภอเป็นผู้ทำการสอบสวน โดยฝ่ายตำรวจมีหน้าที่จับกุมปราบปราม

ในปี พ.ศ.2481 (พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้มีการโอนการสอบสวนคดีอาญาจากอำเภอให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการโอนหน้าที่การสอบสวน ทั้งนี้ตามหนังสือที่ 349/2480 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2480 โดยแจ้งว่ารัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการรักษาความสงบภายใน โดยเฉพาะเรื่องโจรผู้ร้ายว่าจะได้จัดการป้องกันกวดขัน โดยจะปรับปรุงหน้าที่การปราบปรามให้เหมาะสม แล้วให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญจึงตกลงให้โอนหน้าที่การสอบสวนคดีจากกรมการอำเภอให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายตำรวจดังเช่น ตำรวจนครบาล โดยให้เหตุผลว่า⁵⁷

1) เมื่อได้มอบอำนาจให้ตำรวจฝ่ายเดียวแล้ว เมื่อตำรวจมีกำลังเพียงพอ การปฏิบัติหน้าที่คงได้ผลดีสมประสงค์

2) ฝ่ายอำเภอเมื่อปลดเปลื้องภาระเรื่องการปราบปรามและสอบสวนไปแล้วจะได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองบำรุงส่งเสริมและอบรมพลเมืองให้บังเกิดผลดีได้เช่นเดียวกัน การโอนอำนาจดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2481 เป็นต้นไป โดยเริ่มทยอยโอนไปบางพื้นที่ ทั้งนี้ตามหนังสือที่ 409/2480 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2480

หลังจากที่อำนาจการสอบสวนได้โอนไปอยู่กับฝ่ายตำรวจตั้งแต่ พ.ศ.2481 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ.2488 (นาวาเอกหลวงศุภชลาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ 7164/2488 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2488 สั่งการว่า ได้มีหนังสือนายกรัฐมนตรีและหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ให้เปลี่ยนแปลงหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาใหม่⁵⁸สรุปได้ว่า ให้ตำรวจกับอำเภอสอบสวนร่วมกัน โดยให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และได้วางระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนไว้ 14 ข้อ โดยให้เริ่มปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่จังหวัดได้รับหนังสือฉบับนี้

ต่อมาในปลาย พ.ศ.2488 (นายทวี บุญยเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการสอบสวนคดีอาญาอีกครั้งหนึ่ง ตามหนังสือด่วนมาก ที่ 246/2488 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2488 แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนการ

⁵⁷ “อ้างแล้ว” ,เชิงอรรถ 65

⁵⁸ “เรื่องเดียวกัน” ,หน้า 39-41

สอบสวนจากฝ่ายตำรวจมาเป็นหน้าที่ของฝ่ายอำเภอดำเนินการต่อไปแต่ฝ่ายเดียว ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2489 การเปลี่ยนแปลงการสอบสวนครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ให้เหตุผลเพียงว่า ได้รับหนังสือจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหนังสือของนายกรัฐมนตรีว่าให้เปลี่ยนแปลงหน้าที่การสอบสวนในช่วงนี้ การสอบสวนจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือร่วมกันสอบสวนคดีทั้งฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครอง

อนึ่ง ในช่วง พ.ศ.2496 ได้มีการแก้ไขอำนาจการสอบสวนเล็กน้อยตามข้อบังคับที่ 3/2496 โดยกำหนดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนประจำอำเภอจะสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ทำการสอบสวนหรือร่วมกันทำการสอบสวนก็ได้

ต่อมาในปี พ.ศ.2502 (จอมพลประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับที่ 8/2502 ลงวันที่ 25 ตุลาคม กำหนดให้ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ปลัดอำเภอจะเข้าทำการสอบสวนได้ต่อเมื่อมีเหตุผลอันสมควร และนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสั่งให้ไปทำการสอบสวน ข้อบังคับดังกล่าวเริ่มใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2503 โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ 16335/2502 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2502 อ้างเหตุผลว่า ต้องการจะรวมกำลังกันปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนให้มีประสิทธิภาพและเรียบร้อยรวดเร็ว โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติก่อนใช้ข้อบังคับให้ฝ่ายตำรวจเข้าไปช่วยฝ่ายอำเภอทำการสอบสวนคดีเพื่อเป็นการฝึกงาน

ในปี พ.ศ.2506 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจและ จอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) กระทรวงมหาดไทย ขอแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร แต่นายกรัฐมนตรีซึ่งรักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจคัดค้านไม่เห็นด้วย และได้มีหนังสือ ที่ พ.8/2506 ลงวันที่ 16 เมษายน 2506 ไปถึงกรมตำรวจ สรุปได้ว่า⁵⁹

- 1) ไม่เห็นด้วยกับการขอแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว และเห็นควรระงับ
- 2) ในเขตนครหลวง ให้อำนาจการสอบสวนอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว
- 3) ในส่วนภูมิภาค ให้เร่งรัดหาทางให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนแต่ฝ่ายเดียวให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้

⁵⁹ “อ้างแล้ว”

กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือที่ 16914/2506 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2506 ส่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2506 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2506 ซึ่งกำหนดให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนได้ แต่ฝ่ายเดียวและยังตั้งการว่าฝ่ายปกครองไม่พึงกระทำหน้าที่จับกุมผู้ต้องหาที่กระทำผิดคดีอาญาใดๆ

หลังจากใช้ข้อบังคับฯ ปี 2506 มาจนถึงปี 2509 จอมพลประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) กระทรวงมหาดไทยก็ได้ขอแก้อำนาจการสอบสวนใหม่ โดยข้อบังคับที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 โดยยังคงมีหลักการเดิม คือ อำนาจการสอบสวนอยู่กับฝ่ายตำรวจแต่ให้ฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าร่วมสอบสวนได้บางกรณี คือ

- 1) กรณีประสบเหตุความผิดอาญา ก็ให้จับกุมหรือตั้งจับกุมได้และสอบสวนเบื้องต้นเท่าที่จำเป็น
- 2) กรณีร้องขอความเป็นธรรม ก็อาจสั่งให้พนักงานสอบสวนชี้แจงผลการสอบสวนหรือเข้าควบคุม การสอบสวนได้ หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวน
- 3) กรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญาเนื่องจากกระทำตามหน้าที่ก็ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ร่วมสอบสวนด้วย

การแก้ไขดังกล่าว อ้างเหตุผลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0201/1695 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2509 ว่า ตามที่ได้ใช้ข้อบังคับที่ 1/2506 มานั้น ได้รับฟังผลการปฏิบัติและได้รับคำร้อง คำชี้แจงต่างๆ จากเจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไปแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจควบคุมสั่งการงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ที่ตนต้องรับผิดชอบได้ตามสมควร จึงแก้ไขระเบียบการสอบสวนคดีอาญาเสียใหม่

หลังจากได้ใช้ข้อบังคับที่ 1/2509 จนถึงพ.ศ.2518 (นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) กระทรวงมหาดไทย ก็ได้แก้ไขปรับปรุงเรื่องการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ตามข้อบังคับที่ 1/2509 ใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สามารถเข้าควบคุมการสอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเองได้ กระทรวงมหาดไทยให้เหตุผลตามหนังสือ ค่วนมาก ที่มท 0201 /ว 403 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2518 ว่า ได้รับคำร้องเรียนว่าการสอบสวนคดีอาญา ในส่วนภูมิภาคไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวทำการสอบสวนและคดีสำคัญมักจะถูกตัวคนร้ายไม่ค่อยได้ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค งานด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งรวมถึงการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบที่จะต้องควบคุมดูแลจึงต้อง

ปรับปรุงการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจควบคุมการสอบสวนได้ใกล้ชิดขึ้น

หลังจากที่ได้โอนอำนาจการสอบสวนคดีอาญาไปอยู่กับฝ่ายตำรวจตั้งแต่ พ.ศ.2506 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ.2502 (นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอำนาจจากการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท (10 ประเภท) ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่โดยตรงของฝ่ายปกครองอยู่แล้วให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อกับทางราชการ ซึ่งต่อมาได้ขยายไปถึงกฎหมายของท้องถิ่น คือเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล และข้อบัญญัติเมืองพัทยา

หลังจากนั้นจนถึง พ.ศ.2523 (นายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ก็ได้มีการปรับปรุงการสอบสวนคดีอาญาใหม่ (และได้แก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ครั้ง) ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2523 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2523 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2525 ซึ่งกำหนดให้อำนาจสอบสวนคดีอาญายังคงเป็นของฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (1) หรือ (2) เหตุที่ได้มีการแก้ไขโดยเฉพาะในเรื่องการจับกุมจะต้องขอความเห็นชอบก่อน กระทรวงมหาดไทยได้ให้เหตุผลตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 03010/1667 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2523 ว่าการสอบสวนคดีอาญาที่ผ่านมาประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเท่าที่ควร จึงต้องปรับปรุงแก้ไขให้มีการมาตรการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการที่จะตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาให้มากยิ่งขึ้น ต่อมาวันที่ 29 มีนาคม 2535 (สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีการแก้ไขมาตรา 2 (17) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ” ให้ถูกต้องกับชื่อตำแหน่งในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า พนักงานฝ่ายปกครองได้วางรากฐานการปกครองในส่วนภูมิภาคในด้านต่างๆรวมทั้งอำนาจการสอบสวน ต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมตำรวจจึงได้ถ่ายโอนอำนาจการสอบสวนให้พนักงานฝ่ายตำรวจและตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการโอนอำนาจการสอบสวนระหว่างพนักงานฝ่ายตำรวจและพนักงาน ฝ่ายปกครองสลับไปมา ขึ้นอยู่ดุลยพินิจ ข้อร้องเรียน และเหตุผลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นๆบางสมัยก็มีการสอบสวนร่วมระหว่างพนักงานฝ่ายตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง และมีการแก้ไขข้อบังคับและระเบียบต่างๆเพื่อให้งานระหว่างพนักงานฝ่ายตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองมีความชัดเจนในการปฏิบัติ

บทที่ 3

หลักเกณฑ์การสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งและถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การสอบสวนคือการตรวจสอบว่าคดีอาญาที่เกิดขึ้นผู้ต้องหานั้นจะกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ดังนั้นในคดีอาญาก่อนจึงจะมีความสำคัญ โดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่จำเป็นต้องผ่านการสอบสวนก่อนจึงจะฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาลได้ ดังนั้นหากไม่มีการสอบสวนหรือการสอบสวนไม่ชอบก็จะมีผลต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ

1. การสอบสวนคดีอาญาและดำเนินคดีของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ การดำเนินคดีอาญาจึงเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งการสอบสวนมีความสำคัญเนื่องจากเป็นกระบวนการเริ่มต้นของความยุติธรรม ดังนั้นควรทำความเข้าใจความหมาย ความสำคัญ วัตถุประสงค์ องค์กรและผู้มีอำนาจ รวมทั้งเขตของการสอบสวน

1.1 ความหมายของการสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติไว้ว่า “การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดกล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ดังนั้น การสอบสวนจึงมีขึ้นเมื่อเกิดความผิดอาญาขึ้นแล้ว ส่วนการสืบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) บัญญัติว่า “การสืบสวน” หมายความว่า “การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด อันแสดงว่า อาจเป็นการกระทำก่อนเกิดการกระทำผิดอาญา หรือเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนเมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาขึ้นแล้วก็ได้

ดังนั้นการสืบสวนและการสอบสวนเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงกันในการแสวงหาพยานหลักฐานประเภทต่าง ๆ นำมารวบรวมเป็นระบบตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องที่กระทำความผิดเพื่อจะทราบข้อเท็จจริง พิสูจน์ความผิด เอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการยุติธรรม

1.2 ความสำคัญของการสอบสวน

ประเด็นสาระสำคัญของการสอบสวนอยู่ที่ว่า ในการสอบสวนคดีอาญาที่ได้เกิดขึ้นนั้นจะกระทำได้อีกโดยหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณี ดังต่อไปนี้

1) การสอบสวนจะชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการนั้นได้กระทำโดยเจ้าพนักงานสอบสวน (ป. วิอาญา มาตรา 2 (6)) และพนักงานสอบสวนจะต้องมีเขตอำนาจที่จะสอบสวนคดีนั้นๆ ได้ (ป. วิอาญา มาตรา 18-21) การสอบสวนใดที่มีได้เป็นไปตามนัยที่กล่าวนี้ย่อมเป็นการไม่ชอบ

2) การสอบสวนถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการยื่นฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้ายังไม่มี การสอบสวนผู้ต้องหาที่ยังฟ้องไม่ได้ (ป. วิอาญา มาตรา 120)

3) การสอบสวนเป็นการให้พนักงานสอบสวน มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรงหลายประการ อาทิ มีอำนาจทำการตรวจตัวผู้ต้องหา การค้นพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด การจับและการควบคุม เป็นต้น

1.3 ผู้มีอำนาจและเขตอำนาจการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) ได้บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน” การกำหนดเขตอำนาจการสอบสวนจะต้องถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในจังหวัดอื่นนอกจากพระนครและธนบุรี (กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรือ อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีอยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน) ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีอยู่ หรือถูกจับในเขตอำนาจของตนได้” ทั้งนี้ มีข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับคำว่า “พนักงานฝ่าย

ปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นๆ โดยตรง เช่น ในกรณีฝ่ายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ย่อมหมายถึง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมการปกครอง หรือรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป สารวัตรใหญ่ ผู้กำกับ ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้ช่วยอธิบดี รองอธิบดี อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้รักษาการในตำแหน่งนั้นๆ ย่อมเป็นนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ดังนี้ เป็นต้น

1.4 การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองในปัจจุบัน

ใครคือพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นพนักงานสอบสวน

2) ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นพนักงานสอบสวน

จึงเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายใดจะมีอำนาจหน้าที่แค่ไหนอย่างไร ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลายอันว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรืออำนาจ ในอันที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในปัจจุบัน

ในปัจจุบันพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ดังนี้

1) คดีอาญาทั่วไป

(1) สอบสวนกรณีข้าราชการฯ ต้องหากดีอาญา

การสอบสวนคดีที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล กรรมการสุขาภิบาล และกรรมการสภาตำบล ต้องหากดีอาญา เพราะได้กระทำการตามหน้าที่หรืออ้างว่าได้กระทำการตามหน้าที่

ให้พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษรีบมาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีทราบโดยด่วน เพื่อสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมกับพนักงานสอบสวน ฝ่ายตำรวจสอบสวนดำเนินคดี และถ้าเป็นเรื่องที่เสนอมาอย่างส่วนกลาง

หรือเป็นเรื่องที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ให้กรรมการปกครองและกรมตำรวจจัดพนักงานสอบสวนของแต่ละฝ่ายร่วมกันสอบสวนดำเนินคดี

(2) การให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ

ในกรณีออกหมายจับ ตามมาตรา 66(1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเว้นแต่ความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจารจรทางบกและคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท เจ้าพนักงานจะต้องสอบสวนพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบก่อน ดังนี้

ก. ในกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ในกรณีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเอง ไม่ต้องมีหมายจับมาตรา 78 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเป็นการจับโดยอาศัยเหตุที่ออกหมายจับได้ ตามมาตรา 66(1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากผู้มีอำนาจตามข้อ ก. หรือ ข. ก่อน

(3) สอบสวนกรณีผู้กำกับการตำรวจจังหวัดเสนอขอเมื่อมีเหตุสำคัญและจำเป็น เมื่อมีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็น สมควรให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนหรือร่วมในการสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ใด ก็ให้ผู้กำกับการตำรวจจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทนเสนอเหตุผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งการ

(4) สอบสวนเบื้องต้นกรณีประสบเหตุความผิดอาญา

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ได้ประสบเหตุความผิดอาญา ซึ่งควรจะกระทำการจับกุมได้ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำการจับกุม แต่ถ้าไม่อาจจับกุมได้ทันที ก็สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุม และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนดำเนินคดี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำการสืบสวนสอบสวนในที่เกิดเหตุหรือดำเนินการทั้งหลายอื่นๆ เช่น ตรวจตัวบุคคล ตรวจสิ่งของ ค้นพบสิ่งของและยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบ ตลอดจนสอบถามปากคำบุคคล และดำเนินการอย่างอื่นเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นหลักฐานในชั้นต้นและบันทึกไว้ แล้วให้ส่งหลักฐานการสืบสวนนั้น และตัวบุคคล ที่จับไว้ไปให้พนักงานสอบสวนท้องที่ดำเนินการต่อไป

(5) สอบสวนกรณีควบคุมการสอบสวน

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจเกี่ยวกับการกำกับดูแล และอำนาจในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ร้องความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนมาชี้แจงผลการสอบสวน แล้วให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการสอบสวนให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงแนะนำได้

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวในวรรคแรกจะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด การที่จะสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันควเว้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

2. นายอำเภอสำหรับอำเภอ ก็มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะรายในเขตอำนาจของอำเภอทุกประการ ยกเว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจ

3. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เมื่อมีผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้กล่าวโทษ ร้องขอความเป็นธรรมต่อปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นเป็นการสมควร ให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนมาชี้แจงผลการสอบสวน แล้วให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการสอบสวนให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ในการนี้ ปลัดอำเภอผู้เห็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงและแนะนำได้ ถ้าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า

ประจำกิ่งอำเภอ เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่ได้ผล ก็ให้รายงานชี้แจงเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเข้าควบคุมการสอบสวนต่อไป

1.5 องค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของไทย

ในปัจจุบันที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของไทย พอแบ่งแยกตามกฎหมายที่ก่อตั้ง ออกเป็น ดังนี้

1) องค์กรที่สอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่องค์กรฝ่ายตำรวจ และองค์กรฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 18 กล่าวคือ

(ก) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นพนักงานสอบสวน

(ข) ในกรุงเทพ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นพนักงานสอบสวน

จะเห็นได้ว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจการสอบสวนคดีอาญา ทั้งองค์กรฝ่ายตำรวจและองค์กรฝ่ายปกครอง เป็นพนักงานสอบสวนและมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง ตามมาตรา 121 แต่ในทางปฏิบัติองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาที่แท้จริง คือ องค์กรฝ่ายตำรวจ เท่านั้น ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีเพียงอำนาจในการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแต่ไม่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาอย่างเต็มตัว ด้วยถูกจำกัดให้สอบสวนได้เฉพาะกรณี ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้เท่านั้น

2) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ตามกฎหมายพิเศษ

กฎหมายพิเศษที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น

(ก) พนักงานสอบสวนตาม พระราชบัญญัติว่าด้วย สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 ตามความในมาตรา 10 บัญญัติให้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับและยึดเรือที่ได้กระทำความผิดหรือมีเหตุสงสัยว่าได้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจที่จะพ่วงเรือนั้น หรือ บังคับให้ผู้ควบคุมเรือกระทำความผิดใดๆ เพื่อนำไปยังท่าเรือซึ่งเหมาะแก่การที่จะสอบสวนหรือทำการอย่างอื่นเพื่อฟ้องร้องตามกฎหมาย และในวรรคสอง การสอบสวนความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการจับกุมหรือสั่งให้จับกุ่มนั้นมีอำนาจทำการสอบสวนได้ ซึ่งพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 วรรคแปด หมายถึง พนักงานประมง กรมการจังหวัด กรมการอำเภอ เจ้าท่า พนักงานศุลกากร ผู้บังคับการ

เรือ หรือ ผู้บังคับบัญชา หน่วยทหารแห่งราชนาวิ และเจ้าพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น พนักงานสอบสวนดังกล่าว จึงเป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่สอบสวน แต่มีอำนาจสอบสวนเฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดตามที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจไว้เท่านั้น

(ข) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน ตามพระราชบัญญัติ ส้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 160 บัญญัติว่า ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าลูกหนี้หรือผู้หนึ่งผู้ใด กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นพนักงานสอบสวน กรณีที่เป็นความผิดอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย

(ค) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน ตามพระราชบัญญัติ ธรรมนูญ ศาลทหาร พุทธศักราช 2498 ตามมาตรา 57 และ 58 ซึ่งบัญญัติให้ การสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลทหารให้นายทหารพระธรรมนูญ หรือ อัยการทหาร หรือนายทหารสัญญาบัตร ที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจสอบสวน มีข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจ “อัยการทหาร” มีอำนาจสอบสวน หรือจะสั่งให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งจะแตกต่างจากพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่มีได้บัญญัติให้อัยการมีอำนาจสอบสวนเองได้ดังเช่นพระราชบัญญัตินี้

(ง) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำ อันเป็นโจรสลัด พุทธศักราช 2534

