

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน

ฝ่ายกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹

พัฒนพล มุลตระกูล²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่าย กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่ จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานสอบสวน ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³ เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีที่เป็นความผิดเกี่ยวข้ออำนาจ หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันมาจากสองส่วนคือ อำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528⁴ และหน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายระบุให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร⁵ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวน ของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครดังกล่าวยังมีปัญหาบางประการซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาศึกษา วิเคราะห์ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคแรก บัญญัติให้การปฏิบัติ หน้าที่ตามมาตรา 89 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่าย กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สกลี สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธาตุ สิริพิฑูรวัฒนา และ ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร. พรพรม อินทรีย์พรชัย

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 , มาตรา 90.

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 89.

⁵ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา

ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ขณะเดียวกัน มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528⁶ ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการรวมทั้งสิ้น 27 เรื่องในเขตกรุงเทพมหานคร แต่มีปัญหาคือ อำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครนั้นมีขอบเขตเพียงใด ประเด็นปัญหาดังกล่าวเคยมีข้อหารือของกรุงเทพมหานคร ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจสอบสวนและการเสนอสำนวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ตอบข้อหารือและให้ความเห็นว่า โดยที่มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในเรื่องต่างๆ ที่บัญญัติในมาตรา 89 นั้น ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วย ด้วยเหตุนี้ เจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครย่อมต้องถูกจำกัดการใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น โดยมีขอบเขตจำกัดจะกระทำได้เพียงเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยตรง⁶

ถึงแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ข้างต้นจะกำหนดให้กรุงเทพดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้มาตรา 89 แต่ก็ได้หมายความว่า อำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจสอบสวนครอบคลุมกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยในบางเรื่อง กรุงเทพมหานครไม่มีความเหมาะสมที่จะเข้าไปดำเนินการสอบสวนเอง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวอาจมีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง หรือมีสถิติการเกิดการกระทำความผิดสูง ดังนั้น พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวนจึงมีความเหมาะสมมากกว่า อนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ถือเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกระทำใดๆ จะต้องปฏิบัติตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะที่เกินเลยต่อความจำเป็นซึ่งอาจจะเป็นการก่อปัญหาให้เกิดแก่ประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ หากมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครไว้ชัดแจ้ง พนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครจึงไม่อาจบังคับใช้

⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องอำนาจสอบสวนและการเสนอสำนวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร, เรื่องเสร็จที่ 60/2550.

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่ควรเป็นการกระจายอำนาจเฉพาะหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ควรเป็นการกระจายอำนาจความรับผิดชอบต่อการกิจและหน้าที่ด้วย⁷

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการบัญญัติอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย และอำนาจดังกล่าวไม่ควรเกินกว่าอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองของจังหวัดอื่นนอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร และมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ให้เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนด้วย

ปัญหาประการต่อมา ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่จะเป็นพนักงานสอบสวนและผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีหน้าที่ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 89 และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้แต่เพียงการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่จะเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาในบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้วพบว่า มิได้มีการกำหนดว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนนั้นควรเป็นบุคคลใด นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติใดที่บัญญัติว่า บุคคลใดเป็นผู้มีหน้าที่ในการส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ไม่มีการบัญญัติให้บุคคลใดมีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการสำนวนการสอบสวนให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้ในการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีความชัดเจนอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ⁸ โดยการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ การกิจให้แก่องค์กรอื่นเพื่อให้ดำเนินการแทนด้วยการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจสอบสวน คุณสมบัติดังกล่าวเทียบกับกับคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึง

⁷ ฉัฐพล ใจจริง และกฤษฎณ์ วงศ์วิเศษธร, อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 3.

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 2.

กำหนดบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า บุคคลที่มีหน้าที่สมควรทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครคือ นิติกรตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป และในการส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ควรเป็น ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการเขต ในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน และบุคคลที่จะใช้อำนาจในการควบคุม ตรวจตรา หรือแนะนำให้การสอบสวนเป็นไปตามกฎหมายในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ควรเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีไป

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร มาตรา 90 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ในกรณีที่มิใช่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 89 และผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับตามมาตรา 90 วรรคสาม หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ดีตาม ถึงแม้มีการกำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก็ตาม แต่ในการดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาต่อไป ต้องอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย แต่ในปัจจุบัน การทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร กลับยังมีได้มีกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ประการใด ส่งผลทำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครไม่สามารถทำการสอบสวนคดีภายใต้การบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย การกระทำใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพต่อกฎหมายและจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดมิได้⁹ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า สมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนโดยมิให้ขัดต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงควรมีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในเขตกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. ... ขึ้นมาบังคับใช้ โดยนำกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิด

⁹ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 199.

อาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองพ.ศ. 2554 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 มาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่าย กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผู้ศึกษามี ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 90 /1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งและมี ฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา ตามกฎหมายดังต่อไปนี้ (1) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย (3) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (4) กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน (5) กฎหมายว่า ด้วยภาษีบำรุงท้องที่ (6) กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย (7) กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน (8) กฎหมายว่า ด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (9) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (10) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน และ(11) กฎหมายอื่นที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย” ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ซึ่งกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากมิได้มีกฎหมายใดกำหนดให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานคร เอาไว้พนักงานสอบสวนของกรุงเทพมหานครก็ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ จึงควรมีการ กำหนดขอบเขตอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนของกรุงเทพมหานคร ให้สามารถทำการ สอบสวนได้เฉพาะกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่จะเป็นพนักงานสอบสวนและผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีหน้าที่ ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 90 /1 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้ ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่ากรุงเทพมหานครแต่งตั้งขึ้น ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นนิติกรตั้งแต่ระดับ ปฏิบัติการขึ้นไป และกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการเขต เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่มีหน้าที่ส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบ หรือแนะนำให้การสอบสวนเป็นไปตามกฎหมายของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งได้รับ มอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีไป ในกรณีจำเป็นหรือมีเหตุอันสมควร ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครอาจประสานขอให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งมีอำนาจสอบสวนในเขตนั้นเข้าทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในท้องที่เขตก็ได้

ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ การกิจ ให้แก่องค์กรอื่นเพื่อให้ดำเนินการแทน โดยการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจ สอบสวน โดยคุณสมบัติดังกล่าวเทียบกับกับคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงาน สอบสวนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงกำหนดบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 140 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3) ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร

(1) ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 90/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่สอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 90/1 เป็นการกระทำความผิดที่เป็นความผิดตาม กฎหมายอื่นด้วย และเป็นความผิดที่มีโทษหนักที่สุดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนการ กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายอื่นนั้นด้วย

การสอบสวนโดยปกติให้ใช้สถานที่ตั้งสำนักหรือสำนักงานเขตแล้วแต่กรณี เป็นสถานที่ ทำการสอบสวน เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกจะไปทำการสอบสวนที่ใดก็ได้ตามที่ เห็นสมควร ทั้งนี้ให้บันทึกเหตุผลดังกล่าวไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย กรณีจำเป็นจะต้องควบคุมผู้ต้องหา ไว้ในระหว่างสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองควบคุมผู้ต้องหาไว้ ณ ที่ทำการของพนักงาน สอบสวนฝ่ายปกครอง เว้นแต่ไม่มีสถานที่ควบคุมเช่นนั้น

ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมอบตัวผู้ต้องหาฝากควบคุมไว้ ณ สถานีตำรวจแห่ง ท้องที่ที่ทำการของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองตั้งอยู่และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการควบคุมไว้ การส่งคำ ร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้นำหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวของสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในคดีที่มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคนและเป็นคดีที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองได้พยายามสืบสวน สอบสวนหาพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานในคดีนั้นได้ หรือ พยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือบางส่วนได้พนักงานสอบสวนฝ่าย ปกครองอาจพิจารณากันผู้ต้องหาซึ่งไม่ใช่ตัวการสำคัญไว้เป็นพยาน ทั้งนี้การพิจารณาดังกล่าวให้คำนึงถึง ความน่าเชื่อถือของพยานและประโยชน์แห่งคดีด้วย

ในการกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำ ความเห็นโดยระบุเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขออนุญาตเสนอต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนและผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครตามลำดับ

กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นควรอนุญาต ให้ทำหนังสือเพื่อขอความเห็นจาก พนักงานอัยการก่อนที่จะพิจารณาอนุญาต และเมื่อพนักงานอัยการให้ความเห็นแล้ว ให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองถือปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ

กรณีพนักงานอัยการให้ความเห็นว่าควรอนุญาต ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองกัน ผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน และให้สรุปสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้นเมื่อพนักงานสอบสวนฝ่าย ปกครองเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นต่อหัวหน้า พนักงานสอบสวนโดยมิชักช้า และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 140 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบของการ สอบสวนหรือทำความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวนตามมาตรา 140 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี และได้สืบสวน สอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนนับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ให้พนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบของการสอบสวนและบันทึกเหตุทั้งดั้นไว้ (2) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่าง สูงเกินกว่าสามปี และได้สืบสวนสอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนนับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษ ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน ให้พนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบตาม (1) หรือ (2) ส่งสำนวนพร้อมด้วยบันทึกเหตุทั้งดั้นของการสอบสวนหรือความเห็นที่ ควรให้งดการสอบสวน แล้วแต่กรณี ไปยังพนักงานอัยการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบ อำนาจให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจตราหรือแนะนำเพื่อให้การสอบสวน เป็นไปตามกฎหมายเป็นกรณีไป”

(2) ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนของพนักงาน สอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดการสอบสวนความผิดอาญา บางประเภทในเขตกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. ... โดยใช้หลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนข้างต้นมาใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎกระทรวงดังกล่าว

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย การกระทำใดๆของฝ่ายปกครอง จะต้องเคารพต่อกฎหมายและจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด มิได้ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

ณัฐพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2553.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องอำนาจสอบสวนและการเสนอสำนวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร, เรื่องเสร็จที่ 60/2550

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.