

การโอนอำนาจสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้ หน่วยงานราชการอื่น*

Transfer of Authority of Investigations Other than the Principal Mission of the Royal Thai Police to Other Government Agencies

สิริมา นองมณี**

Sirima Nongmanee

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาถึงภารกิจอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามหลักสากล 2) เพื่อศึกษาถึงการจัดการในการบริหารงานและการจัดการกิจสอบสวนของตำรวจในต่างประเทศ 3) เพื่อศึกษาถึงการจัดการในการบริหารงานและการจัดการกิจสอบสวนของตำรวจในประเทศไทย และ 4) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการโอนอำนาจสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่น

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากตำราเอกสารทางวิชาการ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ บทความ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาทำให้ทราบว่าอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีอยู่อย่างกว้างขวางไม่ชัดเจน มีภารกิจมากมายที่ต้องปฏิบัติ มีทั้งหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม และยังเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐแทบทุกด้านนับตั้งแต่ การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทหาร การสื่อสาร การบิน การศึกษา การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ การแพทย์ และการมหรสพ เป็นต้น อันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาการของตำรวจในอดีตที่รับการฝากงานจากหน่วยงานราชการอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ดังนั้นลักษณะงานที่มีการกำหนดโทษและเป็นการกระทำความผิดทางอาญาทุก

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่องการโอนอำนาจในการสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่น โดยมีศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์แล้ว โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต อาจารย์ ดร.ฉานธิ์ สันตะพันธ์ และศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ร่วมเป็นคณะกรรมการการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์.

**นักศึกษาระดับปริญญาโทตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประเภทที่เชื่อมโยงกับเรื่องการสอบสวนจึงได้กลายมาเป็นงานของตำรวจในการดำเนินการเนื่องจากความพร้อมของหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่อง จึงก่อให้เกิดปัญหางานล้นมือและเกิดวิกฤตความล่าช้าของงานสอบสวนที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมดังนั้นจึงควรทำการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการหลักของตำรวจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้มีความชัดเจน และพิจารณาดำเนินการถ่ายโอนอำนาจสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นกลับไปดำเนินการแทน แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุดเพราะจะเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจ และเป็นการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นระบบอีกด้วย

คำสำคัญ : สอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ABSTRACT

This study aimed 1) to study the mission's authority of police regarding international standards, 2) to study management and arrangement in investigated mission of police's organization abroad 3) to study management and arrangement in investigated mission of police's organization in Thailand and 4) to analyze the feasibility of transferring the authority in noncore investigation from the Royal Thai Police to other government agencies.

The study was a documentary research by studying the textbook, academic papers, Constitutional, National Police Act, 2004, Royal decree divide the police department, Law on Police Officers, Criminal Code, Criminal Procedure Code, Laws relating to the organization of government agencies, the Royal Thai Police, articles of publication and other related researches. From this study, it indicates that the police powers under section 6 of the National Police Act 2004 are too widely and ambiguous. There are many missions to follow. It has either main functions in preventing and suppressing crime or maintaining order in society and it also involved in all major government activities counted tax collection, customs, military, communication, aviation, education, community development, social work, medicine and amusement and so on. This is the result of the past police activities that hand on tasks from one to another government agency. Therefore, the manner in which the punishment is imposed and all types of criminal offenses linked to the investigation have become police's responsibility that it has to carry out the work due to the lack of readiness of the authorities.

The problems of overload and delays in the investigation process affect the effectiveness of the justice system. Thus, the scope of duties of the police should be revised in accordance to Section 6 of the National Police Act, 2004 and the transfer of authority in the non-main task of the Royal Thai Police back to the other government agencies shall be considered. Yet the power of the Royal Thai Police should not be cut off. It is so important and necessary to solve the problem in the right place. Since this will improve the performance of the police and it can create specialized expertise in law enforcement that consequently help in the systematic improvement of the judicial system

Keywords: Investigations, the Royal Thai Police

บทนำ

ในท่ามกลางกระแสการพัฒนาของเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีในปัจจุบัน มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและวัฒนธรรมภายใต้การติดต่อสื่อสารอย่างรวดเร็ว พรหมแดนและน่านวันยังมีลักษณะซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ทำให้สถานการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้วิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปด้วย และนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ๆ มีการพัฒนารูปแบบของการกระทำความผิดทางอาญาและมีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น มีการก่ออาชญากรรมและเกิดคดีอาญาขึ้นทั่วทุกพื้นที่ทำให้มีคดีความหลังไหลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) มีภารกิจด้านการป้องกันปราบปราม การสืบสวนจับกุม การสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานถือเป็นกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีอันถือเป็นหัวใจสำคัญเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมทั้งปวง มีหน่วยงานตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ เข้ามาดำเนินงานตามขั้นตอน โดยหน่วยงานเบื้องต้นที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีผู้ปฏิบัติงานที่เรียกว่า “ตำรวจ” เป็นหน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรมขึ้นก่อนฟ้องคดีในการปฏิบัติการทุกขั้นตอน¹ภารกิจของตำรวจมีจำนวนมากเพราะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่า 384 ฉบับ ทำให้อำนาจด้านการป้องกันปราบปราม การสืบสวนจับกุม และอำนาจการสอบสวนมารวมอยู่ที่องค์กรตำรวจ และในปัจจุบันพบว่า การสอบสวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในภาวะวิกฤตไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ มีความล่าช้า มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนไม่

¹สำนักงานกิจการยุติธรรม, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552), หน้า 1-2, 19-23.

เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริต ขาดความเชื่อถือและความศรัทธาในกระบวนการสอบสวน² ปัญหาความล่าช้าของงานสอบสวนจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเป็นเรื่องที่เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยตรงในสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเกิดเป็นปัญหาใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนในสังคม เมื่อการทำงานขององค์กรรัฐประสบปัญหาไม่บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของระบบราชการที่วางไว้จึงมีแนวคิดในการปรับปรุงระบบงานราชการอยู่ตลอดมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน

แนวคิดในการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานตำรวจเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างนิติรัฐและสังคมนิติธรรม สืบเนื่องมาจากเป็นนโยบายที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2549 ในสมัยฯ พณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2549 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจขึ้นมาโดยให้มีภารกิจในการจัดทำแนวทางข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างระบบงานตำรวจโดยพบว่าปัญหาด้านโครงสร้างและการบริหารงานบุคคล และกลไกการตรวจสอบของตำรวจนั้นล้วนมาจากปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางไม่ชัดเจน มีภารกิจมากมายที่ต้องปฏิบัติ มีทั้งหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม และยังเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐแทบทุกด้านนับตั้งแต่ การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทหาร การสื่อสาร การบิน การศึกษา การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ การแพทย์ และการมหรสพ เป็นต้น³ อันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาการของตำรวจในอดีตที่รับการฝากงานจากหน่วยงานราชการอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ดังนั้นลักษณะงานที่มีการกำหนดโทษและเป็นการกระทำความผิดทางอาญาทุกประเภทที่เชื่อมโยงกับเรื่องการสอบสวนจึงได้กลายมาเป็นงานของตำรวจในการดำเนินการเนื่องจากความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่อง จึงก่อให้เกิดปัญหางานล้นมือและเกิดวิกฤตความล่าช้าของงานสอบสวนที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมดังนั้นจึงควรทำการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจหลักของตำรวจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ให้มีความชัดเจน และพิจารณาดำเนินการถ่ายโอนอำนาจในการสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นกลับไปดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานราชการอื่นนั้นมียานสอบสวนคดีที่อยู่ในอำนาจจับกุมปราบปรามมาแต่เดิมอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุดเพราะจะเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจ และเป็นการสร้างความ

²พรณชญา ศิริวรรณบุศย์, เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่องการปฏิรูปงานสอบสวน ตำรวจ : จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร, หน้า 1-2, คำนวณที่ 23 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.tcijthai.com/uploads/docs/Policybrief.pdf>

³วรเดช จันทรศร, “การปฏิรูปงานตำรวจไทย,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 23, 4 (ตุลาคม 2536): 443-473.

เชี่ยวชาญเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมาย⁴ อันเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นระบบ และสร้างมาตรฐานการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติภารกิจให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุดมากกว่าการแก้ไขปัญหาด้วยการเพิ่มอัตรากำลังคนให้เพียงพอในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นมากกว่าแนวปฏิบัติเดิม อันจะส่งผลดีต่อการลดโครงสร้างบังคับบัญชาที่ใหญ่โตเทอะทะขององค์กรตำรวจที่มีจำนวนบุคลากรมากแต่ในทางปฏิบัติมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงน้อยกว่าบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งบริหาร ทั้งก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของหน่วยงานราชการอย่างเป็นระบบอันมีผลทำให้ลดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการได้อีกด้วย

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของตำรวจ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมประกอบด้วยหลากหลายกลุ่มชนที่มีความแตกต่างกันในวิถีชีวิตความเป็นอยู่แต่มีการรวมตัวมาอยู่ร่วมกันจากกลุ่มชนเล็กๆ จนกลายเป็นสังคมขนาดใหญ่ก็เพื่อการดำรงอยู่ของเผ่าพันธุ์และมั่นคงความปลอดภัยในการใช้ชีวิต ตามสัญชาตญาณของมนุษย์นั้นต่างก็เห็นประโยชน์แก่ส่วนตนหรือประโยชน์แก่พวกพ้องฝ่ายเดียวกันเป็นพื้นฐานหากมีการขัดขวางกีดกันผลประโยชน์ของกลุ่มชนย่อมก่อให้เกิดการประหัตประหารต่อชีวิตร่างกายตลอดทั้งทรัพย์สินอันเป็นพฤติกรรมที่นำความเสียหายมาสู่สังคม สังคมจึงมีความจำเป็นต้องสร้างกฎหมายระเบียบข้อบังคับตลอดกลไกต่างๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นการป้องกันและขจัดความสูญเสียจากอาชญากรรมให้ลดน้อยลงและดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยอันดีของชุมชนหรือสังคมด้วยการจำกัดพฤติกรรมของบุคคลไว้โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดูแลปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองด้วยความสุจริตเที่ยงธรรมเพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ดังสุภาษิตลาตินที่ว่า “ที่ไหนมีสังคมที่นั่นมีกฎหมาย” (Ubi Societas, Ibi Jus) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายกับสังคมเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยมีตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมในฐานะหน่วยงานป้องกันสังคมเบื้องต้นในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงผาสุกภายในประเทศชาติ จึงต้องทำการศึกษาวิชาการต่างๆ ให้รอบรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของมนุษย์และผลของการลงโทษตลอดถึงวิธีการต่างๆ อันจะพึงมีต่อมนุษย์ เนื่องจากมีความเชื่อทางวิชาการว่ากฎหมายมหาชนหลายประเภท โดยเฉพาะกฎหมายอาญานั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์จึงมีผลในการควบคุมสังคมโดยใช้โทษเป็นเครื่องมือในการขู่บังคับ โดยประเทศในภาคพื้นยุโรปได้ทำการศึกษาวิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาร่วมกัน เพื่อให้นักนิติศาสตร์มีความรู้ถึงวิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาในการศึกษาวิจัยกฎหมายและการใช้กฎหมายอยู่ในขอบเขตแห่งวิชาการที่มีความมุ่งหมายและวิธีการอันถูกต้องไม่ถูกครอบงำด้วยอารมณ์ความรู้สึก จึงแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ 1. วิวัฒนาการของกฎหมายอาญา 2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาก่อนฟ้องคดีของตำรวจ 3. อำนาจสอบสวนของตำรวจตามหลักการสากล เพื่อให้

⁴ปรัชญาชัย ดัชฌยาวัตร, *โรดแมปปฏิรูปตำรวจ* (กรุงเทพมหานคร: ต้นทาง, 2559), หน้า 149-152.

ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ตามหลักการสากลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจของตำรวจ โดยสังเขป ดังนี้

1.1 วิวัฒนาการของกฎหมายอาญา

จากการค้นคว้าทางวิชาการเพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของกฎหมายที่ปรากฏขึ้นในสังคมนั้น ในจุดเริ่มแรกของวิวัฒนาการคือการหาขอบเขตและลักษณะเฉพาะของสาขาวิชา ซึ่งสาขาวิชาอาชญวิทยา และทัณฑวิทยาหรือทัณฑวิทยาและอาชญวิทยานั้นนับว่าเป็นสาขาวิชาแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากการพิจารณาจากรากศัพท์ภาษาอังกฤษที่เป็นต้นกำเนิดนั้นจะพบความแตกต่างว่า คำว่า “อาชญวิทยา” ใช้คำว่า “Criminology” หมายถึงการศึกษาถึงอาชญากรรม ส่วนคำว่า “ทัณฑวิทยา” ใช้คำว่า “Penology” หมายถึงปัญหาของการลงโทษตามกฎหมาย จากความหมายดังกล่าวพออนุมานได้ว่า วิชาอาชญวิทยานั้นเป็นการศึกษาถึงการกระทำ ความผิดอาญาเป็นหลัก ส่วนวิชาทัณฑวิทยานั้นเป็นการศึกษาถึงโทษและวิธีการที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นหลักในเวลาต่อมาในทางวิชาการและวิวัฒนาการของการลงโทษแผนใหม่จากการคิดค้นของชาวยุโรปได้เริ่มเกิดขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยมนุษย์เริ่มมองว่าไม่ว่าจะมีการกำหนดโทษและลงโทษด้วยวิธีการพิสดารอย่างไรก็ยังมีผู้กระทำผิดดังนั้นจึงต้องมีอะไรอื่นที่นอกเหนือไปจากโทษที่นักวิชาการควรศึกษาอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มศึกษาถึงสภาพร่างกาย สภาพจิตใจ หรือสภาพสังคมของมนุษย์ อาจเป็นเหตุให้มนุษย์ประกอบอาชญากรรมได้อันรวมเรียกว่า “วิชาอาชญวิทยา” เป็นการนำเสนอแนวคิดเป็นขั้นเป็นตอนเป็นตรรกะอย่างเป็นระบบ ในระยะเริ่มแรกนั้นเริ่มต้นจากความรู้ที่เกี่ยวกับเฉพาะสิ่งเฉพาะเรื่องที่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ เมื่อนาน ๆ เข้าก็จะพัฒนาความรู้เฉพาะเรื่องเหล่านั้นให้เป็นเป็นความรู้ทั่วไป ทุกวิชาจึงเริ่มต้นจากความรู้เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติที่เรียกว่า วิชาประยุกต์หรือศาสตร์ประยุกต์ (Applied Science) แล้วค่อยพัฒนาเป็นวิชาความรู้ทางทฤษฎีหรือศาสตร์ทางทฤษฎี (Theoretical Science) ซึ่งเป็นความรู้พิเศษ อันมีวิธี วิธีการค้นหา สอบสวนพิสูจน์ เป็นความรู้ที่จะเสาะหาความรู้ให้ขยายออกไปได้ศาสตร์ทฤษฎีจึงเป็นความรู้ที่เป็นระบบระเบียบ มีเหตุผลทางตรรกวิทยาหรือมีวิธีวิทยา (Methodology) เป็นของตนเอง ดังนั้นในหัวนี้ได้ทำการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 1. วิวัฒนาการของกฎหมายอาญาตามแนวทฤษฎีกฎหมายสามชั้น 2. หลักเกณฑ์ในการกำหนดความรับผิดชอบอาญา และ 3. แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายกับการควบคุมสังคม เพื่อให้ทราบถึงที่มาและความเกี่ยวพันระหว่างสังคมกับกฎหมายพอสังเขป ดังนี้

1.1.1 วิวัฒนาการของกฎหมายอาญาตามแนวทฤษฎีกฎหมายสามชั้น

ตามทฤษฎีกฎหมายสามชั้น (Three-Layer Theory of Law) ของท่านอาจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้มีการอธิบายด้วยการกล่าวถึงการเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการของกฎหมาย เมื่อเห็นว่ากฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่คู่กับสังคมจึงต้องอธิบายวิวัฒนาการของกฎหมายไปพร้อมกับการอธิบายวิวัฒนาการของสังคม โดยอาศัยการศึกษาพฤติกรรมของสัตว์ (Ethology) และความรู้ทางมานุษยวิทยา (Anthropology) ก็พบว่ากฎเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในสังคมนั้นเป็นสิ่งที่พัฒนาเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเอง (Spontaneous Order) ใน

ชุมชนนั้น ในระยะแรกไม่ปรากฏเป็นตัวกฎหมายที่ชัดเจน แต่เมื่อมีการปฏิบัติต่อกันมาเป็นเวลานานจะค่อยๆ เป็นรูปเป็นร่างชัดเจนและได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปในชุมชนว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง (Opinio Juris) และ จำเป็นจะต้องปฏิบัติเช่นนั้น (Opinio Necessitatis) ซึ่งได้ทำการอธิบายวิวัฒนาการของกฎหมายไว้ว่ามี 3 ยุค ใน 3 รูปแบบ คือ กฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) หรือกฎหมายประเพณี เป็นเรื่องที่ประชาชนรู้ได้ด้วยสามัญสำนึกของตนเองว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิดเป็นการพัฒนาจากศีลธรรมไปสู่กฎหมาย เนื่องจากศีลธรรมและกฎหมาย ยังมีได้แยกออกจากกันชัดเจนมากนักกฎหมายของนักกฎหมาย (Juristenrecht) จึงถือได้ว่าเป็นยุคที่กฎหมาย เจริญต่อมาจากยุคกฎหมายชาวบ้าน อันเป็นการใช้เหตุผลในการไตร่ตรองชี้ขาดข้อพิพาทโดยนักกฎหมายทำ หน้าที่แต่เพียงแสวงหาหรือโดยปรุงแต่งหลักกฎหมายให้ละเอียดอ่อนชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น เหตุผลที่นักกฎหมาย นำมาตัดสินคดีที่เรียกว่า “เหตุผลปรุงแต่งทางกฎหมาย (Artificial Juristic Reason)” ซึ่งเป็นเหตุผลที่นัก กฎหมายปรุงแต่งขึ้นจากเหตุผลธรรมดาสามัญจากยุคแรกข้างต้นและกฎหมายเทคนิค (Technical Law) กระบวนการนิติบัญญัติจึงถูกพัฒนาขึ้นมา โดยมีการบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นมาเป็นพิเศษด้วยเหตุผลทาง เทคนิค (Technical Reason) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดย เจตจำนงของมนุษย์ตามความมุ่งหมายสำหรับเรื่องนั้นบางประการ เช่น กฎหมายจราจร บัญญัติขึ้นเพื่อความ สะดวกและความปลอดภัยในการเดินทาง กฎหมายป่าไม้ บัญญัติขึ้นเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและแหล่ง ดันน้ำลำธารหรือกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น⁵ ดังนั้นที่มาของตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรมี แหล่งที่มา 3 ชั้น คือ จารีตประเพณี หลักกฎหมายและกฎหมายที่บัญญัติขึ้น ส่วนที่เป็นรากฐานคือกฎหมาย ที่มาจากขนบธรรมเนียมประเพณีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา หลักในทางกฎหมายอาญา เรื่องการลักทรัพย์ ซึ่งทรัพย์ ฆ่าคนตาย ล้วนมีที่มาจากขนบธรรมเนียมและศีลธรรม ที่มีอยู่ในสังคม กฎหมายประเภทนี้เรียกว่ากฎหมายที่มาจากจารีตประเพณีอันเป็นเป็นเรื่องใกล้ชิดกับเรื่อง ศีลธรรม ซึ่งในทางกฎหมายอาญาเรียกความผิดประเภทนี้ว่า “ความผิดในตัวเอง หรือ Mala in Se” ซึ่งที่มี หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อกันอันมีเรื่องความผิดและมีการลงโทษกันอยู่ก่อนแล้วทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายนิติบัญญัติ เป็นการรับรองในสิ่งที่มีอยู่ตามกฎหมายที่เป็นจารีตประเพณีให้ปรากฏชัดเจนขึ้นเท่านั้นส่วนที่เป็นหลัก กฎหมายของนักกฎหมายหรือหลักนิติศาสตร์เข้ามาปรุงแต่งด้วย โดยส่วนนี้เป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นนิติ นโยบายอันเป็นกฎหมายเทคนิค เนื่องจากเป็นกฎหมายที่คนสร้างขึ้นไม่มีพลังทางศีลธรรมหรือ ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีคอยบังคับให้คนต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายจราจร กฎหมายภาษี เพราะแต่ เดิมไม่มีจารีตประเพณีและศีลธรรมในเรื่องนี้ไว้ว่าถ้าไม่ชำระภาษีแล้วจะเป็นคนชั่ว การขับรถซวยหรือขวาไม่ผิด ไม่มีการบังคับในเชิงสังคมจึงต้องอาศัยอำนาจของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านทางตำรวจ ศาล ความผิด ประเภทนี้ในทางกฎหมายอาญาเรียกว่า “ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita)”

1.1.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญา

⁵ สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 24-26, 36-37, 165.

