

บันทึก

เรื่อง อำนาจการสอบสวนความผิดอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่

ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๖๙๒๐/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๐๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ตามมาตรา ๑๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติถึงเขตอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไว้ แต่บางตำแหน่งของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางไม่มีกฎหมายใดกำหนดเขตอำนาจไว้ชัดเจน กรมมหาดไทย จึงได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับกำหนดอำนาจหน้าที่การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาตามที่กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดมอบหมายให้ดำเนินการ และเรื่องนี้กรมมหาดไทยได้หารือความเห็นไปยังกรมอัยการด้วย ซึ่งความเห็นของกรมอัยการแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ กองอัยการ กองวิชาการ และรองอธิบดีกรมอัยการมีความเห็นว่า คำว่า “ข้อบังคับ” ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ต้องเป็นข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยกฎหมาย ที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เพราะถ้าจะยอมให้ออกข้อบังคับได้เองตามความเห็นชอบแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของศาลของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่กฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจไว้ก็จะหมดความหมาย ดังนั้น ถ้ากรมมหาดไทยมีเจตนาดังกล่าว ก็ควรจะต้องออกเป็นกฎหมายหรือแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อธิบดีกรมอัยการมีความเห็นค้านว่า จริงอยู่การออกข้อบังคับนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจ แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุให้อำนาจโดยตรง ข้อบังคับในกรณีนี้อาจอาศัยอำนาจของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งบัญญัติว่า รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในกระทรวงหนึ่งก็ได้ ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนย่อมต้องสอบสวนภายในเขตอำนาจของตน เมื่อมีการระบุเขตอำนาจสำหรับพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ย่อมออกข้อบังคับกำหนดเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า เขตอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีเพียงใด และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าว เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบ จะดำเนินการประการใด จึงจะให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้น

ผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาได้โดยทั่วไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ตามเรื่องที่ถามมานี้แยกได้เป็นสามปัญหา คือ ประการแรก เขตอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีเพียงใด ประการที่สอง การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าว เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และประการที่สาม หากการออกข้อบังคับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะดำเนินการประการใดจึงจะให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาได้โดยทั่วไป

ในเบื้องต้นเห็นสมควรจะกล่าวไว้ก่อนว่า ปัญหาเรื่องเขตอำนาจในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการสอบสวนความผิดอาญาเท่านั้น ส่วนการสืบสวนนั้น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องเขตอำนาจแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาประการแรก โดยที่มาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ ... ฯลฯ ...” และเนื่องจากพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางยังมิได้มีกฎหมายใดกำหนดเขตอำนาจในการสอบสวนไว้ ดังนั้น พนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงยังไม่มีเขตอำนาจสำหรับการสอบสวนความผิดอาญาได้

ปัญหาประการที่สอง เมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติว่า “... ฯลฯ... อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลาย... ฯลฯ ... ซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นๆ” และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งบัญญัติว่า “กระทรวงหนึ่งๆ มีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ... ฯลฯ ...” คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาออกข้อบังคับกำหนดเขตอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาไม่ได้ เพราะอำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดและรับผิดชอบงานในหน้าที่เท่านั้น แต่การกำหนดเขตอำนาจการสอบสวนคดีอาญาเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นนั้นเท่านั้น

ประการสุดท้าย ถ้าจะให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าวมีอำนาจ

สอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอาจกระทำได้สองวิธี คือ ประการแรก แก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกข้อบังคับในกรณีเช่นนี้ได้ หรือประการที่สองออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยเพิ่มบทบัญญัติระบุให้อำนาจการสอบสวนความผิดอาญาที่ราชอาณาจักรกำหนดพนักงานสอบสวนชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าวเข้าเป็นวรรคสุดท้ายของมาตรา ๑๘

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