มาตรา 10 เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ทหารเรือได้ปฏิบัติการเท่าที่จำเป็นตามมาตรา 7 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือ จัดส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยเรือหรืออากาศยานและสิ่งของที่ยึดไว้และบันทึกทั้งปวงที่เกี่ยวข้องในคดีที่ทำไว้ไปยังพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้บัญชาการทหารเรือและอธิบดีกรมตำรวจร่วมกันกำหนดโดยมิชักช้า เว้นแต่ ในกรณีที่ เป็นเรือหรืออากาศยานหรือสิ่งของอื่นที่พนักงานสอบสวนไม่อาจเก็บรักษาไว้ได้ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือยึดไว้แทนพนักงานสอบสวน

สรุปว่าพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ก็คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ ที่ผู้บัญชาการทหารเรือและอธิบดีกำหนดร่วมกัน พนักงานสอบสวนตามกฎหมายพิเศษ (ก)-(จ) ดังกล่าวมาแล้ว แม้จะมีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายพิเศษ แต่ก็ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนขององค์กรฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีการประสานงานกันให้รับรู้ว่า พนักงานสอบสวนกฎหมาย

พิเศษ ได้ดำเนินการสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่จะไม่เข้าไปดำเนินการสอบสวนซ้ำอีกและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง คือ

(จ) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความรับผิดชอบในการยุติธรรม

สรุปว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจทำการสอบสวนความผิดอาญาของนักการเมือง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่า หากมีข้อร้องทุกข์กล่าวโทษต่อบุคคลและฐานความผิดตามที่ พระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้ หากพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ ได้รับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษไว้แล้ว ตามมาตรา 89 บัญญัติ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่ วันที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ แสดงว่า ประเภทของคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่จะดำเนินการสอบสวนเองโดยไม่ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. มิได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายพิเศษอื่นที่ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่นั้นๆ

1.6 วัตถุประสงค์ในการสอบสวน

เป็นการมุ่งประสงค์ต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์แห่งประสิทธิผลในการลงโทษและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม โดยมาตรา 130 ได้บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในที่ใดแล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องการไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย” ข้อกำหนดมูลฐานที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือ เป็นความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ที่จะต้องทำใจให้เป็นกลาง และการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีจะต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมดังบทบัญญัติกฎหมายที่ว่า “ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญให้สัญญากับผู้ต้องหาเพื่อจงใจให้เข้าในการอย่างใดๆ ในเรื่องที่ต้องหาขึ้น” (ป. วิอาญา มาตรา 135)

1.7 อำนาจพนักงานสอบสวน

เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมประจักษ์พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงแห่งคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติถึงอำนาจของพนักงานสอบสวนไว้ดังต่อไปนี้

1) ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำให้เพื่อ ประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อจะรู้ตัว ผู้กระทำความผิดและพยานผู้ให้เห็นความผิด (ป. วิชาญา มาตรา 131)

2) ให้อำนาจตรวจตัวผู้เสียหายเมื่อผู้นั้นยินยอม หรือตรวจตัวผู้ต้องหาหรือตรวจ สิ่งของ หรือที่ทางอันสามารถอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ให้รวมทั้งทำภาพถ่ายแผนที่หรือ ภาพวาดจำลอง หรือพิมพ์ลายนิ้วมือ หรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะกระทำ ให้คดีแจ่มกระจ่างขึ้น (ป. วิชาญา มาตรา 132(1))

พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้ต้องหาเขียนชื่อซึ่งไม่ใช่ของตนหรือ ข้อความใดๆ แม้จะพิสูจน์ความผิดก็ตาม (แนวคำพิพากษาฎีกาที่ 1368/2500)

3) ให้อำนาจค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำหรือ ได้ใช้ หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยค้น (ป. วิชาญา มาตรา 132(2))

4) ให้มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็น พยานหลักฐานได้ แต่บุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเอง เมื่อจัดส่งสิ่งของนั้นตามหมายเรียก แล้วให้ถือเสมือนว่าได้ปฏิบัติตามหมาย (ป. วิชาญา มาตรา 132(3))

ให้อำนาจยึดไว้เป็นสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมาดังกล่าว (ป. วิชาญา มาตรา 132(4)) ซึ่งการยึดตามยังดังกล่าวนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1437/1492 ให้หมายถึงการอายัดด้วย

5) ให้มีอำนาจที่จะสั่ง มิให้บุคคลออกไปจากสถานที่ซึ่งเวลาที่จำเป็นตามนัยมาตรา 137 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน ขณะทำการอยู่ที่ บ้านเรือนหรือในสถานที่อื่นๆ มีอำนาจสั่งมิให้ผู้ใดออกไปจากที่นั้นๆ ช่วงเวลาเท่าที่จำเป็น”

6) ให้มีอำนาจที่จะสอบสวนเอง หรือส่งประเด็น ไปสอบสวนเพื่อทราบความ เป็นมาแห่งคดี และความประพฤตินั้นเป็นอาชญาของผู้ต้องหาแต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาแต่ต้องแจ้งให้ ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา (ป. วิชาญา มาตรา 138)

7) ให้มีอำนาจ หมายเรียก ผู้เสียหาย หรือบุคคลใด ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำ ของเขาอาจจะเป็นประโยชน์แก่คดี ให้มาตามเวลาและสถานที่ในหมาย แล้วให้ถามปากคำบุคคล นั้นไว้

การถามปากคำนั้น พนักงานสอบสวน จะให้ผู้ให้ถ้อยคำสาบาน หรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้ และต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยพยานบุคคล

ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือนผู้ให้ข้อเท็จจริงหรือใช้กลอุบายอื่น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำ ซึ่งอยากจำให้ด้วยความเต็มใจ (ป. วิอาญา มาตรา 133)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52 บัญญัติว่า “การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวน หรือ มาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือมาศาลเนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือของศาลแล้วแต่กรณี...”

ในกรณีออกหมายอาญานั้น มาตรา 58(1) บัญญัติว่า ถ้าเป็นหมายจับ ผู้ต้องหาที่มีได้อยู่ในอำนาจศาล ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และ (3) ถ้าเป็นหมายค้น ได้แก่ ศาลหรือพนักงาน ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ดังนั้นการออกหมายจับก็ดี การออกหมายค้นก็ดี พนักงานสอบสวน มีอำนาจกระทำได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ในขณะที่เดียวกันเท่านั้น (พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 2 (17))

8) ให้มีอำนาจที่จะจับกุมและควบคุมหรือจัดการจับหรือควบคุม ผู้ต้องหาหรือบุคคลใด ซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิดหรือจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลยหรือมีประกันหรือหลักประกันด้วย หรือปล่อยไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ในเรื่องใดๆ ก็ได้ (ป. วิอาญา มาตรา 136)

นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ยังได้บัญญัติว่า

1) ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี ในกรณีซึ่งเป็นการความผิดโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การและที่รู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

2) ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ถูกจับมารวมเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวนหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น จะยึดเวลาเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก็ได้เท่าเหตุจำเป็นแต่มิให้เกินสามวัน

3) ถ้าเกิดความจำเป็นที่จะควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่ากำหนดเวลาในวรรคก่อน เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น ให้ส่งผู้ต้องหามาศาล พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหานั้นไว้

4) ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือ ปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียวพนักงานอัยการ ถ้ายังไม่มีการสอบสวนผู้ต้องหาที่ยังฟ้องไม่ได้ (ป. วิอาญา มาตรา 120)

5) ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือน แต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายๆ ครั้ง ติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

6) ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายๆ ครั้งติดๆ กันก็ได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวันและรวมกันทั้งหมด ต้องไม่เกินแปดสิบวัน

จะเห็นได้ว่า อำนาจในการควบคุมผู้ต้องหาในระหว่างสอบสวนนั้นเป็นอำนาจของพนักงาน ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจในชั้นแรกที่ถูกจับได้เป็นระยะเวลาไม่เกินสามวัน ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไปอีก จะต้องมาขออำนาจศาลสั่งขัง และการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งขังเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ โดยตรง สำหรับพนักงานอัยการพิจารณาเท่านั้น และพนักงานอัยการ เมื่อรับสำนวนการสอบสวนแล้วจะต้องพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนนั้นภายในกำหนดควบคุมที่พนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือที่ศาลสั่งขังไว้ ถ้าพนักงานอัยการไม่อาจพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนได้ภายในกำหนดดังกล่าวแล้ว เช่น ยังเห็นว่าสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมานั้นยังบกพร่องอยู่จะต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือยังจะต้องให้พนักงานสอบสวนส่งพยาน มาให้ซักถามพนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้สั่งขังผู้ต้องหาต่อศาล ไปอีก ทั้งระยะเวลาที่ขอให้ศาลสั่งขังของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรวมกันแล้ว จะต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าวในมาตรา 87 เช่น ในคดีที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา อันมีอัตราโทษอย่างสูงกว่าที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา อันมีอัตราโทษอย่างสูงกว่า สิบปีขึ้นไป ก่อนพนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการพิจารณา พนักงานสอบสวนได้ยื่นคำร้องต่อศาลมาแล้ว 6 ครั้ง ครั้งหนึ่งมีกำหนด 12 วัน เท่ากันกับผู้ต้องหาถูกศาลขังมาแล้ว 72 วัน ดังนี้

ถ้าพนักงานอัยการยังไม่อาจสั่งสำนวนการสอบสวนได้อีก ก็ยื่นคำร้องฝากขังได้อีกเพียงครั้งเดียว มีกำหนดอย่างสูงไม่เกิน 12 วัน ถ้าครบกำหนดดังนี้แล้วยังไม่อาจสั่งสำนวนได้อีก จะควบคุมผู้หาที่นั่นต่อไปอีกไม่ได้ จะกระทำได้เพียงแต่นำตัวผู้หาที่นั่นมาศาลเพื่อยื่นฟ้องเท่านั้น

ตามด้วยทกกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นกำหนด ระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา นับแต่วันที่ ถูกจับมาที่ที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจผู้ทำการสอบสวนคดี เหตุที่ต้องกำหนดระยะเวลาควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวน ก็เพราะการควบคุมผู้ต้องหาเป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาโดยตรงหากไม่กำหนดระยะเวลาไว้ก็อาจจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ต้องหา โดยอาจจะถูกกักขังควบคุมตัวโดยไม่มีคามผิด หรืออาจถูกควบคุมตัวไว้เป็นเวลานานเกิน ความจำเป็น โดยพนักงานสอบสวน อาจไม่กระตือรือร้นในการสอบสวนคดีก็ได้

เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ก็ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการผู้ มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไปตามมาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 142 แต่ที่พนักงานสอบสวน เกี่ยวข้องกับศาล ในมาตรา 71 ขอให้ศาลปล่อยผู้ต้องหาโดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ในระหว่าง สอบสวนตามมาตรา 72 หรือขอคำสั่งจากศาลถึงเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์โทรเลขให้ส่งจดหมาย ไปรษณีย์บัตร โทรเลข สิ่งพิมพ์ หรือ เอกสารอื่นซึ่งส่งทางไปรษณีย์และโทรเลขจากหรือถึง ผู้ต้องหา และยังมิได้ส่งตามมาตรา 105 เพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน หรือการกระทำอย่างอื่นตาม ประมวลกฎหมายนี้ เป็นต้น

การสอบสวนคดีของพนักงานฝ่ายปกครอง

1. เป็นเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน มาตรา 2(6)
2. อำนาจของพนักงานสอบสวนในการที่จะปฏิบัติต้องเป็นไปตามกฎหมาย และ ข้อบังคับทั้งหลายอันว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจนั้นๆ มาตรา 16
3. ต้องมีเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มาตรา 18
 - 1) ในกรุงเทพมหานคร: ร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าร้อยตำรวจตรีขึ้นไป
 - 2) ในจังหวัดอื่น
 - 2.1) นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าร้อยตำรวจตรีขึ้นไป
 - 2.2) ปลัดอำเภอ
 - 2.3) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่
4. พนักงานสอบสวนในกรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร มาตรา 20
 - 1) อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทน
 - 2) พนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด
5. พนักงานสอบสวนกรณีที่ถูกกฎหมายอื่นให้อำนาจหน้าที่เป็นกรณีพิเศษ
6. พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ
 - 1) พนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวมพยานหลักฐาน เข้าสู่สำนวน

การสอบสวน

2) เป็นผู้ทำความเห็นควรสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง และให้จัดการสอบสวน เสนอ
พนักงานอัยการ

3) ปฏิบัติตามที่พนักงานอัยการมีคำสั่งอย่างใด

7. พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในความผิด 3 ประเภท

1) ความผิดเกิดขึ้นในท้องที่เดียว มาตรา 18

1.1) ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นอ้างว่า หรือเชื่อว่า เกิดขึ้นในเขตอำนาจ หรือเขต
พื้นที่ของพนักงานสอบสวน

1.2) กรณีมีเหตุจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก ให้พนักงานสอบสวนแห่ง
ท้องที่

(1) ที่ผู้ต้องหาหรือถิ่นที่อยู่

(2) ที่ผู้ต้องหาถูกจับภายในเขตอำนาจ

1.3) กรณีมีพนักงานสอบสวนหลายคนให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้เป็น
หัวหน้าในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาราชการแทน

2) ความผิดเกิดขึ้นในท้องที่คาบเกี่ยวหลายพื้นที่

2.1) พนักงานสอบสวนในท้องที่ 6 แห่งมีอำนาจสอบสวน
ระหว่างหลายท้องที่

(1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใด ใน
กระทำการในอีกท้องที่หนึ่ง

(2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในอีกท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่ง
หนึ่งขึ้นไป

(3) ความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่

(4) เป็นความผิด ซึ่งมีหลายกรรมกระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(5) ความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(6) ความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

2.2) พนักงานสอบสวนมีหลักพิจารณาการเป็นพนักงานสอบสวน
ผู้รับผิดชอบ ดังนี้

(1) คู่ที่ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ความผิดคาบเกี่ยวได้เกิดขึ้น อ้างว่า หรือ
เชื่อว่า ได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตน

(2) ถ้ายังจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ หรือยังไม่พบการกระทำผิดเลย ในท้องที่ตามข้อ (1) พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้แก่ พนักงานสอบสวนที่จับตัวผู้ต้องหาได้ก่อนหรือพบการกระทำผิดก่อน

3) พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบกรณีผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับอยู่ในเขตอำนาจมาตรา 18 วรรคสาม

1.8 การสอบสวน และควบคุมคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ (ป.วิ.อาญา มาตรา 2(11))

ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา (ป.วิ.อาญา มาตรา 131)

การสอบสวนเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ เพราะคดีอาญาหากไม่มีการสอบสวนมาก่อนห้ามพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล การสอบสวนจึงเป็นต้นลำธารของกระบวนการยุติธรรมที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่และมีพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ คดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้ดุลพินิจเข้าควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวนดำเนินคดี

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมากที่ มท.1207/ว 981 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2532 ได้กำหนดแนวทางในส่วนของควบคุมการสอบสวนไว้ ดังนี้

1.8.1 คดีป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ

1) การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ⁶⁰

⁶⁰ สำนักสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,คู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยความสะดวก,โรงพิมพ์อาสาธาภิบาล,2551,น.148-149

(1) เมื่อคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้น ในท้องที่ใดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่ ีรับรายงานปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อรับทราบหรือพิจารณาสั่งการ

(2) ในกรณีที่คดีใด ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่าควรมีการตรวจสอบ กำกับ ดูแลการสอบสวน ให้พิจารณาดำเนินการได้ เช่น เรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาให้คำแนะนำ หรือเร่งรัดการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบที่เหมาะสมในกรณีนี้ หากผู้บังคับบัญชาของตำรวจตั้งแต่รองผู้กำกับกับการตำรวจภูธรขึ้นไปแล้วแต่กรณี เมื่อได้มาสอบถาม เร่งรัด ควบคุม ตรวจสอบ แนะนำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการใดๆ ถ้าจะเป็นการขัดแย้งหรือไม่เป็นไปในแนวทางที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการไว้ ให้หาหรือเพื่อขอความเห็นชอบจากพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวที่ได้สั่งการไว้ก่อน

(3) ในกรณีที่คดีเกิดขึ้นเป็นคดีใหญ่ หรือสำคัญ และการดำเนินการตามข้อความดังกล่าวข้างต้นจะไม่ได้ผล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในการนี้ ผู้บังคับบัญชาของตำรวจตั้งแต่รองผู้กำกับกับการตำรวจภูธรขึ้นไปแล้วกรณี จะเข้าไปเกี่ยวข้อง ควบคุมสำนวนการสอบสวนในเรื่องคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ในลักษณะสั่งการในสำนวนการสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบคดีไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าไปช่วยสอบถาม เร่งรัดแนะนำ ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการตามกระบวนการสอบสวนให้เรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน เงื่อนไข เงื่อนไข หรือคำสั่งของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนได้สั่งการไว้

(4) กรณีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพียงเข้าตรวจสอบกำกับดูแลการสอบสวน โดยไม่ได้เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ใช้ดุลพินิจที่จะปรึกษาหารือหรือกับพนักงานอัยการประจำท้องที่

(5) กรณี นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องแจ้งพนักงานอัยการท้องที่ทราบ เพื่อให้อัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการสอบสวนนั้น ในกรณีจังหวัดใดมีที่ทำการอัยการจังหวัดเกินกว่าหนึ่งแห่งพนักงานอัยการท้องที่หมายถึง พนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น

2) การให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนในคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ

เพื่อให้การควบคุมการสอบสวนเป็นไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อยและมีประสิทธิภาพเมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี ใช้ดุลพินิจที่ปรึกษาหารือกับพนักงานอัยการประจำท้องที่ เพื่อดำเนินการตาม 1.1 หรือ 1.2 หรือ 1.3 แล้วแต่กรณีได้ หากพิจารณาเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2525 ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 ให้แจ้งพนักงานอัยการท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมการสอบสวนนั้น

3) พนักงานฝ่ายปกครองจับกุมหรือร่วมจับกุมการกระทำผิดในคดีการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุม หรือร่วมในการจับกุมในคดีการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในทุกคดี

คำว่า “พนักงานฝ่ายปกครอง” จับกุมหรือร่วมจับกุมนั้น ไม่ได้หมายความว่าเพียงปลัดอำเภอ นายอำเภอ ฯลฯ เท่านั้น แต่หมายถึง พนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนั้นกรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ต่างๆ จับกุมการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ ถือว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้นั้น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองด้วย
คดีใหญ่หรือคดีสำคัญ ใช้อะไรเป็นหลักเกณฑ์กำหนด

1.8.2 คดีใหญ่หรือคดีสำคัญให้พิจารณาจากปัจจัยต่างๆ เช่น ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด ของกลางในคดีสถานที่ซึ่งมีการกระทำผิดช่วงเหตุการณ์ในการกระทำความผิด ความสนใจของสื่อมวลชนหรือประชาชนการมีผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านหรือไม่ผลเสียหายที่อาจเกิดจากคดีดังกล่าว และให้พิจารณาถึงความพร้อมของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย

1.9 บทบาทฝ่ายปกครองตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนิน อาญา พ.ศ.2523

การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบสอบสวนคดีอาญาให้เป็นไป ด้วยความยุติธรรม มีประสิทธิภาพรัดกุม ก่อให้เกิดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้น พื้นฐานของประชาชน วัตถุประสงค์ของการตราข้อบังคับ คือ เป็นการสมควรจัดระเบียบการ สอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมมีประสิทธิภาพรัดกุมก่อก่อให้เกิด หลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น และเป็นผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศชาติเป็นส่วนรวม การร่วมสอบสวน การสั่ง เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน และการให้ประกันตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ปราบกฏในข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ข้อ 12.4-12.7 ที่ว่า

“ ข้อ 12.4 ในกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควร ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวน ในจังหวัดมาชี้แจงแล้วให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการ ให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเรียก สำนวนการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงแนะนำได้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผลผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนวนการ สอบสวนมาตรวจพิจารณา และสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่ง อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธี พิเคราะห์ความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตของจังหวัด การ ที่จะสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับการตำรวจภูธรหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธร ให้เป็นอันควั้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

ข้อ 12.5 ในกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ร้องขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญารวมทั้งการอนุญาตหรือไม่ อนุญาต ให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือในกรณีที่นายอำเภอเห็นเป็นการสมควรให้นายอำเภอเรียกหัวหน้าพนักงาน สอบสวนเขตอำนาจของกิ่งอำเภอ หรืออำเภามาชี้แจงแล้วให้คำแนะนำและเร่งรัดให้ดำเนินการให้

เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในการนี้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสำนักงานการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงและแนะนำได้ ถ้านายอำเภอเห็นว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล นายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเรียกสำนักงานการสอบสวนมาพิจารณาและสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ ให้ถือว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของอำเภอ การที่จะสั่งการให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของ ผู้กำกับ การตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจ ให้เป็นอันควงเว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจ

ข้อ 12.6 ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด ร้องขอความเป็นธรรมต่อปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นเป็นการสมควร ให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำนาจของกิ่งอำเภอมารายงานแล้วให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ ในการนี้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจเรียกสำนักงานการสอบสวนมาประกอบการชี้แจงและแนะนำได้ ถ้าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล ให้รายงานชี้แจงเหตุผลไปยังนายอำเภอ และให้นายอำเภอพิจารณาดำเนินการตาม ข้อ 12.5 โดยอนุโลม

ข้อ 12.7 ในการสอบสวนการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร คดีใดหรือในประเภทใด ถ้าปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนักงานการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมถ้าปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งแต่งตั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ และให้อำนาจการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงของ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ ผู้กำกับ การตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมตำรวจ ให้เป็นอำนาจ

ของปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและให้อำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกกรณี เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นประการอื่น”

จากข้อความในระเบียบ สามารถอธิบายได้ว่าระเบียบได้ให้อำนาจกับบุคคลอยู่ 1 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย กลุ่มที่สองคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้นให้อำนาจตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนทั่วประเทศ โดยในขั้นตอนแรกมีอำนาจเรียกพนักงานสอบสวนมาชี้แจง เรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาให้คำแนะนำให้การสอบสวนดำเนินไปด้วยความเหมาะสม อันเป็นการควบคุมและในขั้นตอนที่สองนั้น เป็นการเข้าควบคุมการสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าควบคุมและในขั้นตอนที่สองนั้น เป็นการเข้าควบคุมการสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวน การสั่งเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน และการสั่งอนุญาต ไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในขั้นตอนนี้ เป็นการควบคุมอย่างเข้มและมักเป็นคดีสำคัญอยู่ในความสนใจของคนส่วนใหญ่ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ปรากฏในข้อ 12.7 ของระเบียบสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนั้น มีอำนาจเช่นเดียวกับ ปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่จำกัดเฉพาะเขตพื้นที่การปกครองของตน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบนายอำเภอมีอำนาจในเขตอำเภอรับผิดชอบ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจในเขตกิ่งอำเภอ ที่รับผิดชอบ และการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีหนึ่ง ร้องขอความเป็นธรรม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นสมควรเอง จึงจะใช้อำนาจนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เพียงแต่เห็นสมควรเท่านั้นก็ใช้อำนาจนี้ได้และมีข้อสังเกตว่า ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน ไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน รวมทั้งไม่มีอำนาจสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ปรากฏในข้อ 12.4, 12.5 และ 12.6 ตามลำดับ

เมื่อได้พิจารณาการใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาทั้งของปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจอย่างกว้างขวาง เพราะข้อบังคับใช้คำว่า “เห็นเป็นการสมควร” ไม่มีหลักเกณฑ์ การใช้อำนาจที่แน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจเท่านั้น และมีใช้จะต้องเข้าไปควบคุมการสอบสวนในทุกเรื่อง และในคดีอาญาใดที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมิได้เข้าควบคุมการสอบสวน หากผู้เสียหายก็ดี ผู้กล่าวโทษก็ดี ผู้ต้องหากี่ดี เห็นว่าการสอบสวนรวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวของพนักงานสอบสวนไม่เป็นธรรมบุคคลดังกล่าวสามารถ

ร้องขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ ซึ่งกรมการปกครองได้สั่งการไว้ว่ากรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้กล่าวโทษ ผู้ต้องหา ร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมถึงการอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือกรณีที่นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็น เป็นการสมควรกำกับดูแลเร่งรัด ติดตามการสอบสวนคดีอาญาเรื่องหนึ่งเรื่องใด

- ให้มีหนังสือแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนำสำนวนการสอบสวนมาชี้แจง แล้วให้คำแนะนำ เร่งรัด ให้ดำเนินคดีให้เป็นผลดี เป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม แล้วให้ หัวหน้าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจรายงานผลสืบหน้าของการสอบสวนให้ทราบทุกระยะ

- ให้นายอำเภอเข้าควบคุมการสอบสวนคดีในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบตามมาตรา 18 วรรคท้าย และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือปฏิบัติดังนี้

1) มีหนังสือแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ให้ทราบถึงการเข้าควบคุม การสอบสวน การมอบหมายให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมการสอบสวน หรือการ เปลี่ยนพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมการสอบสวน หรือการเปลี่ยนพนักงานสอบสวนฝ่าย ตำรวจ (ถ้ามี)

2) สั่งกำชับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ให้มีหนังสือแจ้งนัดหมายให้พนักงาน สอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมการสอบสวนทุกระยะตั้งแต่ต้นจนถึงการสอบสวนเสร็จสิ้น

3) สั่งกำชับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองให้เข้าร่วมการสอบสวนอย่างจริงจัง

4) เรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อตรวจพิจารณาสั่งการทุกระยะ 15 วันต่อครั้ง

5) เร่งรัดการสอบสวน การควบคุมฝากขังผู้ต้องหาให้เป็น ไปตามระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด

6) เป็นผู้ทำความเห็นควรสั่งฟ้อง หรือไม่สั่งฟ้อง หรืองดการสอบสวน

ดังนั้นการอนุญาตให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว การค้นของกลาง การส่งสำนวน การ สอบสวนไปยังพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนจึงต้องเสนอความเห็นให้นายอำเภอในฐานะ หัวหน้าพนักงานสอบสวนพิจารณาสั่งการทุกครั้ง

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ดังกล่าวนี้นี้ มีลักษณะเป็นเพียงข้อบังคับในทางบริหารเท่านั้น ไม่อาจลบล้างอำนาจกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มี อยู่ตามประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจาก จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจ สอบสวนคดีอาญา ฯลฯ” ให้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงเกิดขึ้น โดยผลของกฎหมาย ดังนั้น การ

ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นเดียวกัน กระทบมหาดไทยจะตราข้อบังคับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนหรือยกเลิกอำนาจสอบสวนคดีอาญาย่อมมีอำนาจกระทำได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 300/2527 พิพากษาสนับสนุนว่าข้อบังคับกระทบมหาดไทยเป็นเพียงข้อบังคับในทางบริหาร ไม่มีผลล้มล้างอำนาจสอบสวนคดีอาญาของฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากฝ่ายปกครองไปจับกุม สอบสวนคดีอาญาแล้ว เรียกหรือรับเงินสินบนจากผู้ต้องหา ก็สามารถลงโทษในความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานได้

1.10 หนังสือกระทบมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0207/ ว 981 เรื่อง การควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ

เพื่อให้การพิจารณาควบคุมคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เป็นไป ด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยรัดกุมบังเกิดผลดีกับทางราชการ จึงกำหนดแนวทางในส่วนของการควบคุม การสอบสวนดังกล่าว ดังนี้

1.10.1 การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ

1) เมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นรับรายงานปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่าควรมีการตรวจสอบ กำกับดูแลการสอบสวนก็ให้พิจารณาดำเนินการได้เช่นเรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาให้คำแนะนำหรือเร่งรัดการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบที่เหมาะสมได้

ในกรณีนี้ หากผู้บังคับบัญชาของตำรวจตั้งแต่รองผู้กำกับการ ตำรวจภูธรขึ้นไปแล้วแต่กรณีเมื่อได้มาสอบถาม เร่งรัด ควบคุม ตรวจสอบ แนะนำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการใดๆ ถ้าจะเป็นการขัดแย้งหรือไม่เป็นไปในแนวทางที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการไว้ ให้หารือเพื่อขอความเห็นจากพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวที่ได้สั่งการไว้ก่อน

2) ในกรณีที่คิดเกิดขึ้นเป็นคดีใหญ่หรือสำคัญและการดำเนินการตามข้อความดังกล่าวข้างต้นจะไม่ได้ผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเข้าควบคุมการสอบสวน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามข้อบังคับกระทบมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ 12.4 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในการนี้ผู้บังคับบัญชาของตำรวจตั้งแต่รองผู้กำกับการ ตำรวจภูธรขึ้นไปแล้วแต่กรณี จะเข้าไปเกี่ยวข้องควบคุมสำนวนการสอบสวนในเรื่องคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ในลักษณะสั่งการในสำนวนการสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบคดีไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าไปช่วยสอบถาม เร่งรัด แนะนำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการตามระเบียบ

การสอบสวนให้เกิดความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ
แผน เงื่อนไข หรือคำสั่ง ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนสั่งไว้

1.10.2 การให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาการสอบสวนในคดีอาญา

เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เพื่อให้การควบคุมการสอบสวนเป็นไปด้วยความถูกต้อง
เรียบร้อยและมีประสิทธิภาพเมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้นใน
ท้องที่ใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่
กรณี ใช้ดุลพินิจที่จะปรึกษาหารือกับพนักงานอัยการประจำท้องที่เพื่อดำเนินการตาม 1.1 หรือ 1.2
หรือ 1.3 แล้วแต่กรณี หากพิจารณาเข้าควบคุมโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ตามข้อบังคับ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ
12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 ให้แจ้งพนักงานอัยการท้องที่ทราบเพื่อให้พนักงานอัยการเข้าร่วมเป็น
ที่ปรึกษา ในการควบคุมการสอบสวนนั้น

1.10.3 พนักงานฝ่ายปกครองจับกุมหรือร่วมจับกุมการกระทำผิดในคดีเกี่ยวกับ

ป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุมหรือร่วมในคดีการกระทำผิด
เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็น
หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อบังคับ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ
12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในทุกคดี

1.11 คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 419/2556 และข้อหารือกฤษฎีกาของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ

1) เมื่อครั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บังคับบัญชาได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่า
ด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งกรมตำรวจในขณะนั้นได้ถือปฏิบัติตามข้อบังคับ
กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวตลอดมา⁶¹ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ
กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 บัญญัติให้สำนักงานตำรวจ
แห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มี
อำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
และตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และอำนาจ
หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี สำนักงาน

⁶¹ หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ดช 0016/5031 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2556

ตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 รวมทั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจะยังมีผลบังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจอยู่หรือไม่ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 183/2545 (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3.)

โดยสรุปว่าเจตนารมณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบ โครงสร้างองค์กร ภายในฝ่ายบริหาร ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติงานหน้าที่ของตำรวจ โดยมีสาระสำคัญ เป็นการกำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ ตำแหน่งและอัตราของข้าราชการตำรวจ และลูกจ้าง ทรัพย์สิน หนี้ งบประมาณรายจ่าย หรือบรรดากิจการอื่นใดที่เป็นของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ให้โอนไปเป็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ไม่มีผลกระทบถึงข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ที่เป็นการกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออก ข้อบังคับโดยมีมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารองรับหลักการในเรื่องนี้ไว้ แล้ว ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จากความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้ยึดถือปฏิบัติตามข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ตลอดมา

2) ต่อมารัฐสภาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2546 มาตรา 46 (7) บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547

ก. มาตรา 6 บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ฯลฯ

- ดูแล ควบคุม และกำกับ การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติ การตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข. มาตรา 11 บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ฯลฯ

- วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการ เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

(3) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มาตรา 5 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับและนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยอ้าง พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 11 (4) ที่บัญญัติให้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ที่บัญญัติให้ นายกรัฐมนตรี มีอำนาจออกกฎกระทรวง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ อีกทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมีที่ตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามนัยมาตรา 5 มาตรา 7 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546 ประกอบกับมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยขอหารือว่า

1) หากนายกรัฐมนตรี จะใช้อำนาจออกกฎกระทรวงหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จะวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตำรวจโดยเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อยและอยู่ในแนวทางเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เช่น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรืออำนาจในการมีความเห็นในทางคดีเป็นต้น จะทำได้หรือไม่

2) ถ้าหากสามารถทำได้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยต่างๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 หรือระเบียบที่ออกตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 จะมีผลใช้ได้ต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 4.) โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นโดยสรุปดังนี้

ประเด็นที่ 1 เห็นว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ได้ตราขึ้นตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2477 ซึ่งหลักเกณฑ์ในการออกกฎกระทรวงที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ตราขึ้นในสมัยนั้น จะกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยที่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2577 เพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) จึงเห็นว่า นายกรัฐมนตรีสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนได้

สำหรับอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบนั้น เมื่อมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้อำนาจในการวางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการ เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ไว้อย่างชัดเจน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงสามารถวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้

ประเด็นที่ 2 เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่ 1 แล้วว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนในส่วนของการตำรวจโดยเฉพาะได้ ดังนั้น กรณีที่มีเนื้อหาใดในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย และหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงหรือระเบียบที่จะออกขึ้นใหม่ เนื้อหานั้นก็ย่อมสิ้นผลใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า แต่เนื้อหาส่วนใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งที่จะออกใหม่ย่อมยังคงใช้บังคับได้ต่อไป

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ในขณะที่ นายกรัฐมนตรี ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ ให้การดำเนินคดีอาญาในส่วนของการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 11

ใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 66/2553

4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่อง ระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัด พระนครและจังหวัดธนบุรี รวมทั้งหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับคำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันในสาระสำคัญ โดยสรุปดังนี้

(1) หัวหน้าพนักงานสอบสวน

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 2.5 กำหนดว่า ภายใต้อำนาจข้อ 12 และข้อ 12.7 ให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้รักษาราชการในตำแหน่ง หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักรและมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกคดี โดยข้อ 12 กำหนดอำนาจการควบคุมการสอบสวน ข้อ 12.7 กำหนดว่า ในการสอบสวนการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร...คดีใดหรือในคดีประเภทใด ถ้าปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนมาชี้แจงพร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม ถ้าปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการดำเนินการจะไม่ได้ผลมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยแต่งตั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ และให้อำนาจการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงของปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ ผู้กำกับ การตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมตำรวจ ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และให้มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกกรณี เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นประการอื่น

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2.5 หัวหน้าพนักงานสอบสวน 2.5.4 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักรและมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีในทุกกรณี 2.6 อำนาจการควบคุมการสอบสวน "ในกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือในกรณีที่ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี เห็นเป็นการสมควร

ให้เรียกหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดการดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้

ถ้าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่เป็นผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้กรณีดังกล่าวให้ถือว่าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา 18 วรรคท้าย และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในเขตอำนาจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจ (เดิม) หรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบัน) เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีได้ทุกคดีก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้อำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย ข้อ 12.7 กล่าวคือ หากปลัดกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมตำรวจ (เดิม) หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบัน) ย่อมไม่อาจใช้อำนาจในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักรได้ เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 บทที่ 4 ข้อ 2.5.4 ที่กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับคดีในทุกกรณี โดยไม่มีเงื่อนไขของการใช้อำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าเนื้อหาข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่จำกัดการใช้อำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ (เดิม) หรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบัน) ขัดหรือแย้งกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างชัดเจน ดังนั้น เนื้อหาของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยในส่วนนี้จึงสิ้นผลการใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

(2) อำนาจการควบคุมการสอบสวน

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณีใช้อำนาจควบคุมการสอบสวน ดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนในจังหวัดมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัด ได้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะไม่ได้ผลผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และ เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด การที่จะสั่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธร ให้เป็นอันงดเว้นแต่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

2. ในกรณีที่นายอำเภอ เห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนในอำเภอมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้านายอำเภอ เห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะไม่ได้ผล นายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่า นายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และ เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของอำเภอ การที่จะสั่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธร ให้เป็นอันงด เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจ

3. ในกรณีที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนในกิ่งอำเภอมายชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เห็นว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะไม่ได้ผล ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วม

ทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญา ในเขตอำนาจของกิ่งอำเภอ การที่จะสั่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธร ให้เป็นอันงด เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมตำรวจ

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2 การควบคุมการสอบสวน 2.6 อำนาจการควบคุม การสอบสวน ในกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี เห็นเป็นการสมควรให้เรียกหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดการดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้

ถ้าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการแทน แล้วแต่กรณี เห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่เป็นผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทน แล้วแต่กรณีเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตาม มาตรา 18 วรรคท้าย และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในเขตอำนาจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ข้อ 1 ข้อ 2 และ ข้อ 3 มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2 การควบคุมการสอบสวน ข้อ 2.6 อำนาจการควบคุมการสอบสวนอย่างชัดเจน ดังนั้น เนื้อหาของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยในส่วนนี้จึงสิ้นผลการใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

(3) การควบคุมการสอบสวนคดีที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการท้องถิ่นต้อง
หากคดีอาญา

ข้อบังคับที่ 1/2509 เรื่อง ระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจาก
จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2)

ข้อ 13 การสอบสวนคดีที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น
เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการ
องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องหากคดีอาญาเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ หรืออ้างว่าได้กระทำ
การตามหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษรีบมาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีทราบ โดยด่วนเพื่อสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมกับ
พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสอบสวนดำเนินคดี และถ้าเป็นเรื่องที่เสนอมาอย่างส่วนกลางหรือเป็น
เรื่องที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ให้กรมการปกครองและกรมตำรวจจัดพนักงานสอบสวนของแต่ละ
ฝ่ายร่วมกันสอบสวนดำเนินคดี

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม
ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2 การควบคุมการสอบสวน 2.6 อำนาจควบคุมการ
สอบสวน ในกรณีที่มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้กล่าวโทษในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดร้องขอความเป็น
ธรรมเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว
หรือในกรณีที่ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนแล้วแต่กรณี
เห็นเป็นการสมควรให้เรียกหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวน
การสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำเร่งรัดดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่
ชอบและเหมาะสมได้

ถ้าผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้รักษาราชการ
แทนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่เป็นผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน
โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้
ปล่อยชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นเข้าร่วม
ทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวให้ถือว่า ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ หรือผู้
บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทน แล้วแต่กรณีเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตาม
มาตรา 18 วรรคท้าย และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในเขตอำนาจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ข้อบังคับที่ 1 / 2509 เรื่องระเบียบการ
สอบสวนคดีอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ข้อ 13 มีเนื้อหาขัดหรือ
แย้งกับเนื้อหาของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม ตรวจสอบ

และเร่งรัดการสอบสวน คดีอาญา ข้อ 2 การควบคุมการสอบสวน ข้อ 2.6 อำนาจการควบคุมการสอบสวนอย่างชัดเจน ดังนั้น เนื้อหาของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ในส่วนนี้จึงสิ้นผลการใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

(4) การควบคุม การสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรชาติอื่นๆ

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือถึงอธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมตำรวจ และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ตามหนังสือ ค่วนมาก ที่ มท.0207/ว 981 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2532 เรื่อง การควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของของชาติอื่นๆ กำหนดสาระสำคัญไว้ว่า เมื่อมีคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ เกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนรีบรายงานปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อรับทราบหรือพิจารณาสั่งการ 1.กรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าควรมีการตรวจสอบ กำกับดูแล การสอบสวนก็ให้พิจารณาดำเนินการได้ หากผู้บังคับบัญชาของตำรวจฯได้มาสอบถาม เร่งรัด ควบคุม ตรวจสอบ แนะนำ ถ้าจะเป็นการขัดแย้งหรือไม่เป็นแนวทางที่พนักงานฝ่ายปกครองสั่งการไว้ให้หรือเพื่อขอความเห็นก่อน 2. ในกรณีที่คดีใหญ่หรือสำคัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณี ในการนี้ผู้บังคับบัญชาของตำรวจฯจะไปเกี่ยวข้องควบคุมสำนวนการสอบสวนฯในลักษณะสั่งการในการสำนวนสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบไม่ได้ 3. เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุม หรือร่วมจับกุมในคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 แล้วแต่กรณีในทุกคดี

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ให้แก่หน่วยงานภายใต้บังคับบัญชา อันได้แก่ กรมการปกครอง กรมอัยการ กรมตำรวจ และจังหวัดทุกจังหวัด หนังสือดังกล่าวไม่ปรากฏว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด แต่เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาสาระในหนังสือแล้วเป็นหนังสือที่ออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่สามารถจะกระทำได้ตามหลักกฎหมายปกครอง และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้

การปฏิบัติราชการบรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งในขณะนั้นหน่วยงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้สังกัดหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย หนังสือดังกล่าวจึงไม่ผูกพันสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาของหนังสือแล้วเห็นว่า มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี เข้าควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ โดยอาศัยตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 12.6 ซึ่งมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 บทที่ 4 เรื่องมาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2.6 อำนาจการควบคุมการสอบสวน อย่างชัดเจน เนื้อหาดังกล่าวจึงสิ้นผลใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