ในมุมมองของนักกฎหมายนั้นเมื่อมีคำนิยามและหลักพิจารณาลักษณะของอาชญากรรมโดยนัยแห่งกฎหมายแล้วในขั้นต่อไปจะพิจารณาถึงการจัดแบ่งระดับของอาชญากรรมเพื่อให้สัมพันธ์กับโทษที่ผู้กระทำความผิด โดยในการจัดแบ่งระดับของอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดกฎหมายในมุมมองของนักกฎหมายแล้ว มีหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่งระดับของอาชญากรรมหรือการกระทำความผิด คือ การใช้ “ผู้กระทำ” มาใช้พิจารณาระดับของอาชญากรรม เช่น ผู้กระทำความผิดเป็นเด็กและเยาวชน ผู้ใหญ่ บุคคลวิกลจริต ฯลฯ และใช้พฤติกรรมการกระทำความผิดมาร่วมในการประกอบพิจารณาอีกด้วย เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดหรือสังคมใดที่มองอาชญากรรมทุกลักษณะว่ามีความผิดเท่าเทียมกันไปทั้งหมด จึงต้องมีการให้น้ำหนักแก่ความผิดและการลงโทษซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทความผิดเป็นสำคัญ ซึ่งการแบ่งน้ำหนักของความผิดตามภาพการรับรู้ของสาธารณะและการแบ่งแยกประเภทความผิดในแง่ของกฎหมาย นั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้⁶

1) ความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเอง (mala in se) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและบรรทัดฐานของสังคมอยู่ในระดับที่สังคมไม่สามารถทนทานได้ รัฐจึงได้ทำการกำหนดไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ซึ่งความผิดในกลุ่มนี้ได้แก่ ความผิดต่อชีวิตร่างกาย ความผิดต่อทรัพย์ การลักทรัพย์ เช่น การข่มขืน ฆ่า ปล้น เป็นต้น โดยสมาชิกในสังคมทั่วไปเห็นว่าพ้องต้องกันว่าเป็นอาชญากรรม

2) ความผิดตามที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด (mala prohibita) การกระทำความผิดตามกฎหมายหรือการกระทำที่ผิดระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม โดยเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมไม่ควรตามกาลเทศะ ได้แก่ การขับรถโดยประมาทด้วยความเร็วเกินอัตราความเร็วที่กฎหมายกำหนดสำหรับถนนนั้น ๆ หรืออาชญากรรมประเภทที่ปราศจากผู้เสียหาย (victimless crime) เช่น การเล่นการพนัน ทำแท้ง เสพยาเสพติด เติร์ดเตรเพื่อค้าประเวณี เป็นต้น เนื่องจากเป็นพฤติกรรมต่างบรรทัดฐานกันเพราะสังคมบางแห่งอาจยอมรับว่าสมาชิกในสังคมสามารถกระทำพฤติกรรมบางอย่างได้โดยไม่มีกฎหมายห้ามไว้หรืออาจมีกฎหมายรับรองให้กระทำได้ แต่ในขณะเดียวกันสังคมบางแห่งอาจออกกฎหมายห้ามกระทำพฤติกรรมดังกล่าว นั้น จึงทำให้การกระทำพฤติกรรมเหล่านั้นเป็นเรื่องผิดกฎหมายที่รัฐและสังคมนั้น ๆ กำหนดขึ้น ดังนั้นจึงมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละสังคมที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดถึงกรอบบรรทัดฐานที่อาจมองแตกต่างกันออกไป

1.1.3 แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายกับการควบคุมสังคม

นักอาชญาวิทยา ได้พัฒนาขยายขอบเขตแนวความคิดปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) ให้ครอบคลุมถึงการควบคุมพฤติกรรม

⁶เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551), หน้า 80 ;จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, สังคมวิทยาอาชญากรรม (Sociology of Crime) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 89-91

เพื่อเป็นการขจัดความขัดแย้งรักษาผลประโยชน์ระหว่างชุมชน กับการควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองที่ต้องมีความสมเหตุสมผลโดยมุ่งคำนึงถึงการคุ้มครองความปลอดภัยในทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ภายใต้กรอบข้อบังคับแห่งกฎหมายในลักษณะที่เคร่งครัดด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

1) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมความประพฤติและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคม ตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร

2) รัฐเป็นผู้ได้รับอำนาจอธิปไตย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ในการควบคุมรับผิดชอบ ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ความผาสุกของชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) การบังคับใช้กฎหมาย ต้องเป็นไปโดยเสมอภาคแก่สมาชิกในสังคมภายใต้หลักนิติธรรม (Justice Under Law) โดยปราศจากความอยุติธรรมความลำเอียงโดยสิ้นเชิง

ซึ่งหลักการทั้งสามประการข้างต้น เป็นตัวที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนได้ว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมสังคมที่สำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งแต่อย่างไรก็ตาม ความสันติสุขและความปลอดภัยของสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนทุกคนต้องเคารพกฎหมายของบ้านเมือง ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิด และต้องกำหนดมาตรการป้องกันทางสังคมอย่างเด็ดขาดเที่ยงธรรมเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) โดยสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในลักษณะที่ผสมผสานผลประโยชน์ระหว่าง กฎหมาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความเป็นธรรมในสังคม (Law, Order and Justice)

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาก่อนฟ้องคดีของตำรวจ

กระบวนการยุติธรรมถือเป็นกลไกอันสำคัญในการควบคุมสังคมอย่างเป็นทางการ โดยนำบทกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม ประเทศไทยใช้ระบบนิติรัฐ (Legal State) ที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) พลเมืองทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน โดยกฎหมายจะทำหน้าที่กำหนดบรรทัดฐานและควบคุมพฤติกรรมในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลพัฒนาขึ้นมาจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพพื้นฐานและสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน (The Essential Freedom and Natural Rights) ต้องได้รับการคุ้มครองในสังคมนั้นเป็นธรรมดาที่ต้องมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงดำเนินการให้มืองค์กรต่าง ๆ มาทำหน้าที่ปกป้องมนุษย์ในสังคม การดำเนินงานขององค์กรที่เรียกว่าตำรวจก็เป็นไปเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคม โดยในหัวข้อนี้จะแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 1. ระบบการดำเนินคดีอาญา 2. หลักการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้เห็นถึงวิวัฒนาการแนวคิดในการปฏิบัติการของตำรวจ ดังนี้

1.2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญานั้นแท้จริงแล้วมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบคือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และ การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)⁷ แต่เมื่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติจึงทำให้เกิดการดำเนินคดีอาญาในระบบผสมขึ้นมา ดังนั้นในปัจจุบันนี้จึงมีการแยกเป็น 3 ระบบคือ ระบบไต่สวน ระบบกล่าวหาและระบบผสม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การดำเนินคดีระบบไต่สวน มีที่มาจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบนี้ถือว่า การดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยการค้นหาตลอดทั้งรวบรวมพยานหลักฐานนำมาพิสูจน์ตัวผู้กระทำความผิด ในระบบไต่สวนนี้จะไม่มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้องคดี และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ออกจากกันแต่อย่างใด คงมีเฉพาะผู้ไต่สวนซึ่งอาจทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาและเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเองทั้งสิ้น การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในมือของบุคคล หรือองค์กรเดียว คือ ผู้พิพากษา หรือ ศาล

จากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ยังมีข้อขัดข้องในการแสวงหาความยุติธรรมในการดำเนินคดีเนื่องจากปัญหาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบไต่สวน โดยต้องการแบ่งแยกหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่ในการพิจารณาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรมีหน้าที่แยกต่างหากออกจากกันเป็นองค์กรของตนรับผิดชอบเป็นเรื่องราวๆ ไป โดยหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้องคดี เป็นของตำรวจ อัยการและหน้าที่ในการพิจารณาคดีเป็นของศาล การดำเนินคดีระบบกล่าวหาที่มีที่มาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ

เนื่องจากแนวคิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) จะมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหา ซึ่งมีกลุ่มของประเทศแองโกล-อเมริกา (Anglo-America) อันได้แก่ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ และประเทศในกลุ่มเครือจักรภพอื่น ที่ใช้ระบบกล่าวหา ส่วนแนวคิดในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) จะมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวน ซึ่งมีกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สเปน ประเทศที่ได้รับอิทธิพลอันได้แก่ประเทศในแถบทวีปเอเชีย และอเมริกาใต้ ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศได้มีวิวัฒนาการอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาจมาจากการเมืองการปกครอง หรือต้องการปรับปรุงโครงสร้าง หรือกลไกในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีทั้งสองระบบที่กล่าวมาข้างต้นยังมีอุปสรรคบางประการในทางปฏิบัติ จึงก่อให้เกิดระบบผสมขึ้นโดยนำเอาข้อดีของแต่ละระบบมาปรับใช้ตามความเหมาะสมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยประเทศฝรั่งเศสเป็น

⁷ ทัศนิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน), หน้า 55.

ประเทศแรกก็นำเอาระบบผสมนี้มาใช้ใน ปี ค.ศ.1808 และหลังจากนั้นประเทศอื่นในยุโรปจึงได้นำเอาแบบอย่าง

1.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญามีหลักการที่สำคัญด้วยกัน 3 หลักการ คือ 1. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน 2. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ 3. หลักในการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานของรัฐ อันเป็นแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐในกระบวนการขั้นตอนการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง ดังมีรายละเอียดดังนี้

1.2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popularklage / popular prosecution)

ก่อนที่จะมี “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popularklage / popular prosecution)” นั้น เดิมทีเดิวยังมีหลักการดำเนินคดีอาญาที่เรียกว่า “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Privatklage / private prosecution)” เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ โดยหลักการนี้ถือว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ ดังนั้น เมื่อคดีอาญาเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ที่ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดอาญาในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ได้แก่ ในขั้นตอนการสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง และการชี้ขาดตัดสินเมื่อ ค.ศ.1985 ประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า The Prosecutor of Offences Act 1985 และตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด The Crown Prosecution Service หรือ CPS ขึ้นมา เป็นการรวมเอาหน่วยงานการฟ้องคดีทั้งหมดที่มีอยู่ของตำรวจเข้าด้วยกัน สำนักงานอัยการสูงสุด ทำหน้าที่ดูแลและดำเนินงานหน่วยงานแต่ละพื้นที่ เนื่องจากฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของการดำเนินคดีอาญาในอังกฤษมีขีดจำกัดหลายประการ โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตำรวจในการฟ้องคดี

1.2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage / public prosecution)

มีแนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย เป็นแนวคิดที่สืบทอดกันมาในประเทศภาคพื้นยุโรปอย่างไม่เปลี่ยนแปลงในเนื้อหาที่ยังยอมรับอำนาจรัฐ หรืออำนาจส่วนกลางอยู่อย่างเดิม แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบกษัตริย์ที่มีอำนาจสิทธิขาดเปลี่ยนมาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผู้ถืออำนาจเท่านั้นเอง⁸ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐถือว่ารัฐเป็น

⁸ สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย, การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 27.

ผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาคือ พนักงานอัยการ พนักงานอัยการที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญานั้นหมายความว่า พนักงานอัยการที่เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง (การดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้อง) ตามหลักเกณฑ์ของระบบอัยการสมบูรณ์ เนื่องจากตามระบบอัยการสมบูรณ์นั้นได้ถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกมิได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ (Hilfbeamten der Staatsanwaltschaft / public prosecutor’s assistant officer)” เท่านั้น พนักงานอัยการที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญานั้นหมายความว่า พนักงานอัยการที่เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง (การดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้อง) ตามหลักเกณฑ์ของระบบอัยการสมบูรณ์ เนื่องจากตามระบบอัยการสมบูรณ์นั้นได้ถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกมิได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ (Hilfbeamten der Staatsanwaltschaft / public prosecutor’s assistant officer)” เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ในการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้องในทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้นได้แยกความรับผิดชอบออกเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน แล้วตามด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการแยกความรับผิดชอบค่อนข้างเด็ดขาด เป็นการแยกความรับผิดชอบออกจากกันอย่างผิดระบบ⁹

จากแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย จึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐจึงต้องมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ พนักงานอัยการ เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องคดีในรูปแบบของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ในภาคพื้นยุโรปนั้นอัยการ และตำรวจมีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) อย่างแท้จริง เนื่องจากอัยการและตำรวจ มีหน้าที่ตรวจสอบค้นหาเรื่องราวความแท้จริงหรือความจริงในเนื้อหา โดยไม่ผูกมัดกับคำร้องขอของผู้ใดทั้งสิ้น ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา” (Prinzip der Materiellen Wahrheit / Principle of substantive truth) จนในประเทศเยอรมันนั้นมีการกล่าวว่า “อัยการเยอรมันเป็นเจ้าหน้าที่ยุติธรรมที่มีความเป็นภาวะวิสัยที่สุดในโลก” (Die deutsche Staatsanwaltschaft sei “die objektivste Justizbehörde der Welt”) ส่วนศาลนั้นมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้น (active) ในการค้นหาความจริง จะวางเฉย (passive) ไม่ได้ ในประเทศภาคพื้นยุโรปนั้น ศาลจะเป็นผู้ถามพยานเองเพื่อค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ¹⁰

1.2.2.3 หลักในการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานของรัฐ

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น เมื่อรัฐต้องดำเนินคดีอาญา รัฐจะต้องดำเนินคดีอาญาผ่านองค์กรของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาของรัฐสมัยใหม่ได้กำหนดให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในชั้นสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการที่

⁹ คณิต ฅ นกร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ,” ใน *รวมบทความความคิดเห็นด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฅ นกร*, หน้า 37.

¹⁰ คณิต ฅ นกร, “วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน,” ใน *รวมบทความความคิดเห็นด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นกร* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540), หน้า 315-316.

สมบูรณ์ กล่าวคือ จากการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนั้นไม่มีการแยก หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่เริ่มคดีจนกระทั่งตัดสินคดีอาญาในที่สุด ระบบนี้มีแต่ผู้ไต่สวน และผู้ถูกไต่สวน โดยผู้ถูกไต่สวนตกอยู่ในสภาพเป็นวัตถุชักฟอกในคดี และระบบไต่สวนในยุโรปตะวันตกมีการทรมานร่างกายตามวิธีการล่าแม่มด (Hexerei / witchcraft) ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพื่อเป็นการขจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน จึงได้มีการแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้มีองค์กรในการดำเนินคดีต่างองค์กรกันเข้ามารับผิดชอบดำเนินการ โดยให้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรในคดีอาญาดั้งเดิมคงรับผิดชอบเฉพาะการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาพิพากษา และตัดอำนาจตุลาการในทางอาญาส่วนหนึ่งออกมาให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ได้แก่ องค์กรอัยการ และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องในที่นี้คือ “พนักงานอัยการ” และให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่ตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลย ได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาหรือต่อสู้คดีด้วย ทำให้สภาพของผู้ถูกกล่าวหาจากเดิมที่เป็นเพียง “วัตถุ” หรือเป็น “กรรมในคดี” ให้มาเป็น “ประธาน” ในคดี ของการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าว (Accusatorial System) ดังจะปรากฏให้เห็นในประเทศที่ยึดถือระบบอัยการสมบูรณ์ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการเท่านั้น ดังนั้นในระบบอัยการสมบูรณ์จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญา องค์กรอัยการ เป็นผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน ตำรวจซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาจึงเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญาแต่อย่างใด สำหรับในภาคพื้นยุโรปนั้น ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นชาติแรกที่จัดให้มีระบบอัยการ

1.3 อำนาจสอบสวนของตำรวจตามหลักการสากล

ตำรวจถือเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบของบ้านเมือง จึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา และมีอำนาจการสอบสวนคดี แทบจะกล่าวได้ว่าการบวนการดำเนินคดีอาญาทุกประเภทต้องเริ่มจากตำรวจทั้งสิ้นอันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาวิวัฒนาการของตำรวจในต่างประเทศ เนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของตำรวจในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ตำรวจปฏิบัติในสังคมนั้น ๆ ดังนั้นเมื่อเราจะพัฒนาปรับปรุงอำนาจการสอบสวนของตำรวจไทยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาอำนาจสอบสวนของตำรวจตามหลักการสากล ซึ่งได้ทำการศึกษาในประเทศ อังกฤษ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส ดังมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1.3.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษและเวลส์ไม่มีประมวลกฎหมาย กฎหมายอาญาที่ใช้เป็นการผสมระหว่างกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณี ความผิดที่สำคัญบางประเภท เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเป็นความผิด

ตามกฎหมายจารีตประเพณีแต่โทษที่ลงนั้นบัญญัติอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นได้ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาเพื่อเสริมกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐบาลประกาศใช้จึงอาจตรวจสอบโดยรัฐสภา ส่วนกฎหมายจารีตประเพณีนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างมาเป็นเวลาหลายศตวรรษจึงมีการแปลและย่อในหนังสือกฎหมายมากมาย ประเทศอังกฤษมีการแบ่งผู้เกี่ยวข้องกับคดีออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และศาล การดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษใช้ “ระบบกล่าวหา” (Adversary) มีกระบวนการทางอาญาก่อนการพิจารณา (Pre-Trial) การพิจารณาคดีโดยวิธีต่อสู้กัน (Trial by Battle) ระหว่างโจทก์และจำเลย การฟ้องคดีโดยเอกชนใด ๆ มีสิทธิที่จะยื่นฟ้องคดีอาญาได้ เว้นแต่จะถูกจำกัดอำนาจว่าต้องได้รับอนุญาตจาก Attorney-General นั้น โดยปกติแล้วมักจะต้องไปร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินคดีให้แล้วปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของตำรวจในการดำเนินการต่อไป ซึ่งอันที่จริงแล้วการฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้โดยทางทฤษฎีแล้วคือการฟ้องโดยเอกชนนั่นเอง (Every People Prosecution is in Theory a Private Prosecution) อำนาจสอบสวนของตำรวจอังกฤษและเวลส์นั้นแยกออกพิจารณาได้ 3 กรณี กล่าวคือ

1) กรณีสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปนั้น ตำรวจจะเป็นผู้เริ่มดำเนินการฟ้องร้องและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้เพียงพอต่อการที่นักคดีฟ้องร้องต่อศาลซึ่งในการเตรียมคดีอาญาต่าง ๆ

2) กรณีสอบสวนคดีอาญาพิเศษ องค์การอื่นอาจมีอำนาจในการสอบสวน ในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงก็จะมีหน่วยพิเศษที่ทำหน้าที่สอบสวนเช่น มีคณะทำงานสอบสวนคดีฉ้อโกงร้ายแรง (Serious Fraud Case) ของสำนักงานอัยการในกรุงลอนดอน ส่วนการฟ้องคดีนั้นต่อศาลนั้นอาจฟ้องโดยอัยการ ต้องดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) ซึ่งในการฟ้องคดีนั้นอาจดำเนินการโดยอัยการ ตำรวจ หรือองค์การอื่น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม คดีที่มาสู่การพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดต้องเป็นคดีที่เกินอำนาจการเตือนของตำรวจและอาจจะฟ้องศาลต่อไปได้

3) อำนาจในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ตำรวจอังกฤษมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่เกี่ยวกับการจราจร ในการออกใบสั่งและปรับได้โดยที่ไม่ศาลรับรู้ เว้นแต่ผู้ต้องหาจะให้การปฏิเสธ

สำหรับกระบวนการสอบสวนของตำรวจและการฟ้องร้องคดีของอัยการของประเทศอังกฤษนั้นไม่มีความต่อเนื่อง มีการแยกขั้นตอนออกเป็นสองขั้นตอนออกจากกันโดยเด็ดขาด เนื่องจากอัยการไม่มีอำนาจควบคุมหรือกำกับกระบวนการสอบสวนของตำรวจ ทั้งยังไม่มีอำนาจสั่งให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติม แม้ว่าในกฎหมายใหม่ PACE มีการบัญญัติให้ตำรวจทำการปรึกษาหารือกับอัยการและกรณีที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องต้องแจ้งให้ตำรวจทราบก่อน หรือกรณีที่ตำรวจรู้ตัวผู้ต้องสงสัยแล้ว อัยการและตำรวจต้องมีการร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจแต่การดำเนินการมีความคลุมเครือมาก เนื่องจากความเป็นอิสระของตำรวจทำให้กระบวนการทางอาญาในขั้นตอนนี้ไม่เป็นระบบ หรือตำรวจไม่ยอมอยู่ในระบบ

1.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลัทธิสังคมนิยมแพร่หลายทำให้ญี่ปุ่นเข้าสู่ยุคการปฏิรูปการเมืองการปกครองอย่างขนานใหญ่ (Modernization) ในปี ค.ศ.1946 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นและมีการประกาศใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.1947 จนมาถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 ฉบับนี้มาจากพื้นฐานปรัชญาและแนวคิดทางประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ มีการบัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมาจากประชาชน ทั้งยังกำหนดองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยให้แยกเป็นอิสระจากกัน อันได้แก่ รัฐสภา (The Diet) คณะรัฐมนตรี (The Cabinet) และศาลยุติธรรม (The Judiciary) โดยมีประชาชนเป็นที่มาแห่งอำนาจทั้ง 3 องค์กรนี้

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ลัทธิสังคมนิยม ระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากระบบไต๋สวนมาเป็นระบบกล่าวหา โดยให้สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างโจทก์และจำเลย องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจากศาล และศาลจะพิจารณาคดีโดยไม่เข้าข้างฝ่ายใด และ การใช้มาตรการบังคับใด ๆ ต้องกระทำโดยหมายของศาลเท่านั้นทั้งนี้ อำนาจหน้าที่เฉพาะของอัยการในการฟ้องคดีอาญามีมาตั้งแต่สมัยเมจิ ในระหว่าง ค.ศ.1886-1912 ของกฎหมายญี่ปุ่นได้นำแบบอย่างมาจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า “การผูกขาดการฟ้องคดีอาญา” เป็นอำนาจฝ่ายเดียวของพนักงานอัยการที่จะมีอำนาจวินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง เนื่องจากการสืบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะสำคัญคือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหา การควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ในการสอบสวนเท่านั้น เมื่อหมดความจำเป็นดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปทันที การสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทเริ่มต้นจากเจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 บัญญัติให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญา และในทางปฏิบัติคดีอาญาส่วนใหญ่การสอบสวนเบื้องต้นเริ่มจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและในขณะเดียวกันกฎหมายบัญญัติให้อัยการมีอำนาจหน้าที่โดยอิสระที่จะสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง (ตามมาตรา 189, 191) สรุปได้ว่า ตำรวจมีหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญานอกจากเจ้าพนักงานตำรวจแล้วยังมีหน่วยงานสอบสวนอีกหลายหน่วยงานที่มีอำนาจในการสอบสวนด้วย แต่อำนาจสอบสวนจำกัดอยู่เพียงคดีบางประเภท ในทางปฏิบัติในคดีอาญาโดยทั่วไปส่วนใหญ่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการจนเสร็จการแล้วส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา เนื่องจากพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ดังนั้นการสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ (Collect Evidence in Crudeform) อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่

