

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมตำรวจเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย¹ สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง คงมีแต่ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 1 บทที่ 1 กำหนดให้กรมตำรวจมีหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไป 4 ประการดังต่อไปนี้²

1. รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอก เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา
3. บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกา กรมตำรวจได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมตำรวจ เสนอกระทรวงมหาดไทย³ ดังนี้

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 ซึ่งมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

²กรมตำรวจ. บทบาทและหน้าที่ตำรวจไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2527 หน้า 73.

³บันทึกด่วนที่สุด ที่ มท 0610.01/20744 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2534 เรื่องอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ.

1. ความปลอดภัยพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์
2. รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
3. ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน
4. สืบสวน สอบสวน ความผิดอาญา และรักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา
5. บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
6. บริการ และ เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ
7. ประสานงาน ร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น และตำรวจประเทศต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย
8. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจหรือส่วนราชการซึ่งสังกัดกรมตำรวจ

จากการกำหนดหน้าที่การงานของตำรวจข้างต้น ทำให้เห็นว่าตำรวจนั้นมีภาระความรับผิดชอบต่อประชาชน และสังคมอย่างมากมาย แต่หน้าที่หลักของตำรวจตามความเข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ก็คือ หน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ตำรวจจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการ "สืบสวน" เป็นเครื่องมือแสวงหาความจริงและพยานหลักฐานเพื่อจะได้ทราบ เบาะแส หรือตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามขั้นตอนของกฎหมาย ในการดำเนินงานสืบสวนและสอบสวนคดีอาญานั้น นักอาชญาวิทยามีความเห็นเป็นข้อยุติว่า การสืบสวนสอบสวนเป็นด่านแรกที่จะพิทักษ์ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา จำเลยหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากว่าการรวบรวมประจักษ์พยานหลักฐานที่เป็นไปอย่างถูกต้อง ทั้งในข้อเท็จจริงแห่งคดี และข้อกฎหมายของพนักงานผู้ทำการสืบสวนสอบสวนย่อมจะเป็นประโยชน์แก่กฏเกณฑ์การดำเนินคดีชั้นพนักงานอัยการและศาล เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่สอดคล้องกับหลักการปกครองโดยกฎหมาย⁴

⁴ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิชิตการพิมพ์ จำกัด, 2523), หน้า 201.

โดยที่การสืบสวนคดีอาญา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาความอาญาและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่เสมอไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงปทัสถานทางกฎหมายอาญาหรือวิธีพิจารณาความอาญาโดยทั่วไปด้วย ซึ่งปทัสถานแบ่งออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ คือ

- ส่วนที่เป็นเงื่อนไขของการก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนหรืออำนาจแก่ฝ่ายปกครอง เรียกล่าวนี้อีกว่า องค์ประกอบ
- ส่วนที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะสั่งการได้ เนื่องมาจากเงื่อนไขต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ เรียกล่าวนี้อีกว่า ผลทางกฎหมาย

ดังนั้น ขณะที่พิจารณาส่วนหนึ่งจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาของอีกส่วนหนึ่งด้วย จึงจะเป็นรูปแบบปทัสถานของกฎหมายที่สมบูรณ์ สำหรับการสืบสวนข้อเท็จจริงและการพิสูจน์ความจริงนั้น ถือเป็นขั้นตอนแรกของการใช้กฎหมายที่ผู้ทำการสืบสวนคดีอาญา จำต้องพิจารณาถึงปทัสถานทั้งสองประการที่กล่าวมา คือ เมื่อมีการตีความกฎหมายและการพิสูจน์ถึงเนื้อหาขององค์ประกอบกฎหมาย เป็นการพิจารณาปทัสถานของกฎหมายในทางองค์ประกอบ การพิจารณาปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย แล้วมีการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเจ้าพนักงานที่ทำการสืบสวนคดีอาญา เป็นการพิจารณาในส่วนผลของกฎหมาย การสืบสวนจึงมีความสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ของการใช้กฎหมายมาก