(5) การควบคุมการสอบสวนคดีอาญาคดีป่าไม้

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 12.4 ,12.5 ,และข้อ 12.6 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี เมื่อเห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัด ให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมถ้าเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่ได้ผล มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจ การที่จะสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กำกับตำรวจจังหวัด หรือผู้บังคับการตำรวจภูธร ให้เป็นอันงดเว้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ก่อนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 มีผลใช้บังคับ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สามารถอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญา อันอยู่ในอำนาจหน้าที่การสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทุกคดีในกรณีที่เห็นเป็นการสมควร ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นการให้ดุลพินิจแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ

หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณีอย่างกว้างขวางในการเข้าควบคุมการสอบสวน ไม่ว่าคดีนั้นจะเป็นคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีอาญาทั่วไปเมื่อคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผลใช้บังคับ ย่อมส่งผลให้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ข้อ 12.4 ข้อ 12.5 และข้อ 125.6 ล้วนผลใช้บังคับลง ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

(6) การร่วมสอบสวน

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 4.3 กำหนดว่า เมื่อมีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็นสมควรให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนหรือร่วมในการสอบสวน หรือร่วมในการสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ให้ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทน เสนอเหตุผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการ

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2 การควบคุมการสอบสวน ข้อ 2.1 ที่กำหนดไว้ว่า ความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน หากพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ได้เริ่มทำการสอบสวนไปแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เว้นแต่ความผิดอาญาตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ได้ทำการสอบสวนแล้ว สำหรับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น กรณีพนักงานสอบสวนฝ่ายอื่นซึ่งไม่ใช่ตำรวจประสงค์เข้าร่วมสอบสวนคดีที่พนักงานได้ทำการสอบสวนไว้แล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนรายงานตามลำดับชั้นถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทน เพื่อขออนุมัติเข้าร่วมสอบสวน และให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่ผู้บังคับการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนสั่งการเว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยข้างต้น มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 บทที่ 4 มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ข้อ 2.1 เนื้อหาดังกล่าวย่อมสิ้นผลใช้บังคับตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

2. ระบบการสอบสวนคดีอาญาและดำเนินคดีของต่างประเทศ

การดำเนินคดีอาญาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์เพียงพอในการพิพากษาคดี จำเป็นต้องศึกษาประเทศที่มีพัฒนาการทางกฎหมายซึ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมีความแตกต่างของแนวคิดในการดำเนินคดีและระบบทั้งสองได้ถูกหล่อหลอมให้มีลักษณะที่โน้มเข้าหากันเพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียและใช้ประโยชน์ของแต่ละระบบ

2.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์จากอำนาจรัฐ โดยใช้อำนาจส่วนกลางเข้าทำการปฏิรูปอำนาจของท้องถิ่นตั้งแต่ศตวรรษที่ 18-19 ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่วนกลางในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจของฝรั่งเศสเป็นตำรวจของส่วนกลางเกือบทั้งหมด การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจของฝรั่งเศสเป็นตำรวจของส่วนกลางเกือบทั้งหมด การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะถูกควบคุมโดยพนักงานอัยการและศาล โดยรัฐได้ตราบทบัญญัติของกฎหมายสร้างหลักการคานอำนาจกัน (Check and Balance) ให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารเอง มิใช่เป็นการคานกันระหว่างอำนาจจากส่วนกลางกับอำนาจท้องถิ่น อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศฝรั่งเศสจึงมีอำนาจมากกว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Anglo-Saxon เพราะเห็นความสำคัญของพนักงานอัยการว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁶²

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นได้แยกกระบวนการพิจารณาความทางอาญาออกเป็นขั้นตอนใหญ่ๆ 2 ขั้นตอน เช่นเดียวกับประเทศต่างๆในระบบประมวลกฎหมาย อาทิ ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ตุรกี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ในอดีต ดังนั้น การดำเนินคดีในระบบดังกล่าว จึงมีการมีการแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ในขั้นตอนก่อนฟ้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนการแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงก่อนการฟ้องร้องคดี โดยจะมีองค์กรตำรวจและอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการในขั้นตอนนี้ ส่วนขั้นตอนหลังฟ้องคดีอาญาจะเป็นหน้าที่ขององค์กรศาลที่ทำหน้าที่ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในระบบดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสยังมีสิ่งที่แตกต่างกันจากประเทศอื่น คือ การมีผู้พิพากษาไต่สวน (Le Juge d instruction) หรือที่

⁶² พิมพ์เพ็ญ พัดโน, *กลไกกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* ศึกษาการณีการจับ, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, น.66

เรียกกันในอีกชื่อหนึ่งว่า ผู้พิพากษาสอบสวน (Le juge d instruction) หรือที่เรียกกันในอีกชื่อหนึ่งว่า ผู้พิพากษาสอบสวน (Le juge d investigation)⁶³ ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีที่มีความหมายยุ่งยากซับซ้อน แต่มีหลักสำคัญที่ว่า ผู้พิพากษาไต่สวนที่ทำหน้าที่สอบสวนในคดีใดแล้วก็จะทำการนั่งพิจารณาในคดีเดียวกันนั้นอีกไม่ได้ ซึ่งเป็นระบบที่ให้ศาลทำการตรวจสอบอำนาจกันเอง⁶⁴

การดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศส จะมีองค์กรใหญ่ๆ อยู่ 3 องค์กร คือ องค์กรตำรวจสอบสวน องค์กรที่สอง คืออัยการ และองค์กรที่สามคือศาลสอบสวน ทุกคนในแต่ละองค์กรมีหน้าที่ช่วยกันหาตัวผู้กระทำผิด และประสานงานกันเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ได้ ระหว่างตำรวจ อัยการ ศาล จะมีหน้าที่ที่แยกกันอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ตรวจสอบภายในองค์กรระหว่างกันเองด้วย เช่นตำรวจมีอำนาจสอบสวนเบื้องต้น กับการสอบสวนความผิด ซึ่งหน้าที่ อำนาจพนักงานสอบสวนจะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี ในขณะเดียวกันพนักงานอัยการก็เข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาได้ซึ่งเป็นการร่วมมือกันทำงาน มีลักษณะเป็นเพื่อนร่วมงาน มีการคุยปรึกษาหารือว่าคดีใดควรจะสอบสวนในแนวทางใดอัยการจะให้คำแนะนำพูดคุยกันธรรมดา สำหรับศาลก็เช่นเดียวกันเป็นการร่วมมือกันทำงานหาตัวผู้กระทำผิดและพยานหลักฐานต่างๆ แต่สำหรับศาลสอบสวนจะเข้ามาเฉพาะในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน ตำรวจสอบสวนกับอัยการจะสอบสวนเบื้องต้น เพื่อส่งให้ศาลสอบสวน ทำหน้าที่สอบสวนอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะไปสู่ศาลลูกขุนพิจารณาลูกขุนของฝรั่งเศส จะตัดสินทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ต่างจากระบบของอังกฤษที่ตัดสินเฉพาะข้อเท็จจริง แล้วศาลค่อยตัดสิน ข้อกฎหมาย

เมื่อมีความผิดทางอาญาเกิด ผู้เสียหายหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำคดีไปสู่กระบวนการยุติธรรมได้ 3 ทาง ทางที่ใกล้ที่สุดคือ ตำรวจ เพราะตำรวจมีความใกล้ชิดประชาชน อาจจะเป็นกรณีที่ตำรวจรู้เห็นเอง หรือผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือมีผู้เห็นความผิดมาแจ้งความหรือกล่าวโทษ นอกจากตำรวจแล้วพนักงานอัยการก็มี ส่วนร่วมในชั้นสอบสวน ก็สามารถรับคำร้องทุกข์ได้เช่นเดียวกัน และผู้พิพากษาสอบสวนก็สามารถรับคำร้องทุกข์ได้อีกทางหนึ่ง⁶⁵

⁶³ ในภาษาอังกฤษใช้คำเรียก “ ผู้พิพากษาไต่สวน ” ว่า “ Investigating judge หรือ Examining judge ” อ้างถึงใน อุทัย อาทิวาฬ ก.รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส,(2554),หน้า 192

⁶⁴ พิมพ์เจริญ พัฒโน ,เล่มเดิม, หน้า 66

⁶⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒน์ , กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปรียบเทียบ (ตำรวจ อัยการ ศาล กับการสอบสวนคดีอาญา ,ในเอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ณ โรงแรมโซลทวินทาวเวอร์ ,กันยายน 2538

2.1.1 ผู้มีอำนาจสอบสวน

เมื่อได้รับคำร้องทุกข์ หรือมีคดีอาญาเกิดขึ้น ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบคนแรกคือเจ้าพนักงานตำรวจ(gendarmerie) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจของประเทศฝรั่งเศสก็คล้ายคลึงกับของประเทศไทยและประเทศอื่นๆทั่วโลก คือ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆทั้งวัตถุพยานและพยานบุคคล โดยในการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะกระทำร่วมกันกับพนักงานอัยการ(procureur)ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ⁶⁶ ต่างกับ ในประเทศไทยที่เจ้าพนักงานตำรวจจะทำการสอบสวนไปภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนเองจนเสร็จสิ้นแล้วจึงสรุปสำนวนทำความเข้าใจส่งไปยังพนักงานอัยการ จากนั้นหากพนักงานอัยการเห็นว่าควรทำการสอบสวนเพิ่มเติม จึงจะมีคำสั่งไปยังพนักงานสอบสวนอีกทีหนึ่ง พนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือกำกับดูแลการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจแต่แรก เจ้าพนักงานตำรวจของประเทศฝรั่งเศสจะทำการสอบคำให้การของพยานแล้วฉบับที่กลายเป็นลายลักษณ์อักษร และให้พยานลงลายมือชื่อ หากสามารถจับกุมผู้ต้องหาได้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจควบคุมตัว (garde a vue) ไว้ได้เป็นเวลา 24 ชั่วโมง ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนี้สามารถขยายอีก 24 ชั่วโมงเพื่อทำการสอบสวนและสอบคำให้การทั้งนี้ได้โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานอัยการ⁶⁷เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบตามกฎหมาย นอกจากนี้ผู้ต้องหายังมีสิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาจากทนายความด้วย อย่างไรก็ดี ในคดีบางประเภทผู้ต้องหาอาจได้สิทธิในการได้รับคำปรึกษาจากทนายความหลังจากเวลาผ่านไปแล้ว 12-72 ชั่วโมง⁶⁸ โดยหลักแล้วจะมีการคานอำนาจกันระหว่างผู้พิพากษาสอบสวนกับพนักงานอัยการและตำรวจ อีกฝ่ายหนึ่ง ในระบบฝรั่งเศสถือว่า พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจกับพนักงานอัยการเป็นองค์กร ที่ทำงานร่วมกัน แม้จะอยู่คนละสังกัด คือศาลกับพนักงานอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีลักษณะเป็นตุลาการ หลังจากสอบเข้าและเรียนจบโรงเรียนตุลาการแล้ว จะแยกออกมาเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการก็ได้ ถือว่าเป็นองค์กรเดียวกัน แต่ทำคนละหน้าที่ ส่วนในการทำงานผู้พิพากษาจะเป็นอิสระในการตัดสินใจคดี แต่พนักงานอัยการเป็นอิสระ ในการว่าคดีในห้องพิจารณา ส่วนพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทย⁶⁹

⁶⁶ Jacqueline Hodgson, French Criminal Justice (Portland:Hart Publishing,2005),75

⁶⁷ Bron MaKillop,Anatomy of a French of French Murder Case,45 American Journal of Comparative Law 527 (1997)

⁶⁸ Maximo Langer, Global Perspective on Criminal Procedure

⁶⁹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒน์ , “เรื่องเดิม” ,หน้า 85

เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ของฝรั่งเศส จะมีอยู่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการและผู้พิพากษา ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวน ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการช่วยกันค้นหา พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในคดีอาญา และจะ กำหนดบทบาทความสัมพันธ์ของเจ้าพนักงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา เกี่ยวกับการประสานความสัมพันธ์ในองค์กรกระบวนการยุติธรรม ลักษณะเช่นนี้ อาจเรียกว่า การ ดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ต่อการปราบปรามอาชญากรรม)

2.1.2 เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ตำรวจในฝรั่งเศสมีหลากหลายกอง ดังนี้

- Sure nationale อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย
- Gendarmrie อยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย
- Manicipal police อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- Campagnie Republicaine de Securite อยู่ภายใต้การควบคุมของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตำรวจทุกกองจะมีข้าราชการตำรวจ 2 ประเภท คือ “ ตำรวจฝ่ายคดี “ Judicial Police) และ “ตำรวจฝ่ายปกครอง “ (police administrative)

1. ตำรวจฝ่ายคดี มีอำนาจหน้าที่สืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง และสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนจับกุมผู้กระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวนี ตำรวจฝ่ายคดีถูก ควบคุมโดยพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น(Procureue de la Republique) จนกระทั่งมีการสอบ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดย judge d instruction แล้วจึงตก ไปอยู่ภายใต้การควบคุมของ judge d instruction ตำรวจฝ่ายคดีมี 2 ประเภท คือ 1.officers และ 2.ordinary member (agents) โดยฝ่าย แรกมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนมากกว่าฝ่ายหลัง

2. ตำรวจฝ่ายปกครอง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและบังคับใช้ กฎหมายทั่วไป โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่นเทศบาล หรือส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนและสอบสวนนั้น ตำรวจฝ่ายคดีต้องอยู่ ภายใต้อำนาจกำกับและควบคุมของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น ตำรวจของฝรั่งเศสนั้น ไม่มี หน้าที่ทำสำนวนการสอบสวนและไม่มีอำนาจสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดี ตำรวจฝ่ายคดีกลับต้องเป็น

ผู้ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานตามการชี้แนะของอัยการ การไม่ปฏิบัติตามคำชี้แนะของอัยการ มีผลทำให้ต้องถูกสอบสวนทางวินัย นอกจากนี้คำตรวจต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามสายงานของกองตำรวจแต่ละกองด้วย

ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส (Code Penal) ได้แยกความผิดอาญาออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งเรียกว่า การแบ่งประเภทความผิดแบบระบบไตรภาค⁷⁰

1. ความผิดโทษขั้นสูง หรือความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือความผิดมหันตโทษ (Crime) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จนถึงจำคุกตลอดชีวิต⁷¹ ตัวอย่างเช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น

2. ความผิดโทษชั้นกลางหรือความผิดระดับกลางหรือความผิดมัชฌิมโทษหรือความผิดมัชยโทษ(Delit) ซึ่งมีโทษหลัก คือ โทษจำคุกกับโทษปรับและมีโทษทางเลือก (Les Peines Alternatives) หรือโทษแทนที่ (Les Peines De Substitution) ซึ่งได้แก่โทษปรับแบบรายวัน โทษการทำงานบริการสาธารณะ ริบทรัพย์ โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิและโทษเสริม (Les Peines Complémentaires)⁷²

3. ความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นความผิดที่กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมีวินัยส่วนรวมโดยส่วนมากมักเป็นความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงและเป็นความผิดที่เกิดจากข้อห้าม (Mala Prohibita) ได้แก่ความผิดเกี่ยวกับจรรยา เช่น การจอดรถในที่ห้ามจอด หรือขับขี่ยานพาหนะเกินกว่าความเร็วที่กฎหมายกำหนด กระทำโดยไม่เจตนาเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายแก่ร่างกายโดยไม่ถึงกับเสียความสามารถในการประกอบกรณียกิจตามปกติ เป็นต้น โดยได้กำหนดโทษสำหรับความผิดลหุโทษไว้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ โทษปรับและโทษที่ห้ามหรือจำกัดสิทธิบางประการ⁷³

2.1.3 พนักงานอัยการ

พนักงานอัยการของฝรั่งเศส มีบทบาทในการสอบสวนอย่างมาก ได้แก่อัยการประจำศาลชั้นต้นทั้ง 3 ศาล (ศาลชั้นต้นของฝรั่งเศสมี 3 ประเภท คือ Cour d Assises Tribunal Corectionnel และ Triounal de ploice โดยแต่ละศาลจะรับฟ้อง ในคดีความผิดที่แตกต่างกัน คือ คดีอุกฉกรรจ์ คดีความผิดอาญา และคดีความผิดลหุโทษตามลำดับ

⁷⁰ อรรถชัช วงศ์อุดมมงคล, “การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดบางประเภท, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, น.48

⁷¹ SEE Code Penal ,Article 131-1

⁷² SEE Code Penal ,Article 131-3

⁷³ SEE Code Penal ,Article 131- 12,131-13,131-14,131-15,131-16,131-17

2.1.4 ระยะเวลาการสอบสวน

โดยเหตุที่พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว ในกรณีที่จับกุมผู้กระทำความผิดได้ พนักงานสอบสวนจะสอบสวนเพียงเพื่อทราบว่าผู้กระทำความผิดเป็นใคร มีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดประกอบอาชีพอะไร หากมีความจำเป็นมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ทำการสอบสวนได้ไม่เกิน 24 ชม.

ถ้าหากมีร่องรอยหรือพยานหลักฐานแน่นอนหนาและสัมพันธ์กับลักษณะที่จะสื่อให้เห็นว่า มีบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด หัวหน้าพนักงานสอบสวนต้องนำตัวบุคคลนั้นไปยังพนักงานอัยการภายใน 24 ชม. และพนักงานอัยการอาจมีคำสั่งเป็นหนังสือ หรือขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการสอบสวนต่อไปอีก 24 ชั่วโมง⁷⁴ รวมแล้วพนักงานสอบสวนจะควบคุมผู้ต้องหาเพื่อทำการสอบสวนได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง ต่อจากนั้นต้องส่งมอบตัวผู้ต้องหาให้ผู้พิพากษาไต่สวนต่อไป ในกรณีเช่นนี้ผู้พิพากษาไต่สวนอาจอนุญาตให้มีการปล่อยตัวชั่วคราว หรือออกหมายขังผู้ต้องหาไปควบคุมที่เรือนจำก็ได้⁷⁵

2.1.5 สิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนหรือไต่สวน

กฎหมายฝรั่งเศสมุ่งหมายที่จะให้สิทธิในการต่อสู้และมีหลักประกันเสรีภาพของผู้ต้องหาพอสมควร แนวคิดนี้ มีอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมของประเทศฝรั่งเศสที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด เช่น อนุญาตให้ทนายความเข้ามาช่วยเหลือแนะนำในการต่อสู้คดี การอนุญาตให้ทนายความเข้าร่วมในการพิจารณาคดีและการให้สิทธิคัดค้านการขยายระยะเวลาการควบคุมตัวด้วย เป็นต้น

คำฟ้องที่ศาลอาญาฝรั่งเศสมีสองประเภท คือ “คำฟ้องคดีอาญา” (Action publique) ซึ่งอัยการเท่านั้นมีสิทธิฟ้องและดำเนินคดีตามคำฟ้องนี้ ส่วน “ คำฟ้องคดีอาญาที่มีค่าสินไหมทดแทน หรือที่เรียกกันว่า คดีอาญาสินไหม (Action civile) ” ซึ่งคล้ายกับคดีแพ่งเกี่ยวข้องกับคดีอาญาของประเทศไทย เป็นสิทธิของผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (Code de Procedure Penale) มาตรา 3 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “ บุคคลจะฟ้องคดีอาญาสินไหมได้ต่อเมื่อได้รับความเสียหายทางทรัพย์สิน ทางกาย หรือทางจิตใจโดยตรงจากการกระทำ

⁷⁴ โกลเมน ภัทรภิรมย์, “ อัยการฝรั่งเศส ” ใน *ความรู้เกี่ยวกับงานอัยการ*, กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ, 2519, หน้า 47-48

⁷⁵ พ.ต.อุสาห์ โกมลปานิก, “ระบบผู้พิพากษาไต่สวน (Judge d Instruction) ของฝรั่งเศส,” คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, หน้า 9

ความผิดอาญานั้น⁷⁶ ตัวอย่างเช่น คนเดินถนนถูกรถยนต์ชน ได้รับบาดเจ็บ ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บตลอดจนบุตรและภริยามีสิทธิฟ้องคดีอาญาสินไหมได้ ประกอบกับมาตรา 3 วรรคหนึ่ง⁷⁷ และมาตรา 4 วรรคหนึ่ง⁷⁸ ได้กำหนดให้ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญา พร้อมกับการฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาได้ ทำให้ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเลือกฟ้องและดำเนินคดีได้ 2 ทาง คือศาลแพ่งหรือที่ศาลอาญาก็ได้

2.1.6 จุดเด่นของการใช้ระบบผู้พิพากษาไต่สวน

ระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะแปลกเด่นที่น่าสนใจ คือผู้พิพากษาไต่สวน มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาเอง ซึ่งอาจจะรับช่วงต่อจากที่ตำรวจสอบสวนเบื้องต้นแล้วส่งมา หรือเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาไต่สวนได้รับคำร้องเรียน (การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ) ว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวนดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการ หรือทนายความ จะยังไม่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวตำรวจ ทำหน้าที่เพียงสืบสวนดำเนินการค้นหาพยานหลักฐานตามคำสั่งของผู้พิพากษาไต่สวนเท่านั้น โดยผู้พิพากษาไต่สวนรับผิดชอบในการสืบค้นตัวผู้กระทำผิดรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิดเพื่อชี้ขาดว่า มีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หรือคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้กระทำผิดยังศาลเพื่อให้ตัดสินคดีได้หรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการให้หลักประกันในการดำเนินคดีอาญา และผู้พิพากษาไต่สวนเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งนั่งพิจารณาคดี (Magistras de siege) และไม่อาจถอดถอนได้ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลตัดสินคดี (Judge Judgement)

กล่าวโดยสรุป กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสแบ่งการสอบสวนเป็น 3 ประเภท คือการสอบสวนเบื้องต้น ซึ่งตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวน การสอบสวนความผิดซึ่งหน้าซึ่งตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวน และการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน โดยการสอบสวนทั้งหลายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอำนาจการของอัยการทั้งสิ้น และพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการ มีบทบาทตั้งแต่เริ่มการสอบสวน โดยอาจจะ

⁷⁶ Code de Procedure Penale Article 3, “..... Ell sera recevable pour tous chefs de dommages , aussi bien materiels que corporels ou moraux , qui decouleront des faits objets de la poursuite. “

⁷⁷ Code de Procedure Penale Article 3, “ L action civil peut etre exercee en meme temps que l action publique et devant la meme jiridiction.....”