1.3.3 ประเทศฝรั่งเศส

ตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะโครงสร้างของระบบกฎหมายที่ต้นแบบของประเทศที่ใช้ “ประมวลกฎหมาย” ที่สำคัญระบบหนึ่ง ประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส หรือกฎหมาย นโปเลียน หมายถึง ระบบประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นในสมัย นโปเลียน โดยเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมาย (Code) ในหลายประเทศ ระบบตำรวจในกระบวนการยุติธรรมฝรั่งเศสมีลักษณะสอดคล้องกับระบบกฎหมาย ระบบ

ศาล และปรัชญาขั้นพื้นฐานในการดำเนินคดีของระบบกฎหมายซีวิลส์ การสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ภายใต้อำนาจการควบคุมของอัยการหรือผู้พิพากษาสอบสวน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทความผิดและความร้ายแรงของความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งประเภทความผิดอาญาออกเป็น 3 ประเภท โดยแบ่งตามลำดับโทษที่จะลงโทษ กล่าว คือ 1.ความผิดอาญาร้ายแรง (Crime) มีโทษจำคุกตั้งแต่ 7 ปี ขึ้นไป 2.ความผิดอาญาไม่ร้ายแรง (Delit) ความผิดโทษระดับกลาง มีโทษจำคุกมากกว่า 2 เดือน ถึง 7 ปี และมีโทษปรับ 3.ความผิดลหุโทษ (Contravention) หรือความผิดมนุสาเร่ ซึ่งไม่ค่อยมีปัญหาในการดำเนินคดีซึ่งโทษแต่เดิมมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน และโทษปรับ

ระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส เมืองครีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาและเตรียมการเสนอคดีอาญาต่อศาล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย คือ 1.ตำรวจฝ่ายคดี (Police Judiciaire) 2. พนักงานอัยการ (Ministere Public) 3. ผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'Instruction) โดยผู้พิพากษาสอบสวนเกี่ยวข้องกับเฉพาะคดีอาญาร้ายแรงเท่านั้น ผู้พิพากษาสอบสวนจะเข้ามาสอบสวนคดีอาญาไม่ร้ายแรงได้ถ้าอัยการร้องขอเห็นได้ว่าแต่ละองค์การทำงานเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน มีการตรวจสอบและกำกับ การดูแลการสอบสวนระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการและศาล กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส มีการแบ่งประเภทออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1.การสอบสวนเบื้องต้น 2.การสอบสวนความผิดซึ่งหน้า 3.การสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นเห็นได้ว่า ตำรวจฝ่ายคดีเป็นหัวใจสำคัญของการสอบสวน โดยเฉพาะการสอบสวนในความผิดซึ่งหน้าและการสอบสวนเบื้องต้นที่เป็นส่วนสำคัญของการไต่สวนเบื้องต้นถูกส่งมาให้ผู้พิพากษาสอบสวน โดยพนักงานอัยการได้มีคำร้องขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้ามาในคดี ดังนี้ถือได้ว่าการทำงานของตำรวจฝ่ายคดีเป็นกลไกของการอำนวยความสะดวกโดยอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานอัยการ

กล่าวโดยสรุปว่า การสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นล้วนเป็นหน้าที่ของตำรวจโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการหรือผู้พิพากษาสอบสวน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทความผิดและความร้ายแรงของความผิด ตลอดถึงขั้นตอนของการสอบสวน วิธีการปฏิบัติงานเริ่มจากเจ้าหน้าที่ตำรวจรับผิดชอบในการบันทึกการกระทำผิดและการสอบสวนเบื้องต้น แล้วส่งผลการสอบสวนไปยังอัยการเพื่อรับผิดชอบดำเนินการขั้นตอนต่อไป แต่การสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นนอกจากจะทำโดยตำรวจสอบสวนของตำรวจหน่วยต่าง ๆ แล้วแล้วยังเปิดโอกาสให้ส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ด้วย ได้แก่ ตำรวจแห่งชาติ ตำรวจภูธร ตำรวจจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่สอบสวน แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ตำรวจแห่งชาติ ตำรวจภูธร จะทำการสอบสวนคดีอาญาเป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับคดีอาญาที่มีความยุ่งยากจะมีตำรวจสอบสวนในสำนักงานภูมิภาคคอยให้ความช่วยเหลือ ซึ่งตำรวจสอบสวนจะมีอำนาจสอบสวนในความผิดทุกประเภทเช่นเดียวกับอัยการและผู้พิพากษาสอบสวน

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของตำรวจตามหลักการสากลดังกล่าวข้างต้นทำให้ทราบว่า ประเทศไทยยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามอย่างประเทศภาคพื้น

ยุโรปตามทฤษฎีแนวคิดนี้ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาเป็นขบวนการดำเนินคดีของรัฐ รัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา รัฐจึงมีหน้าที่ อำนาจความยุติธรรม โดยไม่ถือว่ารัฐเป็นประจักษ์กับประชาชนในรัฐแต่อย่างใด ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐนั้นองค์กรต่าง ๆ รัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ศาล อัยการ และตำรวจ องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมต้องทำหน้าที่ร่วมกันและช่วยกันค้นหาความจริง จึงเกิดเป็นนิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อันเป็นนิติสัมพันธ์สองฝ่าย คือ รัฐฝ่ายหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วย องค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญา คือ ศาล อัยการ และตำรวจ กับฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยผู้ต้องหา หรือจำเลยและทนายความ ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นกระบวนการดำเนินการที่รัฐจัดให้มีองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและในท้ายที่สุดต้องทำคำชี้ขาดในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาต่างก็มีหน้าที่ค้นหาความจริงจึงต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงอย่างจริงจังอันเป็นการของหลักการตรวจสอบ แต่การดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานของไทยนั้น มีการแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องไม่ได้เป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์อย่างต่างประเทศ เพราะในต่างประเทศนั้นในชั้นสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการที่สมบูรณ์เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน จะกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องและให้ศาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นพิจารณา ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันตามแนวคิดสากล ในต่างประเทศที่ใช้ระบบอัยการที่สมบูรณ์ การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการทั้งสิ้น “ตำรวจ” มีฐานะเป็นเพียง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ” (Public Prosecutor’s Assistant Officers) เท่านั้น แต่ตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น “ตำรวจ” เป็นองค์กรเบื้องต้นของรัฐในการดำเนินคดีอาญา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา หรือมีอำนาจหน้าที่เริ่มดำเนินคดีอาญาได้โดยอิสระ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้นได้แบ่งขั้นตอนในการปฏิบัติออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนแรก เริ่มตั้งแต่การร้องทุกข์ กล่าวโทษ การจับกุมผู้กระทำความผิด การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน และการเตรียมการดำเนินการฟ้องร้องคดี 2. ขั้นตอนที่สองเป็นการดำเนินการในศาล เริ่มตั้งแต่การยื่นฟ้องคดี การสืบพยาน การพิจารณาคดี และพิพากษาคดีของศาล 3. ขั้นตอนที่สามเป็นการดำเนินการภายหลังที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ดังนั้นเมื่อ เมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้น จะมีหน่วยงานรัฐเข้ามามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกันในขั้นตอนของการป้องกันและปราบปราม โดยสามารถแยกพิจารณาตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ได้ 2 กรณี กล่าวคือ 1. หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ หน่วยงานฝ่ายปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2. หน่วยงานราชการอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมศุลกากร กรมป่าไม้ เป็นต้น โดยให้อำนาจในการป้องกันปราบปราม อำนาจในการสืบสวน จับกุม รวมถึงอำนาจสอบสวน โดยอาจมีอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการ ดังนั้นองค์กรตำรวจจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ส่วนองค์กร

อัยการจะรับผิดชอบในการสั่งสำนวนการสอบสวน และฟ้องร้องคดีต่อศาล จึงทำให้ภารกิจในการสอบสวนคดีอาญาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหน่วยงานเดียว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 แม้ว่าในอดีตจะมีการโอนอำนาจสอบสวนไปมาระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจ หรือจะให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมในการสอบสวนได้ตามความผิดบางประเภท ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เปิดกว้างเอาไว้ให้ทำได้ แต่ท้ายที่สุดแล้วในทางปฏิบัติอำนาจการสอบสวนก็อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเช่นเดิม จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจการสอบสวนที่มารวมอยู่ที่องค์กรตำรวจหน่วยงานเดียว ทั้งที่ได้มีการกระจายอำนาจป้องกันและปราบปรามไปให้หน่วยงานราชการอื่นของรัฐไปแล้ว แต่เหตุใดไม่ผูกติดอำนาจสอบสวนไปในคราวเดียวกันด้วย จึงทำให้องค์กรตำรวจประสบปัญหางานล้นมือสะสมมาเป็นระยะเวลานาน ทำให้เกิดความล่าช้าในงานสอบสวนที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนที่กลายเป็นปัญหาฝังรากลึกในกระบวนการยุติธรรม

2. วิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ในปัจจุบันเรามีกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากไม่น้อยกว่า 384 หลายฉบับจนไม่มีใครจำได้ว่ามีจำนวนกี่ฉบับ ทำให้ภาระในการบังคับใช้กฎหมายโดยส่วนใหญ่แทบทั้งสิ้นตกมาอยู่ที่องค์กรตำรวจรวมถึงอำนาจสอบสวนก็มารวมอยู่ที่องค์กรตำรวจด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงเกิดปัญหางานล้นมือ และเกิดวิกฤตความล่าช้าของงานสอบสวนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวออกเป็น 3 ประเด็น คือ 1. ความไม่สมดุลระหว่างภารกิจกับจำนวนพนักงานสอบสวน 2. ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ควรโอนให้หน่วยงานราชการอื่น 3. ภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ควรโอนให้หน่วยงานราชการอื่น ดังมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ความไม่สมดุลระหว่างภารกิจกับจำนวนพนักงานสอบสวน