แต่การรวบรวมพยานหลักฐานของตำรวจเพื่อนำมา เป็นข้อมูลหาตัวคนร้ายกับการพิจารณาความผิดในชั้นศาล หากได้มีหลักเกณฑ์การดำเนินการหรือสั่งการที่เหมือนกันไม่ ในชั้นสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะอาศัยเหตุอันควรเชื่อ (probable cause) เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ใดได้กระทำความผิด ตำรวจก็มีความชอบธรรมที่จะปฏิบัติภารกิจได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย แม้ว่าภายหลังต่อมาจะพิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นไม่ใช่ผู้กระทำความผิดก็ตาม เพราะในชั้นนี้ยังถือว่าไม่มีการลงโทษเป็นการหาความจริงเบื้องต้นเท่านั้น ในชั้นพิสูจน์ความผิดซึ่งเป็นการหาความจริงขั้นสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นหน้าที่ของศาล โดยศาลจะฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจรวบรวมไว้ และพยานหลักฐานอื่นทั้งที่ปรากฏในสำนวนเองและที่จำเลยกล่าวอ้างขึ้นมาเพื่อต่อสู้คดี การพิสูจน์ในชั้นนี้ ต้องพิสูจน์ถึงขั้นฟังโดยปราศจากข้อสงสัย (proof beyond reasonable doubt) ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง จึง

จะลงโทษจำเลยได้^๕

ดังนั้น จะเห็นว่าสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอาจได้รับการกระทบกระเทือนอย่างมาก ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เพราะบุคคลอาจจะถูกติดตามความเคลื่อนไหวในกรณี ตำรวจสงสัยว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิด อาจจะถูกสอดส่องฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ การใช้กล้องส่องทางไกลสอดติดตามพฤติกรรม ตลอดจนกระทั่งการใช้สายลับลอบเข้ามาตีสนิทด้วย อันอาจนำมาซึ่งการควบคุมตัวและจับกุมตัวผู้นั้นในภายหลัง แต่ทั้งนี้พิจารณาในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย ตำรวจมีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งงานที่ตำรวจกระทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงก็เป็นการกระทำเพื่อรัฐ การที่รัฐเข้าจำกัดสิทธิของบุคคลบางประเภทเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องกระทำอยู่เอง แม้ว่าสิทธิ เสรีภาพของบุคคลจะต้องถูกล่วงเกินบ้างก็ตาม

ศาสตราจารย์ Herbert Packer^๖ ได้อธิบายรูปแบบทฤษฎีว่าด้วยการให้ความยุติธรรมในทางอาญาที่สำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ซึ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนประสิทธิภาพในการจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิด กับทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม (Due Process Model) ซึ่งเน้นเรื่องผู้ใช้กฎหมายอาญาจะต้องเคารพต่อกฎหมายบ้านเมืองด้วย และไม่ยอมให้มีการฝ่าฝืนส่วนหนึ่งส่วนใดของกฎหมายเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายส่วนอื่น ๆ ทั้งสองทฤษฎีนี้มักจะขัดแย้งและอยู่ตรงกันข้ามเสมอ (ดังรายละเอียดจะนำเสนอในบทที่ 4) การวางน้ำหนักหรือให้ความสำคัญกับทฤษฎีหรือรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง มักจะกระทบต่อผลที่จะได้จากทฤษฎีหรือรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกรูปแบบหนึ่งบ่อยครั้ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะค้นหาจุดสมดุลระหว่างการสืบสวนคดีอาญากับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เป็นสำคัญ กล่าวคือมุ่งที่จะเสนอแนวทางการสืบสวนคดีอาญาในประเทศไทยให้เป็นระบบ กฎเกณฑ์ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่

^๕แสวง ธีระสวัสดิ์, หลักการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา (กรุงเทพมหานคร, : ม.ป.ท. 2530), หน้า 236.

^๖Herbert Packer, The Limits of the Criminal Sanction (Stanfore University Press, 1968), pp. 154-173.

ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและข้อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้การสืบสวนคดีอาญาในประเทศไทยดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพ สามารถลดอาชญากรรมและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และจะต้องกระทบกระทั่งต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด หรือ เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการสืบสวนคดีอาญาอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เสมอ ทั้งการสืบสวนในขั้นก่อนการสอบสวนและหลังการสอบสวน หรือขณะสอบสวน เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำการสืบสวนคดีอาญาเองก็ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานสืบสวน อันเนื่องมาจากวิธีการสืบสวนคดีอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เท่าที่ควร จึงได้ทำการวิจัยเรื่องนี้

1. เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานในการดำเนินการสืบสวนตามกฎหมาย ทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติพิเศษต่าง ๆ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิของเจ้าพนักงาน และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎหมาย รวมทั้งวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าพนักงานกับประชาชนด้วย
3. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวความคิด และโครงสร้างการสืบสวนคดีอาญา ตลอดจนหลักกฎหมายต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม รวมทั้งการเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในเรื่องวิธีการสืบสวนคดีอาญาโดยให้สอดคล้องกับนโยบายการปราบปรามและลดอาชญากรรมของรัฐ และจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริงด้วย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10) บัญญัติให้ความหมายของคำจำกัดความ "การสืบสวน" ไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนั้นการศึกษานี้จะ เน้นหนักที่จะทำการศึกษาวิจัยในประเด็นหลักดังต่อไปนี้

1. ความสำคัญของการสืบสวนต่อระบบการดำเนินคดีอาญาว่ามีอยู่อย่างไร
2. แนวความคิดและโครงสร้างของการสืบสวนคดีอาญา
3. การสืบสวนคดีอาญาในแต่ละขั้นตอนมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร ขอบเขตและข้อจำกัดอำนาจของการสืบสวนคดีอาญาในแต่ละขั้นตอน
4. ปัญหาของการสืบสวนคดีอาญามีอย่างไร และจะแก้ปัญหาข้อขัดข้องเหล่านั้นได้อย่างไร

โดยจะ เสนอแนวคิดด้านกฎหมายและทางปฏิบัติรวมไปถึงแนวทางแก้ไขในแต่ละประเด็นที่กล่าวมาควบคู่กับการศึกษา เปรียบเทียบกับการศึกษา และแนวทางการสืบสวนคดีอาญาของต่างประเทศด้วย

สำหรับการจับและการค้น ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวนคดีอาญา แต่เนื่องจากมีผู้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องสิทธิของราษฎรต่อการจับและค้นในทางคดีอาญาไว้มากแล้ว จึงไม่ทำการวิจัยในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(16)(17) ยังให้ความหมายของคำว่า "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ" และ "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่" ให้รวมทั้งพัสดี เจ้าพนักงานสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งคนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปรามด้วย

ดังนั้นการศึกษาวิจัย เรื่องนี้จะ เน้นศึกษา เฉพาะอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนคดีอาญาของข้าราชการตำรวจ เท่านั้น

เนื่องจากตำราการสืบสวนคดีอาญาและกฎหมาย เกี่ยวกับการสืบสวนคดีอาญาของต่างประเทศที่ใช้ เป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด การศึกษาจะได้ศึกษาตัวอย่างกฎหมายการสืบสวนคดีอาญา

ของประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย โดยทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยควบคู่กันไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (document research) โดยศึกษารวบรวม หลักกฎหมายจากตำราการสืบสวนคดีอาญา และตำรากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพยานหลักฐานทั้งของไทยและต่างประเทศ บทความที่แสดงความเห็นของนักนิติศาสตร์ คำพิพากษาของศาล (judicial decision) ตลอดจนระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมา ศึกษาวิจัยทางกฎหมาย (legal research) ในเชิงพรรณนา (discriptive method) และ วิเคราะห์ (analytical method) เพื่อหาข้อสรุป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ในมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการ ในเรื่องการสืบสวนคดีอาญา ทั้งตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ ทั้งในแง่แนวความคิดและ โครงสร้างของการสืบสวนคดีอาญา รวมทั้งทำให้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้องและชัดเจนถึงความ สัมพันธ์ระหว่างการสืบสวน และการสอบสวนคดีอาญาว่ามีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างไร และ มีความแตกต่างกันอย่างไร มีผลในทางกฎหมายโดยเฉพาะผลที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนอย่างไรบ้าง และเมื่อการกระทำของตำรวจในการสืบสวนคดีอาญากระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนแล้ว นโยบายทางอาญาจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน คือ คุ่มครอง การกระทำของตำรวจเป็นหลัก (crime control theory) หรือคุ่มครองสิทธิเสรีภาพของ ราษฎรหรือปัจเจกชนเป็นสำคัญ (due poces theory)

2. ทำให้ทราบขอบเขตและข้อจำกัดของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่สืบสวนคดีอาญาว่า มี อำนาจที่จะทำการสืบสวนได้เพียงใด และมีข้อจำกัดอำนาจที่ไม่อาจทำการสืบสวนโดยอาจเป็นการ ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ณ จุดใดบ้าง

3. ทำให้ทราบถึงปัญหา และข้อจำกัดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. เป็นแนวทางแก่งานวิจัยต่อไปในภายหน้า ที่จะใช้วิธีการวิจัย เอกสารโดยนักทฤษฎีหรือตัวบทกฎหมายตามที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยมาประยุกต์ใช้กับระเบียบการของกรมตำรวจ เป็นเรื่อง ๆ ไป