⁷⁸ Code de Procedure Penale Article 4, “ L action civil en reparation du dommage cause par I infraction prevue par l article 2 peut etre exercee devant une jurisdiction civile, separement de l action publique...”

เข้าทำการสอบสวนเองเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้น หรือมอบหมายให้ตำรวจ ฝ่ายคดีเป็นผู้ทำการสอบสวน หรือยื่นคำร้องให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการไต่สวน

การดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของอัยการ การตัดสินคดีเป็นหน้าที่ของศาลตัดสินคดี การรวบรวมและประเมินพยานหลักฐานเป็นหน้าที่ของศาลไต่สวน ซึ่งหน้าที่ทั้งสามนี้แยกจากกันโดยเด็ดขาด นอกจากนี้ยังมีลักษณะพิเศษ 3 ประการ คือ มีตำรวจที่มีอำนาจสืบสวนจับกุมกว้างขวาง มีการควบคุมระบบการสอบสวนอย่างรัดกุม และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในงานด้านสอบสวนฟ้องร้องต่อสภานิติบัญญัติ⁷⁹

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนับว่ามีลักษณะไปในทิศทาง การดำเนินคดีอาญา โดยรัฐอย่างแท้จริงรวมทั้งองค์กรอัยการก็ทำหน้าที่ตามหลักระบบอัยการที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกประเภทคดีซึ่งให้อำนาจผู้พิพากษาทำการสอบสวนอีกด้วยแต่อย่างไรก็ตามกระบวนการทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการซึ่งทำหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล กระบวนการสอบสวนและการฟ้องร้อง จึงเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์เป็นกระบวนการเดียวกันในการมีส่วนรับผิดชอบของตำรวจ อัยการ และศาล

2.1.7 การดำเนินคดีข้อพิพาทกรณีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ในประเทศฝรั่งเศส⁸⁰ การดำเนินคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากประเด็นทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีการดำเนินคดีที่มีขอบเขตกว้างมาก ทั้งนี้เพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองและข้อพิพาทในทางเอกชนขึ้นอยู่กับเนื้อหาประเด็นแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องเป็นสำคัญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของ “คดีสิ่งแวดล้อม” ในประเทศฝรั่งเศส เราสามารถให้คำจำกัดความได้โดยพิจารณาเบื้องต้นจากความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นสำคัญ ในที่นี้คำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (และในที่นี้ถือว่ามนุษย์เป็นก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติเช่นกัน) นอกจากนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังหมายถึงการบังคับใช้กฎระเบียบหรือวิธีการต่างๆ ที่เป็นการป้องกันภัยทางธรรมชาติและมลพิษต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างมาก ไม่จำกัดแต่เฉพาะข้อพิพาทในเรื่องความรับผิดชอบ

⁷⁹ อมร จันทรสมนุญต์, *อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย*, พระนคร: โรงพิมพ์สาส์นสยาม, 2517, หน้า 627-628

⁸⁰ วรณภา ทิระสังขะ, “ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส”, 2553

สิ่งของหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่รวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งของกฎหมายต่างๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย

ดังนั้น กล่าวได้ว่าคดีสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสมีขอบเขตกว้างอาจเป็นได้ทั้งข้อพิพาททางปกครองหรือข้อพิพาททางเอกชน การพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับประเด็นแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องเป็นสำคัญนอกจากนี้คดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งของกฎหมายต่างๆหรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย

วิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นจากการประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในด้านต่างๆ จึงก่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาททางศาลขึ้น ทั้งนี้ ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจำเป็นต้องขยายขอบเขตในเรื่องเขตอำนาจศาลของตนในการตัดสินวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งทางอาญาและทางปกครองที่มีอยู่ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลและเป็นที่มาของกฎหมายภายในของฝรั่งเศสในการวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมด้วย

อย่างไรก็ดี การขยายตัวและวิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้นก็เป็นที่ไปอย่างค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากปัญหาในเรื่องอำนาจในการรับฟ้องคดีของศาล โดยเฉพาะในศาลยุติธรรม ประเด็นในเรื่องความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลยุติธรรมกำหนดขอบเขตไว้อย่างจำกัด กล่าวคือ ในเรื่องของความเสียหายตามหลักป้องกันล่วงหน้า(1) (L'agir à titre préventif) โดยกฎหมายแพ่งค่อนข้างจำกัดในการเปิดโอกาสให้มีการรับพิจารณาข้อพิพาทในกรณีของความเสียหายที่เป็นแค่การคาดการณ์ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เช่นในกรณีของการก่อสร้างต่างๆ ศาลยุติธรรมจึงไม่สามารถให้มีการออกคำสั่งที่เป็นมาตรการฉุกเฉินในทางแพ่งเพื่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า (Référé civil préventif) โดยเฉพาะในกรณีที่การก่อสร้างนั้นได้รับใบอนุญาตอย่างเป็นทางการ (จากฝ่ายปกครอง) แล้ว ดังนั้นความเสียหายที่สามารถนำมาเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งนั้นได้นั้นจำเป็นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ความเสียหายในการคาดการณ์ล่วงหน้าตามหลักป้องกันล่วงหน้าในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ดังนั้นพิจารณาได้ว่า คดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส ประเด็นเรื่องความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลยุติธรรมกำหนดขอบเขต ในเรื่องความเสียหายตามหลักป้องกันล่วงหน้า โดยกฎหมายแพ่งจำกัดในการเปิดโอกาสให้มีการรับพิจารณาข้อพิพาทในกรณีของความเสียหายที่เป็นแค่การคาดการณ์ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และความเสียหายที่สามารถนำมาเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ความเสียหายในการคาดการณ์ล่วงหน้าตามหลักการ

ป้องกันล่วงหน้าในกฎหมายสิ่งแวดล้อม สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองได้รับการพัฒนา และขยายขอบเขตไปมากกว่าคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม ตัวอย่างเช่น ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาผลกระทบหรือในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือกรณีของหลักในเรื่องความรับผิดชอบที่เกิดจากการปราศจากการป้องกันล่วงหน้า (Principe de prévention) เป็นต้น

นอกจากนี้ การวิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสก็เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะในกรณีของผู้พิพากษา การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับเทคนิคซับซ้อน จำเป็นต้องเรียก “ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” มาช่วยในการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริงด้วย รวมทั้งในกรณีของการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการแก้ไขเยียวยา เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องเทคนิคที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน

กล่าวได้ว่าคดีสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสจำเป็นต้องผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ช่วยในการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริงรวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและการแก้ไขเยียวยา สิ่งที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญต่อมาก็คือ “หลักในการแบ่งแยกคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง” ว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะตกอยู่ในอำนาจศาลใดที่พิจารณาวินิจฉัย ในการเลือกฟ้องร้องของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหายมี “เสรีภาพในการเลือกที่จำกัด” เพราะจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นกฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยผู้เสียหายหรือผู้ฟ้อง จำต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและคำนึงถึงเขตอำนาจในการรับพิจารณาคดีของแต่ละศาลเป็นสำคัญ

สรุปข้อพิจารณาสำคัญ คือ “หลักในการแบ่งแยกคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง” ผู้เสียหายมีเสรีภาพในการเลือกที่จำกัด ต้องขึ้นอยู่กับเขตอำนาจศาล โดยต้องพิจารณากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะอย่างไรก็ดี กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อยู่นั้นไม่สามารถกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ “ศาลคดีขัดกัน” ที่เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเขตอำนาจของศาลทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลคดีขัดกัน(2) จึงเป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดเขตอำนาจของศาลในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ในเรื่องเขตอำนาจของศาลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

- ความเสียหายที่เกิดจากการสร้างบ่อน้ำแร่ใต้พื้นน้ำของบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง โดยไม่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานของรัฐ เป็นเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน n° 02870 ปี ค.ศ. 1993)

- ความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสะพาน (Pont de l' île de Ré) ซึ่งเป็นงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ศาลคดีขัดกันได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาท (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน n° 02518 ปี ค.ศ. 1988)

- ข้อเรียกร้องเพื่อให้รัฐเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นของทาง (ในเขตชนบท) จากการเปิดทางให้รถบรรทุกสามารถใช้ทางได้ ศาลคดีขัดกันได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน n° 02675 ปี ค.ศ. 1992)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าคดีหรือข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมใด ขึ้นสู่ศาลใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่หรือแนวคำพิพากษาของศาล

2.1.8 เงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นการให้ศาลได้พิจารณาถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีกรณีถูกละเมิดหรือถูกระทบสิทธิ และเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การฟ้องต่อศาลยุติธรรมก็มีเงื่อนไขในการฟ้องที่จำกัด กล่าวคือ เงื่อนไขบางประการเป็นเงื่อนไขในทางรูปแบบซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็มีผลทำให้ศาลไม่รับฟ้องได้

เงื่อนไขที่ต้องการพิจารณาในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม คือ

- อำนาจในการรับคำฟ้องของศาล ผู้ฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถเลือกฟ้องต่อศาลที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งทางแพ่งและทางปกครอง ทั้งนี้จำเป็นต้องพิจารณาจากประเด็นแห่งคดีว่าเป็นประเด็นในทางกฎหมายปกครองหรือประเด็นทางแพ่ง โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจหรือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นสำคัญ

- เขตอำนาจของศาล ในคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งนั้น เช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไปในเรื่องเงื่อนไขของเขตอำนาจศาลปกติ ศาลที่มีเขตอำนาจรับฟ้องคดีนั้นเป็นศาลยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องหรือจำเลย (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 42) อย่างไรก็ตาม มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันก็ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า ผู้ฟ้องสามารถฟ้อง

ต่อศาลในเขตที่ความเสียหายเกิดขึ้นได้ (ตัวอย่างเช่น ในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางทะเล ผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลที่ความเสียหายเกิดขึ้น)

- ความสามารถของผู้ฟ้อง ผู้มีสิทธิฟ้องร้องตามคดีจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องร้องคือ ต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการฟ้องร้องโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน (เช่น การฟ้องโดยเทศบาลหรือการฟ้องโดยจังหวัดโดยผ่านประธานสภาจังหวัด เป็นต้น) หรือการฟ้องโดยนิติบุคคลทางแพ่ง ทั้งนี้ นิติบุคคลนั้นๆ ต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมาย (เช่น ตามกฎหมายการจัดตั้งสมาคมรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 หรือบริษัทตามมาตรา 1832 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง หรือสหวิชาชีพต่างๆ ตามมาตรา L.411 -1 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน) ซึ่งการฟ้องร้องโดยนิติบุคคลนี้ ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งว่ามีความสอดคล้องกับประเด็นแห่งคดีหรือไม่อย่างไร

- การมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เงื่อนไขที่สำคัญเงื่อนไขหนึ่งในการรับหรือไม่รับคำฟ้องก็คือ เรื่องการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง (Intérêt d'agir) ซึ่งตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้ว่า “บุคคลทุกคนสามารถมีสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ เมื่อมีส่วนได้ส่วนเสียโดยชอบด้วยกฎหมาย” (หากไม่มีส่วนได้เสีย ก็ย่อมไม่มีคำฟ้อง pas d'intérêt, pas d'action) การฟ้องคดีได้นั้นจำเป็นต้องมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย หรือส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ผู้ร้องมีหน้าที่ต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีส่วนได้ส่วนเสียในคดีหรือต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น และศาลมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคำฟ้องดังกล่าวโดยพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องเป็นความเสียหายทางตรง (direct) เฉพาะตัว (personnel) และแน่นอน (certain) การมีส่วนได้ส่วนเสียในคดีนั้น ไม่ได้เป็นเงื่อนไขเฉพาะกับโจทก์ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังใช้พิจารณากับบุคคลทุกคนที่เข้ามาดำเนินการฟ้องคดีด้วย เช่นผู้ร้องสอด

มาตรา 31 วรรคท้ายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิทางศาลว่า “...ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ใช้สิทธิทางศาลเพียงผู้เดียวในการดำเนินคดีเพื่อปกป้องส่วนได้เสียตามที่มีการกำหนดไว้” จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องร้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด เช่นกรณีส่วนได้เสียทางครอบครัว หรือกรณีการใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องส่วนเสียของกลุ่มบุคคล

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าเงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรมคือ

1.อำนาจในการรับคดีของศาล สามารถเลือกฟ้องต่อศาลแพ่งหรือศาลปกครองโดยพิจารณาว่าเป็นประเด็นทางปกครองหรือประเด็นทางแพ่ง และกฎหมายที่ให้อำนาจและแนวคำพิพากษา

2.ศาลที่มีเขตอำนาจรับฟ้องคดีนั้นเป็นศาลยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องหรือจำเลย

3.ความสามารถของผู้ฟ้อง ผู้มีสิทธิฟ้องร้องต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการฟ้องร้องโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน

4.การมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เงื่อนไขที่สำคัญเงื่อนไขหนึ่งในการรับหรือไม่รับคำฟ้องก็คือ เรื่องการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง

ในคดีสิ่งแวดล้อมผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ก่อให้เกิดการละเมิดตามกฎหมายและความเสียหายที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้เสียหายทางด้านร่างกายหรือทรัพย์สินนั้น ก็เป็นการง่ายต่อการพิสูจน์ แต่ในทางตรงกันข้าม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือเป็นความเสียหายร่วม ศาลก็จะพิจารณาวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด หากเป็นกรณีที่ปราศจากสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้นๆแล้ว บ่อยครั้งที่ศาลยุติธรรมจะทำการยกฟ้องคำร้องนั้น

อาจกล่าวได้ว่า คดีสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ก่อให้เกิดการละเมิดตามกฎหมายและความเสียหายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- การฟ้องคดีของสมาคม (Action des associations) สามารถพิจารณาเป็นสองส่วนคือ สมาคมที่มีการจดทะเบียน (Associations déclarées) กับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน (Associations non déclarées) สำหรับสมาคมทางสิ่งแวดล้อมที่มีการจดทะเบียน (โดยมีการจดทะเบียนความมื่ออยู่ของสมาคม ณ ที่ว่าการจังหวัด ตามมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901) โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งสามารถเป็นผู้เสียหายและดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ แต่สำหรับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนแล้วนั้น ตามปกติไม่สามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีได้ เพราะไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย (อย่างไรก็ดีศาลก็ได้วินิจฉัยเป็นข้อยกเว้นให้มีความสามารถฟ้องคดีได้) (คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993)

สรุปได้ว่าการฟ้องคดีของสมาคมสามารถแยกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

1.สมาคมที่จดทะเบียนทางสิ่งแวดล้อม (นิติบุคคล) สามารถเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายฟ้องร้องต่อศาลได้

2.สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน ไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย ปกติไม่สามารถฟ้องร้องคดีได้นอกจากศาลวินิจฉัยให้เป็นข้อยกเว้น

การใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมถือเป็นการใช้สิทธิเพื่อการปกป้องส่วนได้เสียของส่วนรวม โดยศาลยุติธรรมได้ยอมรับการใช้สิทธิเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของส่วนรวมไว้ใน

คำพิพากษา ซึ่งสมาคมเหล่านั้นต้องดำเนินการฟ้องร้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคมในการมีหน้าที่เรียกร้องค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นลักษณะส่วนรวมของสมาชิกสมาคมได้ แม้ว่าความเสียหายดังกล่าวจะไม่ได้เกิดกับสมาชิกทุกคนก็ตาม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับและยืนยันความสามารถของสมาคมในการร้องเพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้ เช่น รัฐบัญญัติที่ 95 - 101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 เกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติก็ได้สนับสนุนสิทธิในการฟ้องร้องของสมาคมในการฟ้องที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาต่อบริษัทที่ทำให้สภาพแวดล้อมต้องเสื่อมสภาพลง

ดังนั้น สรุปได้ว่าการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส มีขอบเขตกว้างอาจเป็นไปได้ทั้งข้อพิพาททางปกครองหรือข้อพิพาททางเอกชน การพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับประเด็นแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องเป็นสำคัญนอกจากนี้คดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งของกฎเกณฑ์ต่างๆหรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย และจำต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ช่วยในการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริงรวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและการแก้ไขเยียวยา โดยข้อพิจารณาสำคัญ คือ “หลักในการแบ่งแยกคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง” ผู้เสียหายมีเสรีภาพในการเลือกที่จำกัด ต้องขึ้นอยู่กับเขตอำนาจศาล โดยต้องพิจารณากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนการพิจารณาว่าคดีหรือข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมใดขึ้นสู่ศาลใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่หรือแนวคำพิพากษาของศาล และเงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรมคือ

- 1.อำนาจในการรับคดีของศาล สามารถเลือกฟ้องต่อศาลแพ่งหรือศาลปกครองโดยพิจารณาว่าเป็นประเด็นทางปกครองหรือประเด็นทางแพ่ง และกฎหมายที่ให้อำนาจและแนวคำพิพากษา

- 2.ศาลที่มีเขตอำนาจรับฟ้องคดีนั้นเป็นศาลยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องหรือจำเลย

- 3.ความสามารถของผู้ฟ้อง ผู้มีสิทธิฟ้องร้องต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการฟ้องร้องโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน

- 4.การมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เงื่อนไขที่สำคัญเงื่อนไขหนึ่งในการรับหรือไม่รับคำฟ้องก็คือ เรื่องการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง

2.2 ประเทศอังกฤษ

ระบบกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศอังกฤษเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และมีลูกขุน (Jury) เป็นระบบที่ให้คู่ความ คือ โจทก์และจำเลยต่อสู้คดีกันเองศาลถือว่าคู่ความอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน โดยผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลาง ผู้พิพากษาไม่มีหน้าที่ริเริ่มในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาความจริงหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของโจทก์เรื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าจุดเด่นของระบบกล่าวหานี้อยู่ที่ว่า เป็นกระบวนการยุติธรรมที่เปิดเผย (Publicity) และใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์ความผิดโดยให้พยานและจำเลยเผชิญหน้ากัน (Confrontation)⁸¹

ในประเทศอังกฤษ (รวมทั้งเวลส์) แม้ว่าจะมีกรมอัยการ (Department of public prosecutions) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1879 ก็ตาม แต่มิได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นและเป็นโจทก์คดีอาญาทุกคดี แต่โดยหลักการทั่วไปแล้วราษฎรทุกคน (ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายและมีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม) มีสิทธิฟ้องคดีอาญาในนามของประชาชน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติราษฎรจะไม่ฟ้องคดีอาญาเอง แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจ อาจจะใช้ดุลพินิจในการเข้าดำเนินการในนามของประชาชนมิใช่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในการฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นโจทก์โดยจะใช้ชื่อของตนเอง