องค์กรตำรวจมีความสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม และเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีภารกิจมากมายที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนของสังคม และเมื่อพิจารณาภารกิจอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (7) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 จะเห็นได้ว่าภารกิจของตำรวจไม่ชัดเจนรัฐบาลในสมัยของ ฯพณฯ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้มีปณิธานการเมือง (Political Will) มีความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงในการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรตำรวจ จึงได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าต้องพัฒนาระบบงานตำรวจให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ สังคม และปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป และสนับสนุนการพัฒนา รูปแบบและแนวทางการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมต่อการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการพัฒนา

องค์กรตำรวจให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบและทันสมัย ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 230/2549 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจขึ้นมีพลตำรวจเอกวิชัย เดชบุญชรร เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงาน ปฏิรูประบบงานตำรวจ (Roadmap) และจัดทำแนวทาง ข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง ระบบงานตำรวจ และแนวทางบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ ซึ่งในการดำเนินของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจนี้ ได้นำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานตำรวจ มีทั้งหมด 10 ประการ¹¹ โดยประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปภารกิจของตำรวจอยู่ใน “ประเด็นที่ 4 การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจ” สำหรับการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ อยู่ในประเด็นที่ 4 ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าตำรวจควรจะได้รับมอบในงานเฉพาะที่เป็นภารกิจหลัก (Core Function) ของตำรวจเท่านั้น ภารกิจรองในงานปฏิบัติการบางประเภท และงานสนับสนุนบางประเภทควรดำเนินการถ่ายโอนให้หน่วยงานอื่น

จากปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ไม่ชัดเจนดังกล่าวนั้น สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาใหญ่ 2 ประเด็น คือ 1. ปัญหาจากการฝักงานของหน่วยงานราชการอื่นให้ตำรวจช่วยปฏิบัติในอดีต 2. ปัญหาจากการบัญญัติกฎหมายของรัฐที่มีลักษณะพิเศษทางเทคนิค ตามหลักแนวคิดทฤษฎี Mala In Se และ Mala Prohibita กล่าวคือ

(1) ปัญหาจากการฝักงานของหน่วยงานราชการอื่นให้ตำรวจช่วยปฏิบัติในอดีตจนกลายมาเป็นหน้าที่ที่ตำรวจต้องปฏิบัติตามมาตรา 6 ด้วย ในช่วงแรกที่ประเทศไทยจัดตั้งองค์กรตำรวจขึ้นนั้นได้ยึดถือแบบอย่างในการจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจตามแบบประเทศอังกฤษ ซึ่งนำรูปแบบการจัดโครงสร้างตำรวจในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เอามาจัดเป็นหน่วยงานตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร โดยหน้าที่ของตำรวจส่วนใหญ่คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรแต่เมื่อประเทศไทยได้ทำการปฏิรูปการปกครองประเทศจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองราชการส่วนกลางด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง และนำระบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้เป็นครั้งแรก และกิจการตำรวจนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตลอดจนกระทั่งในช่วงปลายปี พ.ศ. 2477 กิจการตำรวจนั้นได้มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วนหลักคือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีการจัดให้มีกองเทศบาลตำรวจเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้ทำหน้าที่รักษากฎหมายข้อบัญญัติเทศบาลอันเป็นกฎหมายท้องถิ่นและการปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ต่อเนื่องกับการให้บริการของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับการปฏิรูประบบ

¹¹คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, รายงานฉบับสมบูรณ์การพัฒนาระบบงานตำรวจ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานตำรวจ กุมภาพันธ์ 2551, ใน เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนาการพัฒนาระบบงานตำรวจ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2551), หน้า31:วรรค จันทรศร, “การปฏิรูปงานตำรวจไทย,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 23, 4 (ตุลาคม 2536): 443-473.

ราชการเพื่อสะดวกในการบริหารงานของราชการ ซึ่งในช่วงแรกตำรวจเทศบาลมีสายการบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเพราะขอบข่ายงานไม่กว้างมากพอที่จะต้องจัดให้มีตำรวจครบทุกพื้นที่จึงใช้วิธีการรวมศูนย์กำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือไว้ที่ส่วนกลางแทนแต่อย่างไรก็ดีหน้าที่ของตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ยังคงมีหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่เช่นเดิมเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาจึงต้องดำเนินการให้มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคให้ครบถ้วนด้วยเช่นกัน แต่ในช่วงแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดปัญหาในการกระจายราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องบุคลากรไม่เพียงพอ ถนนหนทางที่ไม่สะดวกสบายเหมือนปัจจุบันล้วนเป็นพื้นที่ห่างไกลจึงมีปัญหาเรื่องการคมนาคมในการไปตรวจราชการ ประกอบกับหน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานเดียวที่มีการปฏิบัติงานเป็นลักษณะตระเวนไปในพื้นที่ในความรับผิดชอบและก็มีนายตำรวจจากส่วนกลางไปคอยตรวจดูแลอยู่มิได้ขาด ดังนั้นจึงเกิดการฝกงานของหน่วยงานทางการปกครองจากหน่วยงานต่างๆ ช่วยให้ตำรวจดูแลแล้วรายงานให้ทราบ จึงเป็นต้นเหตุให้ลักษณะงานที่ทำการกำหนดโทษไว้และลักษณะการกระทำความผิดทางอาญาทุกประเภทจึงถูกโยนมาให้ตำรวจเป็นหน่วยงานดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผลพวงที่ให้ตำรวจเป็นหน่วยงานตำรวจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายพิเศษที่มีโทษทางอาญา อันสืบเนื่องจากความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่อง ทำให้อำนาจหน้าที่ของตำรวจในส่วนภูมิภาคขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้เห็นปัญหาการฝกงานของหน่วยงานราชการอื่นให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องจนกลายเป็นหน้าที่รับผิดชอบที่ตำรวจต้องปฏิบัติ

(2) นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากการบัญญัติกฎหมายของรัฐที่มีลักษณะพิเศษทางเทคนิค ตามหลักแนวคิดทฤษฎี Mala In Se และ Mala Prohibita อีกด้วย เมื่อสังคมมีความเจริญในทางเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสารเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการประกอบอาชญากรรมที่มีลักษณะซับซ้อนและมีการประกอบอาชญากรรมในลักษณะข้ามประเทศมีการแฝงตัวเป็นขบวนการในหลายประเทศทำให้รัฐต้องตรากฎหมายตามที่รัฐเห็นสมควรว่าความผิดประเภทใดควรต้องตรากฎหมายขึ้นมาบังคับจัดการเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ ซึ่งมีลักษณะของความผิดตามหลัก Mala Prohibita อันเป็นลักษณะความผิดที่รัฐกำหนดขึ้น โดยความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นจะมีการพัฒนาไปตามความเจริญของสังคมในแต่ละประเทศ โดยความผิดลักษณะนี้มักเป็นความผิดทางเทคนิคที่ปรับปรุงขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาเฉพาะเรื่องได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในเวลานั้น ๆ ซึ่งความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นในแต่ละฐานความผิดนั้นจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือคล้ายกันก็ได้ ทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่อมาคือทำให้ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาจำนวนมากไม่น้อยกว่า 384 ฉบับ เพราะตำรวจเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งโทษทางอาญานั้นมีสภาพบังคับตามกฎหมายมีด้วยกันได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 (ป.อ.) ทำให้ตำรวจมีอำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ มีอำนาจป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดในการตรวจค้น จับกุม ออกหมายเรียก และอำนาจการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายอาญา และตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทาง

อาญาด้วย และจากสภาพบังคับตามกฎหมายของพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาที่ฝ่ายบริหารบัญญัติกฎหมายทางเทคนิคแต่ละฉบับขึ้นมานั้นก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการด้วยกัน 2 ส่วน คือ 1. อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น ๆ ได้แก่ การปฏิบัติภารกิจในขั้นตอนการบริการ การตรวจ การจับ 2. อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ อันเป็นอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา ได้แก่ การปฏิบัติภารกิจในขั้นตอนการบริการ การตรวจ การจับ และ อำนาจการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายอาญาและตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาเนื่องจากอำนาจของกฎหมายนั้นแยกเป็นอำนาจในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิด และอำนาจการสอบสวน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นได้ให้อำนาจสอบสวนไว้แก่ ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานราชการอื่น ไว้ในลักษณะเปิดกว้างไว้ให้สามารถทำการสอบสวนได้ แต่ในทางกลับกันเมื่อย้อนไปดูพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาลักษณะต่าง ๆ ที่รัฐตราขึ้นมาปรากฏว่ามีการบัญญัติอำนาจในส่วนของการป้องกันปราบปรามในลักษณะของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไว้เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจการสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการปฏิบัติงานการสอบสวนเป็นอย่างมากเพราะอำนาจสอบสวนกลับมารวมอยู่ที่องค์กรตำรวจเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดให้สิ้นกระแสความ และเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศมากมายเลยทีเดียว

จากสภาพความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความไม่สมดุลระหว่างภารกิจการสอบสวนกับจำนวนพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานสอบสวนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประสบปัญหางานล้นมือมาเป็นเวลานาน แต่หน่วยงานตำรวจแก้ไขปัญหานี้ด้วยการเพิ่มอัตรากำลังพลเพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุดซ้ำยังเป็นการเพิ่มสายงานการบังคับบัญชาให้ยืดยาวและยิ่งส่งผลถึงความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง และในความจริงนั้นตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการงานสอบสวนจริง ๆ มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจงานสอบสวนทำให้ขาดความสมดุลและเกิดเป็นปัญหาเรื้อรังที่นับวันยิ่งแก้ไขได้ยากยิ่ง เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนก็ต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามขอบเขตตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งต้องใช้บุคคลากรตำรวจในการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนในลักษณะสนับสนุนการทำงาน จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบงานตำรวจ ระหว่างวันที่ 10-11 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ห้องเตมียาเวส อาคารกองบัญชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ เป็นการระดมความคิดเห็นจากข้าราชการตำรวจ ในลักษณะการจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น มุมมอง แนวคิด ข้อเสนอแนะ จากนักวิชาการและสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาระบบงานตำรวจ สำหรับส่วนที่ 2 ในประเด็น การถ่ายโอนภารกิจและการสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

โดยตรงนั้นในการพิจารณาความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับโอนภารกิจ ได้ข้อมูลของหน่วยงานราชการในแต่ละกระทรวง โดยแยกตามความพร้อมของหน่วยงานที่รับโอนภารกิจออกเป็น 4 กรณี

1. ความพร้อมของหน่วยงานในการดำเนินการพัฒนาบุคลากรและหน่วยงานที่รับโอนภารกิจให้มีความพร้อมในการสอบสวนได้ภายใน 1 ปี โดยไม่ติดอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง รับโอนภารกิจตาม พ.ร.บ. จำนวน 66 ฉบับ โดยปัจจุบันรับโอนไป 16 ฉบับ เฉพาะคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว) และ กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจ มี พ.ร.บ. จราจรทางบกฯ และพ.ร.บ.อื่น อีก 7 ฉบับ อยู่ระหว่างการดำเนินการต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2. ความพร้อมของหน่วยงานในการดำเนินการพัฒนาบุคลากรและหน่วยงานที่รับโอนภารกิจให้มีความพร้อมในการสอบสวนได้ภายในระยะเวลา 3 ปี ได้แก่ 1. กระทรวงการคลัง (ได้แก่หน่วยงาน กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร) 2. กระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน) 3. กระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ)

3. ความพร้อมของหน่วยงานในการดำเนินการพัฒนาบุคลากรและหน่วยงานที่รับโอนภารกิจให้มีความพร้อมในการสอบสวนได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ได้แก่ 1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ได้แก่หน่วยงาน กรมอุทยานแห่งชาติและพันธุ์พืช กรมป่าไม้) 2. กระทรวงอุตสาหกรรม (ได้แก่ หน่วยงาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่)

4. ความพร้อมของหน่วยงานในการโอนภารกิจในลักษณะคู่ขนาน โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสอบสวน ในลักษณะคู่ขนาน แบ่งตามระดับความรุนแรงหรือความเสียหายของคดี ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจตาม พ.ร.บ. 36 ฉบับ)

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขให้ตรงจุดด้วยการพิจารณาให้เห็นถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่หลักที่ตำรวจต้องรับผิดชอบจริงๆ ส่วนภารกิจงานที่มีไข้งานหลักก็พิจารณาโอนอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในลักษณะซ้ำซ้อนกันอยู่ของหน่วยงานราชการอื่นไป ก็สมควรทำการพิจารณาโอนอำนาจหน้าที่ที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องรับผิดชอบโดยพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจการสอบสวนขึ้นมาเพื่อให้หน่วยงานราชการที่รับโอนภารกิจนั้นสามารถทำการสอบสวนการกระทำที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินั้นได้ด้วยในคราวเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.2 ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ควรโอนให้หน่วยงานราชการอื่น

เราสามารถนำหลักการแนวคิดทฤษฎีการกำหนดความผิดทางอาญา Mala in Se อันเป็นลักษณะความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเองและหลักทฤษฎี Mala Prohibita อันเป็นลักษณะความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นมา

ตามแนวคิดหลักการสากลที่ได้ทำการศึกษามาแล้วข้างต้น นำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แบ่งแยกภารกิจตามมาตรา 6 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกเป็น 2 ภารกิจ คือ ภารกิจหลัก และภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด เพื่อหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโอนอำนาจภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นโดยผูกติดอำนาจสอบสวนไปกับการกิจที่โอนไปในคราวเดียวกัน โดยแบ่งเป็น 3 หลักเกณฑ์ โดยมีผลสรุปดังนี้

1) ผลสรุปหลักเกณฑ์ที่ 1 ในการพิจารณาโอนอำนาจภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นโดยใช้หลักการแนวคิดทฤษฎี Mala in Se และ Mala Prohibita มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 6 ออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ ภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นลักษณะความผิดในตัวเองโดยแท้ตามหลักทฤษฎี Mala in Se โดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาทั้งสิ้น

(2) ภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ ภารกิจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นลักษณะความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นตามหลักทฤษฎี Mala Prohibita มักจะเป็นความผิดทางเทคนิคที่รัฐบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้เป็นการเฉพาะเรื่องในสถานการณ์เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติอื่นที่กำหนดโทษทางอาญาฉบับต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 384 ฉบับ

2) ผลสรุปหลักเกณฑ์ที่ 2 ในการพิจารณาโอนภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจากการนำหลักเกณฑ์ที่ 1 เรื่องภารกิจหลักและภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาประกอบการพิจารณากับหลักการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐในกลุ่มที่ 1 ถึง 7 กลุ่มดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกเป็น 2 กรณี ได้ดังนี้

(1) ภารกิจในกลุ่มที่ 1 ถึง 6 เป็นภารกิจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นลักษณะความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นตามหลักทฤษฎี Mala Prohibita จึงไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงสมควรนำมาพิจารณาโอนภารกิจ

(2) ภารกิจในกลุ่มที่ 7 เป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นลักษณะความผิดในตัวเองโดยแท้ตามหลักทฤษฎี Mala in Se จึงเป็นลักษณะภารกิจหลักที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตำรวจ จึงไม่ต้องพิจารณาโอนภารกิจ

3) ผลสรุปหลักเกณฑ์ที่ 3 จากการพิจารณาในรายละเอียดของลักษณะความเกี่ยวพันใน 4 ขั้นตอนในการปฏิบัติการกิจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับหน่วยงานราชการอื่นตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่อยู่ในกลุ่มภารกิจที่ 1-6 ของรัฐ ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์เรื่องอำนาจการป้องกันและปราบปรามใน

การปฏิบัติหน้าที่ จึงสามารถทำผลสรุปเป็นหลักเกณฑ์ที่ 3 เพื่อใช้ในการพิจารณาเรียงลำดับการดำเนินการโอนภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นของรัฐโดยผูกติดอำนาจสอบสวนไปกับการกิจดังกล่าวด้วย โดยแบ่งเป็น 2 ลำดับได้ดังนี้

(1) กรณีมีความเกี่ยวพันในการปฏิบัติภารกิจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับหน่วยงานราชการอื่น ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงตามกลุ่มภารกิจ ถ้าปรากฏความซ้ำซ้อนในอำนาจการตรวจ และการจับ ระหว่างหน่วยงานราชการ อันเป็นกรณีที่หน่วยงานราชการอื่นมีอำนาจตรวจและอำนาจจับอยู่ตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ แล้ว จึงเห็นสมควรพิจารณาดำเนินโอนภารกิจดังกล่าว พร้อมผูกติดอำนาจการสอบสวนตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในลำดับแรก ซึ่งได้แก่ กลุ่มภารกิจที่ 1, กลุ่มภารกิจที่ 4, กลุ่มภารกิจที่ 5 และกลุ่มภารกิจที่ 6

(2) กรณีมีความเกี่ยวพันในการปฏิบัติภารกิจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับหน่วยงานราชการอื่น ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงตามกลุ่มภารกิจ ถ้าไม่ปรากฏเห็นความซ้ำซ้อนในอำนาจการจับ แต่หน่วยงานนั้นมีอำนาจการป้องกันและปราบปรามบางส่วนคืออำนาจการตรวจตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ อยู่ จึงเห็นสมควรพิจารณาดำเนินโอนภารกิจในลำดับที่สองซึ่งได้แก่กลุ่มภารกิจที่ 2 และกลุ่มภารกิจที่ 3

2.3 ภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ควรโอนให้หน่วยงานราชการอื่น

จากการจัดกลุ่มภารกิจรัฐกับการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ประกอบพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ทำให้ทราบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แบ่งหน่วยงานออกเป็นฝ่ายบริการ ฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายสนับสนุน ในระดับกองบัญชาการ เราจะเห็นได้ว่า ภารกิจของตำรวจมีมากมาย นอกจากจะรับผิดชอบภารกิจตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 384 ฉบับ ดังนั้น การมองย้อนกลับไปพิจารณาว่าภารกิจที่ตำรวจต้องรับผิดชอบที่แท้จริงนั้นคืออะไร ก็จะทำให้สามารถตัดอำนาจหน้าที่ที่มีใช้งานหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการแก้ปัญหาทางานล้นมือในระยะยาวอย่างเป็นระบบ จากข้อมูลการศึกษาในการสร้างเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นมีด้วยกันสิ้นด้วยกัน 3 หลักเกณฑ์ดังปรากฏในรายละเอียดข้างต้น จนได้ผลสรุปที่ทำให้สามารถแยกภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นตามกลุ่มภารกิจที่ 1-6 ตามที่ได้มีการยกตัวอย่างกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบรักษาการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในแต่ละกลุ่มภารกิจเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมในการดำเนินการ ดังนั้นในหัวข้อนี้จะนำหลักเกณฑ์ที่ 3 มาทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดเพื่อให้ได้ผลสรุปเรื่องการโอนอำนาจในการสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องพิจารณาถึงเหตุผล

และความจำเป็นตลอดถึงอุปสรรคในการโอนภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักตามกลุ่มภารกิจที่ 1- 6 เพื่อให้ได้ผลสรุปและวิธีดำเนินการโอนอำนาจในการสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยโดยแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นในการวิเคราะห์ ได้แก่ 1.ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปฏิบัติงาน 2. ภารกิจความรับผิดชอบเชิงพื้นที่สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย 3.กรอบแนวคิดความอำนวยยุติธรรมทางอาญาของรัฐ 4.หลักเกณฑ์ในเรื่องรูปแบบการโอนอำนาจการสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับหน่วยงานอื่น 5. กรณีเป็นการกระทำความผิดที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ตามลักษณะความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท

1) ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปฏิบัติงาน เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งภารกิจดังกล่าวต้องส่งสมประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การดำเนินการจับ และการสอบสวน ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง สรรพสามิต ศุลกากร สรรพากร ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2) ภารกิจความรับผิดชอบเชิงพื้นที่สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยนั้นมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 โดยหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 4 ได้วางหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนมาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ออกเป็น จังหวัด และ อำเภอ และมาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. องค์การบริหารส่วนตำบล 4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 จากกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการอื่นแล้วและสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ 2 หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานราชการอื่นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่หน่วยงานอื่นมีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสามารถแยกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ 1 ภารกิจในส่วนภูมิภาคแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนจังหวัด และส่วนอำเภอ

3) กรอบแนวคิดความอำนวยยุติธรรมทางอาญาของรัฐเนื่องจากรัฐมีแนวโน้มตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากดังที่ปรากฏให้เราเห็นในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 384 ฉบับ ที่ตราออกมาบังคับใช้ ทำให้ภารกิจที่เป็นความผิดที่รัฐกำหนดขึ้นให้เป็นความผิด (mala prohibita) เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาดังกล่าวนั้นมีจำนวนไม่น้อยที่นำการกระทำความผิดในทางปกครองมาบัญญัติให้เป็นความผิดทางอาญาโดยไม่จำเป็นจึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เป็นการนำความผิดเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมมากจนเกิดความจำเป็น

4) หลักเกณฑ์ในเรื่องรูปแบบการโอนอำนาจการสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับหน่วยงานอื่น และความพร้อมของหน่วยงานราชการอื่นในการรับโอนภารกิจและความคุ้มค่าในการพัฒนาการสอบสวนพิจารณาความพร้อมจากข้อมูลการสัมมนาของสำนักงานตำรวจข้างต้น

5) กรณีเป็นการกระทำความผิดที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ตามลักษณะความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท กรณีที่ภารกิจบางอย่างที่ดูเหมือนว่าเป็นงานบริการที่ควรโอนให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงแล้วภารกิจนั้นเกี่ยวข้องผูกพันกับอาชญากรรมที่สลับซับซ้อน อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการโอนภารกิจดังกล่าว สามารถกลับไปใช้หลักการพิจารณาในเกณฑ์ที่ 1 ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายในตัวเองโดยแท้ (Mala In Se) เป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดแล้ว ก็ต้องไม่โอนภารกิจนั้น แต่ให้หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการปฏิบัติงานในส่วนภารกิจรับผิดชอบของตนเองเพื่อเป็นการร่วมมือในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากการศึกษาข้อมูลการวิเคราะห์จากงานวิชาการต่าง ๆ และข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นควรแก้ไขปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และเห็นควรพิจารณาแยกภารกิจหลักและภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เพื่อให้เห็นภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่แท้จริงและดำเนินการถ่ายโอนอำนาจสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่น และได้ข้อสรุปในการโอนภารกิจในการสอบสวน โดยพิจารณาแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาทางล้นมือและวิกฤตความล่าช้าของงานสอบสวนอย่างเป็นระบบในระยะยาวดังนี้

(1) ภารกิจในกลุ่มที่ 1 กลุ่มภารกิจทรัพยากรธรรมชาติ สามารถแบ่งเป็น 2 กรณีดังนี้

1. สำหรับความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ กรมป่าไม้ มีการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจการจับ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน พิจารณาโดยละเอียดรอบคอบแล้วพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าวส่งผลเสียมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ มีผลกระทบกระเทือนต่อวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนและระบบนิเวศ เป็นความผิดที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงควรโอนภารกิจในลักษณะคู่ขนาน

2. ความผิดเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีกรมอุทยานอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการ มีการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เป็นความผิดที่รัฐกำหนดเป็นความผิดที่ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน และปรากฏชัดเจนว่าประชาชนประโยชน์ในการโอนภารกิจ จึงควรโอนภารกิจให้ในลักษณะคู่ขนาน ด้วยการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจในการสอบสวนให้แก่หน่วยงานกรมป่าไม้ และเตรียมความพร้อมในการรับโอนภารกิจภายในระยะเวลา 5 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ร่วมดำเนินการปฏิบัติงานในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ

(2) กลุ่มภารกิจที่ 3 กลุ่มภารกิจคมนาคมและสื่อสารแบ่งเป็น 3 กรณี

1. กรณี ตำรวจน้ำ มีกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แต่ไม่มีอำนาจในการสอบสวน จึงควรโอนภารกิจให้ในลักษณะคู่ขนาน เนื่องจากความไม่พร้อมรับโอนภารกิจ ด้วยการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจในการสอบสวนให้แก่หน่วยงานกรมป่าไม้ และเตรียมความพร้อมในการรับโอนภารกิจภายในระยะเวลา 5 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ร่วมดำเนินการปฏิบัติงานในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ

2. สำหรับกรณี ตำรวจทางหลวง ในปัจจุบันกระทรวงคมนาคม มีการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน จึงควรโอนให้กรมทางหลวงไปดูแล แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3. สำหรับกรณี ตำรวจรถไฟ เห็นควรให้ยกเลิกตำรวจรถไฟ โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทย พัฒนาระบบมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยขึ้นมาแทนตำรวจรถไฟ แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(3) กลุ่มภารกิจที่ 4 กลุ่มภารกิจการเงิน – การคลัง สำหรับภารกิจตามกฎหมายภาษี มีการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ และการสอบสวน สามารถโอนภารกิจตามกฎหมายภาษีให้หน่วยงานดังต่อไปนี้

1. โอนภารกิจด้านการสรรพากร ตามประมวลรัษฎากร ให้แก่กรมสรรพากร
2. โอนภารกิจด้านสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ให้แก่กรมสรรพสามิต
3. โอนภารกิจด้านการศุลกากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ให้กรมศุลกากรแต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ร่วมดำเนินการปฏิบัติงานในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ

(4) กลุ่มภารกิจที่ 5 กลุ่มภารกิจสุขภาพ – การศึกษา – ท้องเที่ยว สามารถแบ่งออกเป็น 4 กรณีดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับแร่ มีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม มีการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, พระราชบัญญัติ

ควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ.2514, พระราชบัญญัติสภาการเหมืองแร่ พ.ศ. 2526 แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน เป็นความผิดที่รัฐกำหนดต้องอาศัยความรู้ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และประชาชนได้รับประโยชน์จากการโอนภารกิจ จึงควรโอนภารกิจให้ในลักษณะคู่ขนาน ด้วยการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจในการสอบสวนให้แก่หน่วยงานกรมป่าไม้ และเตรียมความพร้อมในการรับโอนภารกิจภายในระยะเวลา 5 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ร่วมดำเนินการปฏิบัติงานในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ

2. ตำรวจท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีหน้าที่เพียงให้การส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเท่านั้น ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการป้องกันและปราบปราม และหน่วยงานไม่มีความพร้อมในการรับโอนภารกิจ จึงเห็นควรไม่โอนภารกิจในส่วนนี้

3. การโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ให้แก่กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ และการสอบสวน เนื่องจากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด ไม่มีความผิดยุ่งยากซับซ้อน เป็นความผิดที่ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และประชาชนได้รับประโยชน์จากการโอนภารกิจ จึงควรโอนภารกิจให้ในลักษณะคู่ขนานแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเพื่อรับโอนภารกิจภายใน 3 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยร่วมดำเนินการในลักษณะเชิงเครือข่าย

4. การโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม ในการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ และการสอบสวน เนื่องจากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด หน่วยงานที่รับโอนมีอำนาจตามกฎหมาย จึงควรโอนภารกิจไปได้เมื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภายใน 3 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ร่วมดำเนินการปฏิบัติงานในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ

(5) กลุ่มภารกิจที่ 6 กลุ่มภารกิจจัดระเบียบสังคม สามารถแบ่งออกเป็น 3 กรณีดังนี้

1. งานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ปัจจุบันตำรวจดำเนินการทุกภารกิจในการดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ และการสอบสวน เห็นควรโอนภารกิจนี้ให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลงานเกี่ยวกับกิจการชายแดน งานผู้อพยพและเข้าเมือง งานเกี่ยวกับสัญชาติ ดังนั้นประชาชนได้ประโยชน์ในการโอนภารกิจมากกว่า แต่ไม่ตัดอำนาจการสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. โอนภารกิจตามกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วจำนวน 49 ฉบับ ให้ไปดำเนินการบริการตามที่กฎหมายกำหนดการตรวจ การจับ และการสอบสวน เพราะส่วนใหญ่เป็นความผิดที่รัฐกำหนด และหน่วยงานกระทรวงมหาดไทยมีความต้องการและมีความพร้อมในการรับโอน เห็นควรโอนภารกิจ

ให้กระทรวงมหาดไทยได้ แต่ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยหน่วยงานใดเป็นฝ่ายจับ ก็ให้ฝ่ายนั้นมียอำนาจทำการสอบสวนและให้มีการประสานงานข้อมูลทำงานในลักษณะเชิงเครือข่าย

3. สำหรับกรณี งานจราจร เป็นงานบริการในการอำนวยความสะดวกจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 โดยภารกิจในส่วนวิศวกรรมจราจรเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายแล้ว และงานจราจรนั้นเป็นภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ และอารักขาบุคคลสำคัญในเส้นทางการจราจร และช่วยป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลานาน จึงไม่ควรโอนภารกิจนี้

3.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อมีการโอนอำนาจสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานราชการอื่นแล้วเห็นควรดำเนินการออกแบบวิธีการส่งเสริมบูรณาการเพื่อพัฒนางานสอบสวนระหว่างหน่วยงาน และดำเนินการให้มีการถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี ดังนี้

(1) เมื่อมีการกระจายอำนาจการสอบสวนไปให้หน่วยงานราชการอื่นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นกรณีตามข้างต้นแล้ว ควรมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมดูแลการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นในการทำคดีตามหลักการสากล จึงจะเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในส่วนของภารกิจที่มีลักษณะต้องใช้ความรู้ความชำนาญในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเริ่มจากคดีสำคัญหรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนที่มีลักษณะส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา กระบวนการยุติธรรม คดีเป็นที่สนใจของประชาชน เป็นต้น เมื่อมีความผิดเกิดขึ้นเมื่อตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งการกระทำความผิดแล้วก็ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแจ้งพนักงานอัยการในพื้นที่ให้ทราบ พร้อมกับรายงานการดำเนินการที่ได้ทำการสอบสวนหรือการที่ได้กระทำไปแล้ว เป็นการให้อำนาจในลักษณะเข้าไปมีอำนาจสอบสวนได้เอง หรือร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ กลั่นกรองการตั้งข้อกล่าวหาและขอหมายอาญา มีบทบาทหลักในการควบคุมการสืบสวนและสอบสวนเพื่อแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ (Public Prosecutor's Assistant Officer)

(2) เพิ่มวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานยุติธรรมเพื่อพัฒนางานสอบสวนด้วยไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบเฉพาะกิจในการประสานงาน หรือตั้งหน่วยงานกลางในการร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในการประสานงานความร่วมมือโดยการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐ ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทักษะ แนวความคิด ฐานข้อมูลที่แตกต่างกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำงานโดยศึกษาแบบการร่วมมือในการทำงานกรณีในคดีที่ต้องการความชำนาญพิเศษในการสอบสวน คดี โดยศึกษารูปแบบการร่วมมือจากประเทศฝรั่งเศส ในการร่วมมือกันระหว่าง 3 หน่วยงานคือ สำนักงาน

ตำรวจสอบสวน อัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน เพื่อความรู้ความสามารถและความชำนาญในการปฏิบัติงาน ให้จับได้ไล่ทันวิธีการและกลโกงของผู้กระทำความผิด เป็นต้น

บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10 . กรุงเทพมหานคร : พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2551
- คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. รายงานฉบับสมบูรณ์การพัฒนาระบบงานตำรวจ และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานตำรวจ กุมภาพันธ์ 2551, ใน เอกสารชุดความรู้เพื่อการพัฒนากระบวนการตำรวจ (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2551.
- คณิต ณ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ,” ใน รวมบทความความคิดเห็นด้านวิชาการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. สังคมวิทยาอาชญากรรม (Sociology of Crime) . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 10 . กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.
- ปรัชญาชัย ดัชฎยาวัตร. โรดแมปปฏิรูปตำรวจ . กรุงเทพมหานคร: ต้นทาง, 2559.พรณชญา ศิ ริวรรณบุศย์. เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ : จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร.ค้นวันที่ 23 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.tcijthai.com/uploads/docs/Policybrief.pdf>
- ยิ่งพริณธณ์ คำภูเวียง, เขตอำนาจสอบสวนคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรเดช จันทรศร. การปฏิรูปงานตำรวจไทย วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 23, 2536.
- สมยศ เชื้อไทย. นิติปรัชญาเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 14 . กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.
- สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม.กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกิจการ ยุติธรรม, 2552.
- อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหาร รัฐกิจในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.