อนึ่ง แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วรัฐจะไม่เข้าเกี่ยวข้องกับ การฟ้องคดีอาญาที่ราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีสิทธิฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็บางกรณี การดำเนินคดีอาญาต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอัยการ⁸² (Director of public prosecutions) หรือรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่ง Attorney General⁸³ นอกจากนี้ ในคดีอุกฉกรรจ์ อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจตาม The Prosecution of Offences Act ที่จะเข้ามาดำเนินการรับเรื่องต่อจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและเข้าฟ้องคดีด้วยตนเองในนามของกรมอัยการได้ และในคดีที่มีการอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์หรือ ศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการจะเป็นคู่ความเอง หรือในกรณีที่เป็นการคัดค้านการกระทำของผลประโยชน์ของท้องถิ่น อัยการอาจเข้ามารับเรื่องต่อจากตำรวจ เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อไป

การฟ้องคดีอาญา โดยปกติแล้ว ถือว่าราษฎรเป็นผู้ฟ้องในนามของประชาชนแต่โดยมากราษฎรจะแจ้งให้ตำรวจทราบ และตำรวจก็จะใช้ดุลพินิจเข้าดำเนินคดีอาญาในนามของประชาชน ในกรณีที่ตำรวจเป็นผู้ฟ้องคดีอาญา ตำรวจมีฐานะเป็นโจทก์และจะต้องเป็นผู้แสวงหา

⁸¹ Delmar Karlen, Anglo – American Criminal Justice (New York: McGraw-Hill, 1969) , P.8

⁸² เช่น ความผิดตามมาตรา 25 ของ Companies Act 1976 (ความผิดเกี่ยวกับการขายหุ้น โดยไม่แจ้งต่อตลาดหุ้นเสียก่อน)

⁸³ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเปิดเผยความลับของทางราชการตาม The Official Social Act. เป็นต้น

พยานหลักฐานต่อสู้กับจำเลย ดังนั้น ตำรวจ จึงมีหน้าที่แสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาที่ตนพึงให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ชนะคดีในศาลนั่นเอง

ในตอนนี้จึงอาจสรุปได้ว่า การสอบสวนเบื้องต้น (ก่อนที่จะฟ้อง) เป็นหน้าที่ของตำรวจ และนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีอำนาจจับกุมบุคคล โดยไม่ต้องมีหมายจับได้ ซึ่งอังกฤษจะให้อำนาจนี้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นสารวัตรหรือนานตำรวจที่ประจำการอยู่ ณ สถานที่บุคคลดังกล่าวถูกจับกุมและจะต้องดำเนินการไต่สวนเรื่องที่ถูกล่ามำหาทันที⁸⁴

2.2.1 กระบวนการดำเนินคดี (Process)

กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของอังกฤษ แบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้อง ออกจากกัน โดย 2 หน่วยงาน รับผิดชอบไม่ขึ้นตรงต่อกัน (เป็นอิสระซึ่งกันและกัน) กล่าวคือตำรวจทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและมาตราบังคับ คือการตรวจค้น จับกุมควบคุม ปลดปล่อยชั่วคราว ส่วนการพิจารณาตรวจสอบสำนวนสอบสวนและการฟ้องคดี เป็นหน้าที่รับผิดชอบ ของพนักงานอัยการ (crown prosecutor) ในส่วนของกระบวนการสอบสวนคดีอาญาของอังกฤษซึ่งตำรวจรับผิดชอบนั้น มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็นฝ่ายต่างๆ กล่าวคือ

เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหา ตำรวจผู้จับกุมจะต้องนำตัวผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจที่กำหนด (designated police station) โดยมีเจ้าหน้าที่ควบคุม (custody officer) เป็นผู้ตรวจสอบบันทึกรายละเอียดการจับกุม และพิจารณาว่าจะควบคุมผู้ต้องหาไว้หรือไม่ หากเห็นว่า มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะนำตัวส่งต่อเจ้าหน้าที่ประจำห้องควบคุม (detention officer) ต่อไป การดูแลความเป็นอยู่ของผู้ต้องระหว่างถูกควบคุมในสถานีตำรวจจึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ประจำห้องควบคุม (detention officer) พนักงานสอบสวน จะได้รับรายงานการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องหา และหากพนักงานสอบสวน (investigator) ประสงค์ จะสอบปากคำผู้ต้องหา (interview) พนักงานสอบสวนจะต้องแจ้งให้พนักงานควบคุม (custody officer) ทราบเพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ทำการสอบปากคำได้หรือไม่ การสอบปากคำประจักษ์พยานจากสถานที่เกิดเหตุโดยปกติเป็นหน้าที่ของตำรวจสายตรวจซึ่งจับกุมผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจเป็นผู้สอบปากคำและนำคำให้การมามอบให้พนักงานสอบสวน

กระบวนการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายเดียว แต่มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบรวบรวมพยานหลักฐานและมาตรการบังคับในการควบคุม ปลดปล่อยชั่วคราว รวมทั้งสอบสวนพยานบุคคล

เมื่อสำนวนการสอบสวนถูกส่งไปยังพนักงานอัยการซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาการควบคุมผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน

⁸⁴ Halsbury s Law of England , 3 (3), London:Butterworths,1955 ,p 353

ต่างๆ ทั้งนี้พนักงานอัยการจะต้องมีความแน่ใจว่า ข้อมูลในสำนวนการสอบสวน ที่จำเป็นเพียงพอในการตัดสินใจ สั่งคดีได้ ในการนี้พนักงานอัยการจะร้องขอหรือให้คำแนะนำแนวทางต่อพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับรูปคดีและประเด็นการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นเพิ่มเติมรวมทั้งการช่วยเหลือกระบวนการต่างๆ ในชั้นก่อนฟ้องคดี อย่างไรก็ตามการดำเนินการในชั้นก่อนฟ้องพนักงานอัยการไม่มีอำนาจสั่งการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของตนเอง⁸⁵

2.2.2 ระบบสืบสวนสอบสวน – ฟ้องร้อง⁸⁶

ตำรวจของอังกฤษอยู่ภายใต้การควบคุมของการปกครองส่วนท้องถิ่น (คือเทศบาลในรูปแบบต่างๆ) ซึ่งเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลาง (ยกเว้น Metro politan police) เพื่อให้การปราบปรามคดีอาญามีประสิทธิภาพ ประเทศอังกฤษมีหลักยอมให้ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้เอง แม้มันจะไม่มีส่วนได้เสียในคดีนั้นก็ตาม โดยถือว่าประชาชนผู้นั้นทำในนามแผ่นดิน (ซึ่งแตกต่างจากของไทยเรา ประชาชนจะฟ้องคดีอาญาได้จะต้องเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายเท่านั้น) ความจริงในเรื่องนี้จะเรียกว่าประชาชนไป “ ฟ้อง ” คดีอาญาที่เดี๋ยวกี้ไม่ตรงนัก เพราะอังกฤษเขาเรียกว่าประชาชนไป “ แจ้งข่าว ” (Layin an information) ต่อผู้พิพากษาศาลแขวง (หรือผู้พิพากษาท้องถิ่น) และ ผู้พิพากษาศาลแขวง (หรือผู้พิพากษาท้องถิ่น) ก็จะทำเนิการสอบสวน (หรือไต่สวนมูลฟ้อง) จนกระทั่งให้มีการดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การสอบสวนคดีอาญาของอังกฤษส่วนมาก จะเริ่มจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น โจทก์ฟ้องคดีอาญาต่อศาล (แม้ประชาชนจะฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลโดยลำพังได้ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนมักจะแจ้งความกับตำรวจและให้ตำรวจเป็นผู้ฟ้องคดีในนามของประชาชน) ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของตำรวจ ในการเป็น โจทก์ที่จะต้องสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาต่อสู้คดีกับคู่ความฝ่ายตรงข้าม อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหา ซึ่งต้องอาศัยพยานหลักฐานของคู่ความ ทั้งสองฝ่ายมาต่อสู้กันศาล

⁸⁵ The Code for Corwn Prosecutors, February 2010 , Article 3.2, Prosecutors must ensure that they have all the information they need to make an informed decision about how best to deal with the case. This will often involve prosecutors providing guidance and advice to the police and other investigators about line of inquiry, evidence requirement, and assistance in any pro-charge procedures throughout the investigative and prosecuting process. **However, prosecutors cannot direct the police or other investigators.**

⁸⁶ อมร จันทรมนุรณ, อำนาจสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย, พระนคร: โรงพิมพ์สาส์นสยาม, 2517, หน้า 623-625

2.2.3 เจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวน

เอกลักษณ์เด่นอีกประการของการตำรวจของประเทศอังกฤษคือ การใช้ประชาชนทำหน้าที่ตำรวจตามกฎหมาย The Police Reform Act of 2002 พลเรือนสามารถกระทำการปฏิบัติหน้าที่อย่างเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ถ้าถูกใช้ให้กระทำและกระทำภายใต้การควบคุมสั่งการของเจ้าหน้าที่ เช่น คู่กันเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่สอบสวน เจ้าหน้าที่ควบคุมตัว เป็นต้น นอกจากนี้ตามมาตรา 9 ของ The Police Reform Act of 2002⁸⁷ ยังได้จัดตั้ง คณะกรรมการอิสระพิจารณาการร้องเรียนตำรวจ หรือ The Independent Police Complaints Commission (IPCC) ขึ้น โดยประธานของคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์และมีคณะกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 10 คน โดยมาตรา 10⁸⁸ ของ The Police Reform Act of 2002 บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจครอบคลุมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ พลเรือนที่กระทำการในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ และลูกจ้างพลเรือน โดยผู้ร้องเรียนอาจจะเป็นผู้ได้รับความเสียหาย พยาน หรือผู้ใดที่ได้รับผลร้ายจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ หากพบว่าเป็นความผิดที่ไม่ใช่ความผิดอาญาและผู้ถูกร้องเรียนยอมรับสารภาพตามข้อกล่าวหาคณะกรรมการก็ตัดสินลงโทษได้เลย หากผู้ถูกร้องเรียนปฏิเสธจะต้องมีการทำการไต่สวนซึ่งในขั้นตอนการไต่สวนนี้ ผู้ร้องเรียนสามารถเข้ารับฟังการไต่สวนได้ ถ้าพบว่าการกระทำ

⁸⁷ The Police Reform Act of 2002 Article 9 The Independent Police Complaints Commission

- (1) There shall be a body corporate to be known as the Independent Police Complaints Commission (in this Part referred to as “the Commission”).
- (2) The Commission shall consist of—
- (a) a chairman appointed by Her Majesty; and
- (b) not less than ten other members appointed by the Secretary of State.....

⁸⁸ Article 10 General functions of the Commission

- (1) The functions of the Commission shall be—
- (a) to secure the maintenance by the Commission itself, and by police authorities and chief officers, of suitable arrangements with respect to the matters mentioned in subsection (2);
- (b).....
- (2) Those matters are—
- (a) the handling of complaints made about the conduct of persons serving with the police;
- (b) the recording of matters from which it appears that there may have been conduct by such persons which constitutes or involves the commission of a criminal offence or behaviour justifying disciplinary proceedings;
- (c) the manner in which any such complaints or any such matters as are mentioned in paragraph
- (b) are investigated or otherwise handled and dealt with.

ที่ถูกร้องเรียนเป็นลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย⁸⁹ คดีจะถูกส่งผ่านไป ยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาคำเนินการในความผิดทางอาญาต่อไปอำนาจหน้าที่ของตำรวจ อังกฤษนั้นมีกว้างขวางและค่อย ๆ พัฒนาขึ้นตามประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศ พบว่า ตำรวจทั้งในอังกฤษและเวลส์มีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาด้วย ภายหลังจากการพยายาม ในการปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมให้ได้มาตรฐานและมีการผ่านกฎหมาย The Crown Prosecutor Service through the Prosecution of Offences Act of 1985 อำนาจการฟ้องคดีทั้งหมดจึง ถ่ายโอนไปยังอัยการ แม้จะเป็นรูปแบบการตำรวจฟ้องอื่น แต่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเมือง ฟ้องอื่นไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของตำรวจแต่อย่างใด⁹⁰

ในอังกฤษตำรวจอังกฤษมีอำนาจสอบสวนปากคำบุคคลใดๆ ก็ได้เพื่อที่จะ ทราบว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ และไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้ต้องสงสัยหรือไม่ หากตำรวจ เห็นควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อคดี ตำรวจมีอำนาจที่จะสอบสวนปากคำนี้ได้ และให้กระทำไปตลอดไป จนกว่าผู้นั้นจะถูกแจ้งข้อหาอย่างเป็นทางการหรือมีการแจ้งว่าเขาถูก ดำเนินการฟ้องร้องคดีแล้วจึงจะถูกจำกัดเขตการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่ตำรวจมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสงสัยว่าบุคคลใดก็ตามได้กระทำความผิด ตำรวจจะต้อง เตือนบุคคลนั้น หรือทำให้เขารู้ตัวว่าจะต้องได้รับการเตือนก่อนที่ตำรวจจะตั้งคำถามใดๆ หรือ สอบถามใดๆเพิ่มเติม เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น โดยแจ้งว่าเขาอาจถูกฟ้องร้องในความผิดนั้น ทั้งนี้ตำรวจต้องกระทำโดยมิชักช้า

ในกรณีที่การสอบสวนของตำรวจปรากฏว่าผู้ต้องหาคนใดซึ่งถูกแจ้ง ข้อหาอย่างเป็นทางการแล้วให้จดถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษรและหากตำรวจต้องการนำถ้อยคำของ ผู้ต้องหาคนนี้ไปยืนยันการกระทำผิดของผู้ต้องหาอื่น ที่ถูกแจ้งข้อหาอย่างเป็นทางการด้วยกัน แล้ว ตำรวจจะต้องส่งสำเนาที่แท้จริงของถ้อยคำผู้ต้องหาที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ให้ผู้ต้องหาคนแรกที่ ถูกยืนยันหรือถูกขัดทอกด้วย⁹¹

2.2.4 สิทธิของผู้ต้องหาชั้นสอบสวน

บุคคลที่ถูกสอบสวนไม่ว่าระยะใดๆก็ตาม ควรที่จะได้รับการติดต่อและ ประึกษาหรือเป็นส่วนตัวกับทนายความได้ ทั้งนี้แม้ว่าจะถูกควบคุมตัวอยู่ก็ตาม เว้นแต่การติดต่อ

⁸⁹ The 1962 Report of the Royal Commission on the Police “ The police in England and Wales have the responsibility of deciding whether or not to prosecute persons suspected of criminal offences.”

⁹⁰ Terrill, Richard J. World Criminal Justice System: A survey. New Wark: LexisNexis, 2007, p.27.

⁹¹ เกียรติขจร วัฒนสวัสดิ์, ระเบียบว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย (Judge Rules,)

และปรึกษาหารือเป็นส่วนตัวกับทนายความนั้น จะทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนหรือการบริหารงานการยุติธรรมเกิดความล่าช้า หรือ มีอุปสรรคอย่างอื่นหรือไม่มีเหตุผล

การยอมรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนที่มีชอบ ผลในทางกฎหมายและระเบียบการสอบสวนคดีอาญาของอังกฤษหากถ้อยคำในการสอบสวน ได้มาโดยสมัครใจอย่างแท้จริงแล้ว ถ้อยคำนั้น โดยกฎหมายอาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากได้มาโดยฝ่าฝืนระเบียบผู้พิพากษาก็มีดุลพินิจที่จะไม่รับฟังได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าถ้อยคำของผู้ต้องหา นั้น จะได้มาโดยไม่มี การฝ่าฝืนระเบียบนี้เลย ผู้พิพากษา ก็มีดุลพินิจที่จะไม่รับฟังถ้อยคำได้ หากเห็นว่าเป็นถ้อยคำที่ได้มาโดยวิธีการที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้ถ้อยคำนั้น⁹²

กล่าวสรุปจะเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของอังกฤษไทยมีการแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน อัยการไม่มีอำนาจสอบสวน อีกทั้งไม่มีอำนาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการใดๆ ได้ อำนาจการฟ้องคดีอาญาของอังกฤษนั้นยึดหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนตลอดมาซึ่งตามระบบนี้ถือได้ว่า รัฐได้เปิดอำนาจให้ประชาชนทั่วไป แม้ไม่เป็นผู้เสียหายในคดีก็มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ ต่อมารัฐได้ให้ตำรวจ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาได้ก็ตาม จนเมื่ออังกฤษได้จัดตั้งองค์กรพนักงานอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญา ในนามของรัฐ จึงทำให้อำนาจฟ้องคดีอาญาไม่เปิดกว้างแก่ประชาชนทั่วไป โดยให้อำนาจรัฐรับผิดชอบแทนประชาชนมากยิ่งขึ้น และประชาชนไม่มีช่องทางที่จะตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานประเทศอังกฤษใช้ระบบได้สวนและให้องค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินคดี ประเทศอังกฤษตำรวจทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่สอบสวนโดยอัยการ ไม่มีส่วนร่วม

ระบบการสอบสวนของอังกฤษมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบภายในสถานีตำรวจ กล่าวคือ อำนาจการควบคุมและปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาเป็นของพนักงานควบคุม การสอบปากคำพยาน การทำแผน ที่เกิดเหตุ บางกรณีกระทำโดยตำรวจสายตรวจ ตำรวจฝ่ายสืบสวน แม้แต่การที่พนักงานสอบสวน จะทำการสอบปากคำผู้ต้องหาที่ต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายควบคุมเสียก่อน ลักษณะการสอบสวนจึงเป็นการกระจายความรับผิดชอบ

แนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในอังกฤษ

แม้ว่าหลายประเทศในทวีปยุโรปมีการใช้กลไกและกระบวนการยุติธรรมทางศาล ในการแก้ปัญหาและระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แก่ การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมอันเป็นศาลชำนาญพิเศษเพื่อระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นการ

⁹² เกียรติขจร วัฒนสวัสดิ์, ระเบียบว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาในประเทศอังกฤษ (Judge Rules) , หน้า 7, อ้างถึงใน Cross on Evidence (London : Butterwort,1979) p.546.

เฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี ในบางประเทศในยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ บทบาทและหน้าที่หลักในการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้กลไกในการพิจารณาตัดสินของศาลยุติธรรม เช่น คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

แม้แนวความคิดในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นศาลชำนาญพิเศษในประเทศอังกฤษ(The establishment of a specialist environmental court or tribunal) เพื่อสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจที่ศาลและกฎหมายควบคุมไปถึงเป็นการเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นแนวความคิดที่มีการศึกษาวิจัยและมีการถกเถียงในความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษในการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นเวลาหลายปีแล้ว[33] อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติหรือนำไปสู่การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ งานวิจัยหลายฉบับได้ศึกษาแนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในอังกฤษไว้อย่างน่าสนใจ ได้แก่

1) The Grant Report

ศาสตราจารย์ Malcolm Grant⁹³ ได้จัดทำรายงานเสนอแนะต่อ Department of the Environment, Transport and the Regions⁹⁴ โดยบรรยายถึงประสบการณ์ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ และเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศอังกฤษ โดยมีกระบวนการศึกษาสามขั้นตอน ประการแรก ศึกษาถึงแนวทางการวินิจฉัยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ (environmental decision-making) เช่น เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ สวีเดน นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย เป็นต้น ประการที่สอง ศึกษาแนวทางการปฏิบัติงาน(operation) ของศาลสิ่งแวดล้อมอันเป็นศาลชำนาญพิเศษ โดยเน้นศึกษาศาลสิ่งแวดล้อม นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ประการที่สาม ศึกษาแนวทางการวินิจฉัยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมและการผังเมืองในประเทศอังกฤษ (a detailed study of the planning and environmental decision-making) และข้อเสนอแนะในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศอังกฤษ⁹⁵

⁹³ UCL PRESIDENT AND PROVOST, See website: <http://www-server.bcc.ac.uk/provost/>

⁹⁴ Malcolm Grant, Environmental Court Project, Final Report, Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000.

⁹⁵ Parpworth, N. and Thompson, K., 'Establishing a Specialist Environmental Tribunal: The Implications for Magistrates', (2003) 167 J.P.N. 888.

The Grant Report ได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางของรูปแบบในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม⁹⁶ (alternative models) เช่น ข้อเสนอแนะให้จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเป็นแผนกคดีหนึ่งในศาล the High Court ข้อเสนอแนะให้จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเป็นเอกเทศ เช่นเดียวกับ Employment Appeal Tribunal และข้อเสนอแนะให้จัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์ในรูปแบบ two-tier model เป็นต้น⁹⁷ แม้ว่าจะมีข้อเสนอแนะในหลายแนวทางในรายงานฉบับดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ในทัศนะของศาสตราจารย์ Malcolm Grant ได้เสนอแนะแนวทางสนับสนุนรูปแบบ two-tier model หรือ a two-tier Environment Court⁹⁸ กล่าวคือ ประเทศอังกฤษควรมีการจัดตั้งศาลชั้นต้น (lower tribunal) และแผนกคดีสิ่งแวดล้อมใน High Court เพื่อรับพิจารณาอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย (appeals on points of law)

2) The Macrory Report

ศาสตราจารย์ Richard Macrory⁹⁹ ได้จัดทำรายงานเสนอแนะต่อ Department for Environment, Food and Rural Affairs¹⁰⁰ โดย The Macrory Report ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาคำพิพาททางสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ปัญหาที่ศาสตราจารย์ Richard Macrory ได้หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นศึกษา เช่น การอุทธรณ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความยินยอมหรือปฏิเสธที่จะออกใบอนุญาตและการอุทธรณ์คำวินิจฉัยเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

รายงานดังกล่าวระบุว่าแม้ในปัจจุบันมีมากกว่าห้าสิบช่องทางในการอุทธรณ์เกี่ยวกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมต่อหน่วยงานของรัฐหรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่อย่างไรก็ดี ศาสตราจารย์ Richard Macrory ได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคำพิพาทความสับสนและความล่าช้าในการอุทธรณ์ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ทางเลือกแรก ปรับปรุงโครงสร้างเกี่ยวกับการอุทธรณ์เพื่อลดความซับซ้อนให้น้อยลง (incrementally adapt and improve existing structures) ทางเลือกที่สอง ประเทศอังกฤษควรมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นศาลชั้นอุทธรณ์

⁹⁶ Layard, A., 'Planning and Environment at a Crossroads', (2002) 14 J.E.L. (401).

⁹⁷ Reeves, P., 'Environmental Law', (2001) 165 J.P.N. 595.

⁹⁸ Miller, C., 'Should we separate my [planning] powers? No, Minister!', (2001) Environ. L. R. 3 3(223).

⁹⁹ UCL Laws People, RICHARD MACRORY, See website:

<http://www.ucl.ac.uk/laws/academics/profiles/index.shtml?macrory>

¹⁰⁰ Macrory, R.B. and Woods, M., Modernizing environmental justice: regulation and the role of an environmental tribunal, Faculty of Laws University College London, 2003.

ขึ้นในระบบศาลอังกฤษ (establish a specialized Environmental Tribunal within the Tribunals system)

3) ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ (Procedural barriers)

แม้ว่าประเทศอังกฤษในปัจจุบัน มีช่องทางในการดำเนินคดีหรืออุทธรณ์ทางสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ ในสองช่องทางหลักที่สำคัญ ได้แก่ ช่องทางแรก คือช่องทางในการฟ้องคดีความผิดทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Offences) ต่อศาล Crown Courts และ Magistrates Courts และช่องทางที่สอง คือช่องทางในการอุทธรณ์ (Regulatory Environmental Appeals) ต่อ Environmental Tribunal¹⁰¹ ในกรณีที่ถูกหมายระบุความผิดเฉพาะ (certain specified offences) และการลงโทษในทางแพ่ง (civil sanctions)¹⁰² แต่ด้วยปัจจัยทั่วไปและอุปสรรคด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษ ย่อมส่งผลให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเนิการด้านสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถได้รับความสะดวกและความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร โดยปัญหาทั่วไปของกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเช่น ปัญหาความซับซ้อนของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Complexity of environmental law) ปัญหาการขาดเงินทุนช่วยเหลือในการดำเนินคดี (lack of legal aid funding) การขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะของผู้พิพากษาและนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญคดีสิ่งแวดล้อม (lack of specialist knowledge of the judiciary and magistrates) เป็นต้น¹⁰³

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคเฉพาะในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของอังกฤษที่สำคัญในปัจจุบัน (Current barriers to access to environmental justice) ได้แก่ การขาดการบูรณาการของอำนาจศาลด้านสิ่งแวดล้อมโดยศาลสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ โดยลักษณะในสองช่องทางในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ดังที่กล่าวไปในข้างต้นนั้น ทำให้ประเทศไทยขาดการบูรณาการในกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อ

¹⁰¹ Tribunals Service Environment, First-tier Tribunal (Environment), See website: <http://www.tribunals.gov.uk/environment/>

¹⁰² Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008, Environmental Civil Sanctions (England) Order 2010 และ Environmental Sanctions (Misc. Amendments) (England) Regulations 2010)

¹⁰³ Ensuring access to environmental justice in England and Wales, Report of the Working Group on Access to Environmental Justice May 2008, See website: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/C2008-23/Amicus%20brief/AnnexNjusticereport08.pdf>

แก้ปัญหาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน เพราะประชาชนผู้ที่ได้รับการกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอาจประสบในความซับซ้อนของกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและช่องทางในการฟ้องร้องคดีทางสิ่งแวดล้อม



บทที่ 4

บทวิเคราะห์

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 (บทที่ 4 ข้อ 2.1) กับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.5 , 12.6 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0207/ ว 981 เรื่องการควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น มีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกันในการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนของนายอำเภอ ในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น

ในอดีตรมตำรวจและกรมการปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นสายการบังคับบัญชากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเดียวกันก่อเกิดเอกภาพในการสั่งการ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน บางยุคสมัยได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจสอบสวนให้อยู่กับกรมตำรวจ หรือ กรมการปกครองแล้วแต่กรณี ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของยุคสมัย ต่อมากรมตำรวจได้แยกเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และได้มีการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆภายในเพื่อความเหมาะสมโดยเฉพาะคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการสอบสวนในคดีป่าไม้ได้ตัดทอนอำนาจของนายอำเภอท้องที่ในการควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.5 , 12.6 และ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0207/ ว 981

จากการศึกษาการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า คดีป่าไม้เป็นคดีอาญาประเภทหนึ่งที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจใช้หลักการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมีความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (พนักงานสอบสวน) แต่คดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติเป็นคดีที่สำคัญมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐในด้านทรัพยากรของชาติและราษฎรในพื้นที่ที่อาศัยในพื้นที่ป่าและแนวเขตป่า การใช้อำนาจเฉพาะด้านของตำรวจในเรื่องการสอบสวนคดีอาญาเหมือนคดีทั่วไปนั้น อาจไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาคดีป่าไม้ได้เพราะมิได้ตรงตามเจตนารมณ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ หรือ นโยบายของรัฐบาล จึงเหมาะสมให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจรัฐผ่านกลไกราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ ก่อให้เกิดความ

สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพด้านคดีในลักษณะค้ำความความจริง และแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความมุ่งหมายและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากกว่าตำรวจที่ทำเฉพาะนิติการสอบสวน การเข้ามาควบคุมและร่วมสอบสวนของนายอำเภอมีได้เข้ามาก้าวล่วงอำนาจคดี แต่เข้ามาช่วยให้เกิดความมีประสิทธิภาพในด้านคดีเพราะนายอำเภอมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประสานกับหน่วยงานป่าไม้ในพื้นที่ในเชิงการบริหารราชการแผ่นดินในสะดวกกว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนประเด็นที่ว่าระดับอำเภอนั้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองไม่มีความรู้ด้านนิติศาสตร์นั้น ระดับอำเภอประกอบไปด้วยนายอำเภอและปลัดอำเภอฝ่ายต่างๆ ซึ่งปลัดอำเภอที่นายอำเภอสั่งการให้ร่วมสอบสวนนั้นเป็นปลัดอำเภอจบนิติศาสตร์หรือผ่านการอบรมหลักสูตรสืบสวน สอบสวนของวิทยาลัยกรมการปกครอง ประกอบทั้งในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาตินั้น หนังสือสั่งการของกรมการปกครองได้ให้ประสานงานกับอัยการในเขตพื้นที่เพื่อเข้ามาเป็นที่ปรึกษาด้านคดีอย่างรอบคอบ ดังนั้นแสดงให้เห็นว่า หากให้พนักงานฝ่ายปกครอง (นายอำเภอ) เข้าร่วมและควบคุมการสอบสวนนั้น เป็นการทำงานในด้านคดี 3 ฝ่าย ประกอบด้วย ตำรวจ ฝ่ายปกครอง(นายอำเภอ) พนักงานอัยการ ซึ่งในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติมีการแทรกแซงด้านคดีจากนักการเมือง ผู้มีอิทธิพล ระดับท้องถิ่นและระดับชาติ การทำงานในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากกว่าจะให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำงานเพียงฝ่ายเดียวซึ่งตรงตามหลักการถ่วงดุลตรวจสอบ และหลักการควบคุมโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่าคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใช้อำนาจตาม มาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ส่วนข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตาม มาตรา 5 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 ประกอบมาตรา 16 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จะเห็นได้ว่าที่มาของอำนาจในการตราและเนื้อหาการบังคับใช้ของทั้งคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 โดยอาศัยทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็น กฎ และมีลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 เป็นกลไกการใช้อำนาจตาม

กฎหมายลำดับรองในรูปของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อ กำหนดแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานและการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายลำดับรอง คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติขาดการตรวจสอบควบคุมในกฎหมายลำดับรองทำให้ขัดแย้งกับ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523ของกระทรวงมหาดไทย ในลักษณะทำให้กฎหมายของหน่วยงานอื่นไม่สามารถบังคับใช้ได้ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ อำนาจตามกฎหมาย จากการศึกษาคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 บทที่ 4 ว่าด้วยการ ควบคุมการสอบสวน กรณีพนักงานสอบสวนฝ่ายอื่นซึ่งไม่ใช่ตำรวจประสงค์เข้าร่วมสอบสวนคดีที่ พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนรายงาน ตามลำดับชั้นถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนเพื่อขออนุมัติเข้าร่วมสอบสวน และให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้รักษาราชการแทนสั่ง การ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขัดแย้งกับการใช้อำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 สำคัญว่า ในกรณีที่นายอำเภอเห็นเป็นการสมควร จะให้พนักงานสอบสวนในอำเภอมาชี้แจงพร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและ ให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม ถ้านายอำเภอ เห็นว่าการดำเนินการจะไม่ได้ผล นายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยสั่งให้พนักงาน สอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือ จะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการ สอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ได้ตัดอำนาจควบคุมการ สอบสวนของนายอำเภอ โดยได้ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้รักษาราชการแทน ในการ พิจารณาสั่งการ ซึ่งเป็นการควบคุมภายใน โดยผู้บังคับบัญชาของตำรวจด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความ ไม่โปร่งใสในการสอบสวน และขาดการถ่วงดุลและตรวจสอบจากองค์กรภายนอกตามหลักทฤษฎี การถ่วงดุลและตรวจสอบ เพราะอำนาจการสอบสวนและตรวจสอบอยู่ในองค์กรเดียวกันซึ่งไม่ เหมาะสมกับระบบสังคมไทย ในส่วนของกรณีที่ให้นายอำเภอ เข้าควบคุมการสอบสวนและร่วม สอบสวนก็ได้ก้าวข้ามการทำงานแต่มีลักษณะในการร่วมกันทำงานเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพราะ นายอำเภอมีบุคคลากร เช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ที่สามารถใช้ประโยชน์ใน การแสวงหาพยานหลักฐานได้และบุคคลดังกล่าวเหล่านี้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่สามารถมีส่วนร่วม

ในดูแลรักษา ป้องกันป่าไม้ทั้งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมซึ่งเป็นไปตามหลักการบูรณาการสืบสวนสอบสวนร่วมกันของหน่วยงาน

จากการศึกษาประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์การดำเนินคดีอาญาจึงเป็นระบบกล่าวหา ที่มีการแยกการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาคดีออกจากกัน มีองค์กรต่างๆทำหน้าที่แยกจากกันโดยเด็ดขาด การสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจอิสระของตำรวจส่วนการฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ซึ่งแตกต่างกับประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์ ในแถบภาพพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ที่การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ในประเทศไทยตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนคดีอาญาเพียงองค์กรเดียว ในประเทศอื่นๆทั่วโลกตำรวจก็มีอำนาจสอบสวน แต่ในประเทศที่ก้าวหน้าทางกฎหมายส่วนมากมิได้มีอำนาจสอบสวนแต่เพียงองค์กรเดียว มีองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมเข้าร่วมดำเนินการด้วยอย่างประเทศฝรั่งเศส การสอบสวนมีตำรวจฝ่ายคดีเป็นหลักในการทำหน้าที่สอบสวน แต่พนักงานอัยการและ ผู้พิพากษาเข้ามามีส่วนร่วมและดูแลควบคุมการสอบสวนด้วยเช่นกัน ผู้พิพากษาของฝรั่งเศสที่ทำหน้าที่สอบสวนนั้นเรียกว่า “ ผู้พิพากษาสอบสวน ” ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นมีอำนาจทุกอย่างของพนักงานสอบสวนและมีมากกว่า จะออกหมายจับได้ แต่จะทำการสอบสวนเฉพาะคดีที่โทษสูงและคดีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้นซึ่งหมายความว่าแม้จะมีผู้พิพากษาสอบสวนแล้วก็ยังคงมีพนักงานสอบสวนอยู่อีกสำหรับคดีอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้พิพากษาสอบสวน

จากการศึกษาเรื่องการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส วิเคราะห์ได้ว่าการสอบสวนฟ้องร้องของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบเดียวกันโดยมิได้แบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน พนักงานอัยการฝรั่งเศส มีส่วนร่วมกับพนักงานตำรวจในการสอบสวนและมีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ที่พิเศษมีลักษณะเฉพาะของฝรั่งเศส คือ ผู้พิพากษาก็มีอำนาจสอบสวนเช่นกัน การสอบสวนมีความเป็นธรรม การตรวจสอบทำได้ง่าย โปร่งใส อีกทั้งเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐมีความรับผิดชอบ และปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวน จึงมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง

จากการศึกษาในเรื่องการสอบสวนของประเทศไทย วิเคราะห์ได้ว่าการวางระบบกฎหมายไว้ค่อนข้างรัดกุม โดยเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้และระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด แต่อาจเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามที่ได้มีบทกฎหมายรองรับอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหละหลวมไม่อาจ

ปฏิบัติหน้าที่ให้สมบูรณ์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ควรมองในแง่ดีที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์โดยให้พนักงานอัยการหรือศาลเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการสอบสวนกับตำรวจเพื่อให้เป็นกระบวนการเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพในการสอบสวนอย่างแท้จริงดังเช่นประเทศฝรั่งเศส

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รูปแบบขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส นับว่ามีความรัดกุมและสามารถตรวจสอบความชอบธรรมได้มีระบบควบคุมดูแลการสอบสวนอย่างดีสำนวนการสอบสวน ที่กระทำโดยตำรวจร่วมกับอัยการจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยผู้พิพากษาสอบสวน และหากเป็นกรณี ที่มีโทษจำคุกโทษซึ่งเป็นโทษร้ายแรง สำนวนของผู้พิพากษาสอบสวนจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์อีกชั้นตอนหนึ่ง ส่วนตำรวจสอบสวนนอกจากจะอยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานแล้ว ยังอยู่ภายใต้ควบคุมโดยคณะกรรมการผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ซึ่งเป็นองค์กรกลาง ฉะนั้นความบกพร่องในเรื่องความเป็นกลางและความเป็นธรรมของผู้มีอำนาจในการสอบสวนย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากมีหลักเกณฑ์และระบบการควบคุมการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาระบบการดำเนินคดีประเทศอังกฤษ วิเคราะห์ได้ว่าเป็นระบบกล่าวหา และมีลูกขุนเป็นระบบที่ให้คู่ความ คือ โจทก์และจำเลยต่อสู้คดีความกันเอง ศาลถือว่าคู่ความเท่าเทียมกัน จุดเด่นของระบบนี้คือ กระบวนการยุติธรรมที่เปิดเผยและใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์ความผิด โดยให้พยานและจำเลยเผชิญหน้ากัน และหลักทั่วไปราษฎรทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายและมีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตามมีสิทธิฟ้องคดีอาญาซึ่งแตกต่างจากไทยกล่าวคือประชาชนจะฟ้องคดีอาญาได้จะต้องเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายเท่านั้น แต่โดยปกติการฟ้องคดีอาญา จะแจ้งให้ตำรวจทราบและตำรวจก็จะใช้ดุลยพินิจเข้าดำเนินคดีอาญาในนามประชาชน โดยตำรวจเป็นผู้ฟ้องคดีอาญา ตำรวจมีฐานะเป็นโจทก์และจะต้องเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานต่อสู้จำเลย ดังนั้น หน้าที่แสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาที่ตนฟ้องให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ชนะคดีในศาลนั่นเอง นอกจากนี้ตำรวจยังมีอำนาจจับกุมบุคคลบุคคลโดยไม่ต้องมีหมายจับ ซึ่งอำนาจนี้ได้ให้แก่ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นสารวัตรและต้องนำตัวไปดำเนินการไต่สวนเรื่องที่ถูกลกล่าวหาทันที นอกจากนี้ตำรวจอังกฤษอยู่ภายใต้การควบคุมของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลางในส่วนของผู้คนนั้นจะเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความหนักเบาของข้อหาในการกระทำความผิด ความหนักเบาของข้อหา ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดเล็กน้อยๆ การไต่สวนไม่จำเป็นต้องมีลูกขุน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวน(สอบสวนเอง)ในลักษณะเปิดเผยในศาล โดยจำเลย มีสิทธิซักค้านได้ ส่วนคดีอุกฉกรรจ์จะต้องมีการไต่สวนคดีโดยมีลูกขุนเสมอ

จะเห็นได้ว่าระบบการดำเนินคดีของประเทศอังกฤษจุดเด่นคือการต่อสู้กันโดยเปิดเผยในศาล โดยตำรวจเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานเป็นตัวแทนโจทก์ในคดีอาญาและอำนาจสอบสวนเป็นอิสระจากส่วนกลาง แต่ตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศแตกต่างจากของไทยในด้าน ระบบการดำเนินคดี ผู้มีอำนาจสอบสวน อำนาจของผู้สอบสวน การที่แต่ละประเทศมีระบบและโครงสร้างการดำเนินคดีที่แตกต่างกันเนื่องจากเหตุผลความเป็นมาด้านประวัติศาสตร์ ด้านสังคม การเมือง และวัฒนธรรมทางกฎหมายที่แตกต่างกัน การดำเนินคดีอาญาของไทยยังขัดกับหลักสากล และด้วยผลแห่งความไม่ถูกต้องในหลักกฎหมายในเรื่องการสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือขาดการถ่วงดุลและตรวจสอบให้อำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมากเกินไป มีลักษณะในการรวมศูนย์อำนาจกล่าวคือ ฝ่ายจับกุมและสอบสวนเป็นกลุ่มบุคคลหรือองค์กรเดียวกัน ผลทางปฏิบัติ จึงไม่อาจอำนวยความสะดวกและสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนเท่าที่ควร การให้องค์กรฝ่ายตำรวจ หรือองค์กรฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอัยการ สอบสวนฝ่ายเดียว ผลการศึกษาและการวิจัยในงานที่เกี่ยวข้องพบว่า การให้องค์กรสององค์กรคือองค์กรฝ่ายตำรวจและองค์กรฝ่ายปกครองสอบสวนร่วมกันนั้น จะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะเป็นการคานอำนาจระหว่างสององค์กร สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างแท้จริงตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการศึกษาตัวอย่างจริงในพื้นที่อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร นายอำเภอปะทิวได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหารชุด กอ.รมน.จังหวัดชุมพร เจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันรักษาป่า ที่ ชพ.1 (ชายไท) สถานีพัฒนาป่าชายเลนที่ 43 อำเภอ ปะทิว ปลัดป้องกันอำเภอปะทิว และ อส.อ.ปะทิว เข้าทำการตรวจยึดของกลางในการกระทำความผิดบุกรุกสร้างบ้านพักตากอากาศริมชายทะเลสาธารณะประโยชน์ “ อ่าวหอยเสียบ ” ต.ชุมโค อ.ปะทิว จ.ชุมพร และจับกุม นายปรีดา สาลิกา พร้อมพวกจำนวน 8 คน เป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เหตุเกิดเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 ยึดของกลางได้ 22 รายการ ส่งพนักงานสอบสวน สภ.ปะทิว ตาม ปจว. ข้อ 8 เวลา 21.50 น. ของกลางที่ 374/2560 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 เพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเป็นไปตามภารกิจที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน ตามนโยบายและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า กรณีนายอำเภอได้เข้าจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ด้วยตนเอง นายอำเภอต้องเข้าควบคุมการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าว โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523

และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ 12.5 ในทุกคดี ดังนั้น ในกรณีนี้ นายอำเภอปะทิวได้แจ้งการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีโดย ไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการเข้าควบคุมการสอบสวนได้ โดยนายอำเภอปะทิวได้แจ้งการเข้าควบคุมการสอบสวน โดยให้ตำรวจภูธรปะทิวนำสำนวนการสอบสวน และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพบนายอำเภอหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเพื่อปรึกษาหารือวางรูปคดี กำหนดประเด็นการสอบสวน และวางแนวทางการสอบสวนในวันที่ 13 ธันวาคม 2560 ณ ที่ว่าการอำเภอปะทิว และปรากฏว่าตำรวจภูธรปะทิวไม่ได้นำสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพบนายอำเภอปะทิวหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในวันดังกล่าวแต่อย่างใด ในการนี้ อำเภอปะทิวได้ประสานการปฏิบัติโดยเชิญรองผู้กำกับการ(สอบสวน) สภ.ปะทิว มาพบเพื่อเร่งรัด ให้การดำเนินการสอบสวนคดีดังกล่าวเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม และขอทราบความคืบหน้าการดำเนินคดีและการเข้าควบคุมการสอบสวนคดีของนายอำเภอปะทิว ได้รับแจ้งจากรองผู้กำกับการ(สอบสวน) สภ.ปะทิว ว่า สำนวนการสอบสวนได้รายไปยังตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร และถ้าหากมีการสอบสวนเพิ่มเติมจะแจ้งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมสอบสวน

อำเภอปะทิว ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่า การที่ตำรวจภูธรปะทิว ไม่นำสำนวนการสอบสวน และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพบนายอำเภอหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเพื่อปรึกษาหารือวางรูปคดี กำหนดประเด็นการสอบสวนและวางแนวทางการสอบสวนในวันที่ 13 ธันวาคม 2560 นั้น ถือได้ว่าตำรวจภูธรปะทิวได้แสดงเจตนาที่จะปฏิเสธ การเข้าควบคุมการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ของนายอำเภอปะทิว โดยชัดแจ้งแล้ว กรณีนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีข้อสั่งการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกป่าไม้และทรัพยากรของชาติ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เข้มงวดกวดขันในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และให้ควบคุมการสอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทยที่ได้มีหนังสือสั่งการให้จังหวัดและอำเภอทราบ และถือปฏิบัติ

จากการศึกษาตัวอย่างจริงและปัญหาทางกฎหมาย จะเห็นได้ว่า มีความขัดแย้งในเรื่องข้อกฎหมายระหว่างคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.5 , 12.6 และ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0207/ว 981 อย่างชัดเจนไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการถ่วงดุลและตรวจสอบ หลักการควบคุมกฎหมายในลำดับรอง หลักการบูรณาการการทำงานสอบสวน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายคือไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการควบคุมและสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติได้

ดังนั้น ส่งผลกระทบต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติในด้านการสอบสวนคดีป่าไม้ทำให้มีความล่าช้า ไม่สามารถตรวจสอบได้ ขาดความโปร่งใส ซึ่งคดีป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติมีการพัฒนาหลายรูปแบบและซับซ้อนในเชิงเกี่ยวเนื่องด้านผลประโยชน์ และทำเป็นขบวนการเกิดปัญหาในวงกว้างต่อประเทศเพราะคดีลักษณะดังกล่าวมีองค์กร บุคคลหลายภาคส่วนเกี่ยวข้อง และมีการแทรกแซงด้านคดี จึงจำเป็นต้องการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบ ทำให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม สร้างการยอมรับของประชาชน



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทยในประเด็นปัญหาการใช้อำนาจสอบสวนของนายอำเภอในคดีป่าไม้ โดยมุ่งศึกษาระบบการสอบสวน การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ การควบคุม ในคดีอาญาของไทยโดยเฉพาะคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ และวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการสอบสวนของประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ

การสอบสวน เป็นดัชนีชี้วัดสำคัญในกระบวนการยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของขั้นพื้นฐานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่าย ดังนั้นการสอบสวน จึงเป็นหลักสำคัญที่ต้องการความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายในหรือองค์กรภายนอก ดังนั้นผู้ศึกษาได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการสอบสวนของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อนำเสนอเป็นบทสรุป และข้อเสนอแนะในการสอบสวนในคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติเนื่องจากคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การกระทำ ความผิดจนเสร็จสิ้นกระบวนการซึ่งมีหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายดังนี้

1. ราษฎรในพื้นที่ที่มีการบุกรุก กล่าวคือในสภาพข้อเท็จจริงมีราษฎรได้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของรัฐเพื่อใช้เป็นที่ดินทำมาหากินเป็นจำนวนมากแต่รัฐได้ผ่อนปรนในเชิงนโยบายและการประนีประนอมให้สิทธิทำกิน

2. ผู้กระทำความผิด กล่าวคือราษฎรที่บุกรุกและกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลที่ได้อาศัยนโยบายรัฐในการผ่อนปรนเพื่อบุกรุกป่าไม้ในการขยายพื้นที่ทำกินและในลักษณะของการบุกรุกโดยราษฎรแต่กลุ่มอิทธิพล หรือนักธุรกิจ นักการเมืองอยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิด

3. เจ้าหน้าที่ป้องกันปราบปราม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดในการบุกรุกป่าไม้และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลป้องกันรักษาป่าไม้ เช่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ เป็นต้น

4. พนักงานสอบสวนตามกฎหมาย (พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ) กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษให้หาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายซึ่งในคดีป่าไม้ของไทย ใช้กระบวนการสอบสวนแบบเดียวกับคดีอาญาทั่วไป

5. ผู้มีอำนาจในการทำลาย รื้อถอน พืชผลอาสิน และศาล กล่าวคือ กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ 2 ประเภท คือ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้อำนาจหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ตาม มาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2505 และ ให้อำนาจนายอำเภอตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ.2507 หรืออำนาจของผู้อำนวยการเขตป่าไม้ภาคแล้วแต่กรณี และได้ให้อำนาจศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองในการบังคับ ดำเนินการตามกฎหมาย

1. บทสรุปการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

ประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคแรกและมาตรา 20 บัญญัติให้มีพนักงานผู้ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญา รวม 3 ฝ่าย ประกอบด้วย 1.พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั่วไปได้ทั่วประเทศ 2.พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั่วไปได้เฉพาะท้องที่ต่างจังหวัดนอกเขตกรุงเทพมหานคร และ 3.พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยและได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย และนับแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 เป็นต้นมา พนักงานสอบสวนทั้ง 3 ฝ่ายได้ทำหน้าที่สอบสวนความผิดอาญาทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ ต่อมารัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.5 , 12.6 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2525 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 ฉบับที่ 6 พ.ศ.2537 และ(ฉบับที่ 7) พ.ศ.2538 ห้ามพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาโดยให้โอนหน้าที่สอบสวนทั้งหมดไปให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจรับผิดชอบทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาทั่วไปในต่างจังหวัด แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ให้ปรับลดอำนาจสอบสวนให้มีอำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายกระทรวงการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555 ตามกฎหมาย 16 ฉบับ

คดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติถือเป็นคดีอาญาทั่วไปที่สำคัญ และการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลทุกสมัยที่ จะสงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ และ เพื่อให้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบายที่กำหนดไว้และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด กระทรวงมหาดไทย จึงได้สั่งการให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เข้าควบคุมสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ตามข้อบังคับ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนับตั้งแต่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ทำให้เกิดปัญหาในการเข้าควบคุมและร่วมสอบสวนในคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ ตัวอย่างจริง เช่น อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ทำให้ในส่วนของนายอำเภอไม่สามารถใช้อำนาจตามระเบียบ และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยได้ และอีกนัยยะหนึ่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 25 ได้ให้อำนาจนายอำเภอในการรื้อถอน ทำลายพืชผลอาสินที่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่ต้องรอผลคดี ทำให้คดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติมีลักษณะการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรมและการใช้มาตรการทางปกครองควบคู่กัน โดยไม่ต้องรอผลในทางคดี แต่ในข้อกฎหมายที่ขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกัน ระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในภาคปฏิบัติเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ต่างถ้อยถ้อยอาศัยเพราะต้องทำงานและแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกันจึงทำให้มีลักษณะผ่อนปรนเข้าหากัน แต่อีกนัยยะหนึ่งคือการไม่เพิกเฉย ละเลย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆไม่สามารถปฏิบัติได้ควรแก้ไข ยกเลิก หรือปรับปรุง ให้มีผลในทางปฏิบัติ เปรียบเทียบการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษารูปแบบขั้นตอนต่างๆเกี่ยวกับการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสนับว่ามีความรัดกุมและสามารถตรวจสอบความชอบธรรมได้มีระบบควบคุมดูแลการสอบสวนอย่างดี สำนักงานสอบสวนที่กระทำโดยตำรวจร่วมกับอัยการจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยผู้พิพากษาสอบสวนและหากเป็นกรณีที่มีโทษขั้นหมิ่นต โทษซึ่งเป็นโทษร้ายแรง สำนักงานของผู้พิพากษาสอบสวนจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์อีกขั้นตอนหนึ่ง ส่วนตำรวจสอบสวนนอกจากจะอยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานแล้ว ยังอยู่ภายใต้ควบคุมโดยคณะกรรมการผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ซึ่งเป็นองค์กรกลาง ฉะนั้นความบกพร่องในเรื่องความเป็นกลางและความเป็นธรรมของผู้มีอำนาจในการสอบสวนย่อมเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากมีหลักเกณฑ์และระบบการควบคุมการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ

เปรียบเทียบการสอบสวนของประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาระบบการดำเนินคดีประเทศอังกฤษ เป็นระบบกล่าวหาและมีลูกขุน เป็นระบบที่ให้คู่ความ คือ โจทก์และจำเลยต่อสู้คดีความกันเอง ศาลถือว่าคู่ความเท่าเทียมกัน จุดเด่นของระบบนี้คือ กระบวนการยุติธรรมที่เปิดเผยและใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์ความผิดโดยให้พยานและจำเลยเผชิญหน้ากันและหลักทั่วไป ราษฎรทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายและมีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตามมีสิทธิฟ้องคดีอาญาซึ่งแตกต่างจากไทยกล่าวคือประชาชนจะฟ้องคดีอาญาได้จะต้องเป็น

ผู้เสียหายตามกฎหมายเท่านั้น แต่โดยปกติการฟ้องคดีอาญา จะแจ้งให้ตำรวจทราบและตำรวจก็จะใช้ดุลยพินิจเข้าดำเนินคดีอาญาในนามประชาชน โดยตำรวจเป็นผู้ฟ้องคดีอาญา ตำรวจมีฐานเป็นโจทก์และจะต้องเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานต่อผู้จำเลย ดังนั้นหน้าที่แสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาที่ตนฟ้องให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ชนะคดีในศาลนั่นเอง นอกจากนี้ตำรวจยังมีอำนาจจับกุมบุคคลบุคคลโดยไม่ต้องมีหมายจับซึ่งอำนาจนี้ได้ให้แก่ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นสารวัตรและต้องนำตัวไปดำเนินการไต่สวนเรื่องที่ถูกล่ามำหาทันที นอกจากนี้ตำรวจอังกฤษอยู่ภายใต้การควบคุมของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆซึ่งเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลาง ในส่วนของลูกขุนนั้นจะเข้ามามีส่วนพิจารณาคดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความหนักเบาของข้อหาในการกระทำความผิด ความหนักเบาของข้อหา ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดเล็กน้อย การไต่สวนไม่จำเป็นต้องมีลูกขุน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวน(สอบสวนเอง) ในลักษณะเปิดเผยในศาล โดยจำเลยมีสิทธิซักค้านได้ ส่วนคดีอุกฉกรรจ์จะต้องมีการไต่สวนคดีโดยมีลูกขุนเสมอ

เมื่อเปรียบเทียบกับ การสอบสวนประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ ปรากฏว่า ปัญหาในสังคมไทยกับต่างประเทศแตกต่างในด้าน ภูมิศาสตร์ การศึกษา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยม ดังนั้นระบบการสอบสวนคดีของไทยจึงต้องประยุกต์ใช้ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของต่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องของการถ่วงดุล และตรวจสอบการควบคุมอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญเพราะระบบสังคมไทยมีลักษณะในการเอื้อผลประโยชน์และอุปถัมภ์ซ่อนเร้นในกระบวนการต่างๆ โดยในลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากเหตุผล ประกอบคดีป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติเป็นคดีที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องตามบทสรุปข้างต้น ดังนั้นคดีประเภทนี้อาศัยหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบได้ และสามารถชี้แจงราษฎรในพื้นที่โดยอาศัยการกระบวนการสอบสวนตามหลักกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ในรูปแบบของการคานอำนาจสอบสวนเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมและอำนวยความสะดวกและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ

2. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข

จากการที่ศึกษาระบบการสอบสวนในประเทศไทย การสอบสวนได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวน ฝ่ายตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท มีระบบการถ่วงดุลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ในเนื้อหาและรายละเอียดของการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติขาดการถ่วงดุลและตรวจสอบประเทศไทยควรมีการวางระบบกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติให้เป็นที่ไปตามหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบ

จากหน่วยงานภาคนอกซึ่งคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติต้องจัดการและแก้ไขทั้งทางด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์สอดคล้องควบคู่กัน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการจัดการแก้ไขปัญหาระหว่างคำสั่งคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.5 , 12.6 จึงสมควรดำเนินการดังนี้

1. ควรแก้ไข ปรับปรุง ระบบการสอบสวน โดยให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีเพื่อให้พนักงานอัยการได้ชี้บทบาทหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี จนถึงการสั่งฟ้องคดี เพื่อเป็นการถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นการลดความกดดันและแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา ผู้อิทธิพล และอำนาจทางการเมือง ทำให้การสอบสวนเป็นอิสระ โดยแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องการสอบสวนและเพิ่มระบบการคาน และตรวจสอบ การสอบสวน ให้สอดคล้องตามแนวทางของการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการถ่วงดุล ตรวจสอบและร่วมกันแสวงหาความจริงตั้งแต่กระบวนการสอบสวน โดยตำรวจ อัยการ และศาล ส่วนประเทศอังกฤษนั้นให้อำนาจพนักงานสอบสวนมากเช่นเดียวกับประเทศไทยขาดการตรวจสอบในชั้นสอบสวน แต่เปิดโอกาสให้ราษฎรให้ต่อสู้กันอย่างเต็มที่ในชั้นศาลซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

2. แก้ไขข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 12.5 , 12.6 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2525 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 ฉบับที่ 6 พ.ศ.2537 และ(ฉบับที่ 7) พ.ศ.2538 และยกเลิก หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท 0207/ ว 981 และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ให้มีความสอดคล้องกันในประเด็นเรื่องสอบสวน การควบคุมการสอบสวนของนายอำเภอโดยให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีหน้าที่สอบสวนความผิดอาญา (คดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ ร่วมพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และอัยการ และแก้ไขระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวให้มีลักษณะสอดคล้องกันในการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นร่วมกันและให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่ป้องกันรักษาป่าไม้และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคดีโดยควรยกเลิกข้อความในส่วนที่ขัดแย้งกัน โดยจัดทำเป็น ระเบียบหรือคำสั่งเรื่องการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ

3. การเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและทักษะแก่พนักงานฝ่ายปกครอง ควรมีการจัดอบรมพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ร่วมกันในการสอบสวนคดีป่าไม้และทรัพยากรอื่นของชาติ เพื่อสร้างความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตามข้อกำหนดที่แก้ไข

4. นโยบายและแนวทางการปฏิบัติ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายให้แน่ชัดและให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยกำหนดพื้นที่ เป้าหมาย และตรวจสอบปริมาณคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ

5. ต้องมีมาตรการหรือบทลงโทษที่เข้มข้นกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าไม้และข้อสำคัญต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อยู่ในแนวเขตป่าหรือพื้นที่ที่มีการบุกรุก

นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้องอาศัยการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน มิใช่เฉพาะเน้นกระบวนการจับกุม สอบสวน เพียงอย่างเดียว การมีจิตสำนึก การสร้างส่วนร่วม การบังคับใช้กฎหมาย และนโยบายรัฐบาลมีส่วนสำคัญต่อป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรการเชิงนโยบายที่จะสามารถควบคุมการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ ได้ผล ดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ พนักงานฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังอย่างต่อเนื่องในลักษณะการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันโดยสามารถตรวจสอบการทำงานในเชิงพื้นที่โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ให้อำนาจ

2. เพิ่มโทษตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดให้สูงขึ้น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนให้มีความรับผิดชอบวินัยข้าราชการถึงแม้พยานหลักฐานทางคดีจะสืบไปไม่ถึง

3. จัดให้มีชุดเฉพาะกิจประกอบด้วยกำลังหลายฝ่าย เฝ้าระวังป้องกันพื้นที่ป่าต้นน้ำ ป่าอนุรักษ์

4. ออกกฎหมายให้รางวัลนำจับหรือจับกุมแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดและคุ้มครองดูแลพยาน

5. สร้างจิตสำนึกมวลชนและประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าให้มีส่วนร่วมในการป้องกัน ดูแลรักษาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- มรดก ศรีจรูณรัตน์. (2546). “การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน”.งานวิจัยหลักสูตร. “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 6. วิทยาลัยการยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม
- โอรส วงษ์สิทธิ์ . (2541).งานวิจัยหลักสูตร. “ความพร้อมของพนักงานฝ่ายปกครองต่อการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท:ศึกษาเฉพาะพนักงานฝ่ายปกครองใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้” .งานวิจัย. “หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.). รุ่นที่ 3. วิทยาลัยการยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม
- โกเมน ภัทรภิรมย์.(2526) .อัยการฝรั่งเศสอัยการนิเทศ.หน้า 267-269
- น้ำแท้ มีบุญสูง.กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ .จุลนิติ .พ.ย. - ธ.ค. 52
- ธนาชัย ศรีวิรุฬห์ชัย.(2554). “ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลการงดการสอบสวน”.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขากฎหมายอาญา.คณะนิติศาสตร์ .มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พิสิฐฐ์ สกานูจชัย.2550.การบูรณาการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ. วิทยานิพนธ์.นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สันติพงษ์ วงษ์ชมพู.2543.การสอบสวนคดีอาญาร่วมกันระหว่างองค์กรฝ่ายตำรวจกับองค์กรฝ่ายปกครอง . นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รักเกียรติ วานิชพิพัฒน์. 2535. “ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่”.(วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ชิษณุพงศ์ ไหวดี . 2554. “ ปัญหาการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญา โดยศาลปกครอง.” (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .กรุงเทพมหานคร
- ก่อพงษ์ ชัยจรูณ . 2539. “ พนักงานฝ่ายปกครองกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา:ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภาคเหนือตอนบน ”.(วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- เขวงชัย ชีระกุล .2538 .“ อำนาจการสอบสวนและความต้องการให้คงไว้ซึ่งอำนาจการสอบสวนของตำรวจ ”.(ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วศินี วงศ์นิติ. 2550 . “ อำนาจสืบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงาน: ศึกษามาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ปิยพร เกษมศักดิ์พงษ์.2555.บทบาทของอัยการในการกำกับดูแลการสอบสวน:ศึกษากรณีการตรวจสอบการขอลอออกหมายในชั้นเจ้าพนักงาน”.(วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- สตัยา อรุณธารี .(2521).อำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิมพ์เพ็ญ พัฒโน. (2542).กลไกในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษากรณีการจับ .(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักสอบสวนและนิติการ .2551.สอบสวนคดีป่าไม้. กรมการปกครอง. กระทรวงมหาดไทย. โรงพิมพ์อสาธาภิบาลดินแดน
- สำนักสอบสวนและนิติการ .2549.คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครอง.กรมการปกครอง. กระทรวงมหาดไทย. โรงพิมพ์อสาธาภิบาลดินแดน
- สำนักสอบสวนและนิติการ.2555.การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เล่ม 1 -2.กรมการปกครอง .กระทรวงมหาดไทย. โรงพิมพ์อสาธาภิบาลดินแดน
- สำนักสอบสวนและนิติการ .2541.คู่มือการปฏิบัติงานด้านป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ.กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. โรงพิมพ์อสาธาภิบาลดินแดน
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523
- คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 216/2559. เรื่อง ผลทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตาม มาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547
- หนังสือสำนักงานอัยการ ที่ อส 0007 (พท)/ว 200. เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการรับสำนวนคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติ ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2558
- สถาบันกฎหมายอาญา. (2540).สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ .กรุงเทพฯ:เซาวินพรินต์กรุ๊ป
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554) . “กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป”.กรุงเทพฯ.นิติราษฎร์

มานิตย์ จุมปา. (2554). “คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป” .(พิมพ์ครั้งที่ 3) .

กรุงเทพฯ:วี พรีน (1991)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์.(2556). หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:วิญญูชน



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายนิวัฒน์ โอบอ้อม
วัน เดือน ปีเกิด	7 พฤศจิกายน 2524
สถานที่เกิด	จังหวัดชุมพร
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2548 นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2553
สถานที่ทำงาน	ที่ทำการปกครองอำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร
ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ

