

Guidelines for the Reform of Inquiry Police in Thailand**

Punchada Sirivunnabood*

Abstract

The investigation of a criminal case is a major responsibility of the Royal Thai Police in the justice system. This investigation process is the first step before those criminal cases will be delivered to the prosecutor, the judge and the collection process respectively. The inquiry police are key persons in charge of investigating criminal cases. They, therefore, play a significant role in influencing the fundamental justice process for the benefit of the people and the society. However, the responsibility of the inquiry police was widely questioned about the transparency by the public, which resulted in the decline in people's trust toward the role of the Thai police. As a result, there are a lot of debates on how to develop the investigation system executed by the Royal Thai Police. Focusing on the qualitative method, this research proposes three possible structures of the development of police investigation system. Each structure introduces different internal arrangements; however, they achieve the same objective of how to improve the police investigation system to benefit Thai people as a whole.

Keywords: *police, investigation system, the development of investigation system, Royal Thai Police*

*Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Phuttamonthon 4 Road, Salaya, Nakhon Pathom. Email: punchada.sir@mahidol.ac.th

**Received July 5, 2016; Accepted September 22, 2016

แนวทางการปฏิรูประบบงานสอบสวน ของตำรวจไทย**

พรรณชฎา ศิริวรรณบุญชัย*

บทคัดย่อ

การสอบสวนคดีอาญาเป็นหน้าที่หลักอันสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในงานด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่จะนำไปสู่อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ดังนั้นพนักงานสอบสวนเป็นบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานด้านการสอบสวนโดยตรง จึงมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมเบื้องต้นในกระบวนการสอบสวนให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง ในปัจจุบันการทำงานของพนักงานสอบสวน มักถูกตั้งคำถามถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่อยู่บ่อยครั้ง ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่ลดน้อยลง จึงได้เริ่มมีแนวคิดในการพัฒนาระบบงานสอบสวนอยู่หลายรูปแบบ โดยงานวิจัยฉบับนี้ได้เก็บข้อมูลเพื่อศึกษาแนวทางอันเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบงานสอบสวน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 แนวทางสำคัญ แต่ละแนวทางมีกระบวนการในการปรับโครงสร้างแตกต่างกัน แต่จุดประสงค์หลักของทุกแนวทางคือให้งานสอบสวนเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ตำรวจ, ระบบงานสอบสวน, แนวทางการพัฒนาระบบงานสอบสวน, ประเทศไทย, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

*คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม

อีเมล punchada.sir@mahidol.ac.th

**งานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) และภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ได้รับบทความ 5 กรกฎาคม 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 22 กันยายน 2559

บทนำ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตของประชาชนในการปกป้อง ดูแลทุกข์สุข และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านต่างๆ มากมาย ทั้งสังคมเมือง ชนบท และเป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สถานีตำรวจเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการที่จะปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ปัจจุบันมีสถานีตำรวจนครบาล สถานีตำรวจภูธรอำเภอ และสถานีตำรวจภูธรตำบล ทั่วประเทศ โดยได้แบ่งสายการบังคับบัญชาและสายงานการปฏิบัติต่างลักษณะและความรับผิดชอบ แบ่งออกเป็น 5 สายงาน ได้แก่ งานสอบสวน งานสืบสวน งานป้องกันและปราบปราม งานจราจร และงานธุรการ

การสอบสวนคดีอาญา เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในงานด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่จะนำไปสู่อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ดังนั้นพนักงานสอบสวนเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการสอบสวนโดยตรง จึงมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรมเบื้องต้นในกระบวนการสอบสวนให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง ทำให้พนักงานสอบสวน ต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยต้องแท้ เพราะหน้าที่หลักของพนักงานสอบสวนคือ การดำเนินการสอบสวนคดีอาญา และดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางคดีอาญาต่าง ๆ

โดยหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนนั้นเริ่มจากการสอบสวนผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายที่มาแจ้งความร้องทุกข์ ผู้ต้องหา พยาน ตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ แล้วมีความเห็นทางคดีว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรืองดการสอบสวน เพื่อส่งสำนวนการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้วไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากพนักงานสอบสวนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายต่างๆ แล้ว พนักงานสอบสวนยังจะต้องเป็นผู้ที่เอาใจใส่ในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีด้วย เพราะจะต้องสัมผัสกับประชาชนโดยตรง ดังนั้นงานสอบสวนจึงมีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นอย่างมาก พนักงานสอบสวนต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นวิชาชีพ และมีความอิสระในระดับที่เหมาะสมจากการแทรกแซง รวมทั้งต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งคุณธรรมและจรรยาบรรณ จึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

พนักงานสอบสวนจึงถือได้ว่าเป็นต้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานและสำนวนความเห็นในทางคดี จึงมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนที่ผ่านมา กลับไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากนัก เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น สภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอัตรากำลังของสถานีตำรวจ คือ มีกำลังพนักงานสอบสวน และปริมาณงานไม่สมดุลกัน พนักงานสอบสวนมีไม่เพียงพอที่จะให้บริการประชาชนด้วยความสะดวกรวดเร็วได้ ทั้งจากสภาพปัญหาเกี่ยวกับตัวพนักงานสอบสวนเอง เช่น การขาดคุณธรรม

จริยธรรม และการขาดจิตสำนึกในหน้าที่ เป็นต้น ปัญหาอุปสรรคอีกส่วนหนึ่งอันเกิดจากการพนักงานสอบสวนปฏิบัติงานสอบสวนโดยไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การปฏิบัติงานสอบสวนที่ล่าช้า และการปฏิบัติงานสอบสวนที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม อันจะส่งผลเสียต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง สังคม และกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในปัจจุบันจึงมาถึงจุดที่ไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนอย่างมากและควรต้องได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง ที่สำคัญการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องสามารถถูกตรวจสอบได้จากทุกฝ่ายไม่ว่าจะโดยอัยการที่ต้องพัฒนาการทำงานให้มีมาตรฐานสูงขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ เมื่อได้รับการร้องเรียนย่อมมีอำนาจตรวจสอบสั่งการ นอกจากนั้นสายงานนิติวิทยาศาสตร์ งานพิสูจน์หลักฐานก็ต้องเป็นอิสระและเชื่อถือได้ ไม่มีใครตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการรวบรวมหลักฐานและการตรวจพิสูจน์ และคดีใดอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายต้องมีสิทธิขอเอกสารการสอบสวนทั้งหมดมาตรวจสอบว่าทำกันโดยชอบตามกฎหมายหรือไม่

ในช่วงปีที่ผ่านมาจึงมีการเรียกร้องจากพนักงานสอบสวนจำนวนมากที่ต้องการก่อให้เกิดการปฏิรูประบบงานสอบสวนอย่างแท้จริง เพื่อให้งานสอบสวนเกิดความเป็นธรรม โปร่งใส ไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจในการทำงาน พนักงานสอบสวนสามารถเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพได้ และที่สำคัญที่สุดพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง ที่ผ่านมามีผู้นำเสนอแนวทางการปฏิรูป

ระบบงานสอบสวนอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ให้งานสอบสวนแยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างแท้จริง หรือให้งานสอบสวนย้ายไปอยู่ในหน่วยงานการกำกับดูแลของอัยการ ซึ่งยังหาข้อสรุปไม่ได้ชัดเจน งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างระบบงานสอบสวน เพื่อความโปร่งใสและยุติธรรมในการทำงาน รวมทั้งพนักงานสอบสวนได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สุข และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการทำงานสอบสวนที่เกิดขึ้นในงานตำรวจไทยปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางเลือกในการปฏิรูปงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางปฏิรูประบบงานสอบสวนให้เป็นการทำงานที่เข้าถึงประชาชน และได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพมุ่งศึกษาแนวทางในการปฏิรูประบบงานสอบสวนของตำรวจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการจากผู้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติงานสอบสวน คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมต่างๆ เช่น หนังสือ บทความวิชาการ

บทความวารสาร หนังสือพิมพ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับใช้เป็นข้อคำถามในการจัดทำสัมมนากลุ่มย่อย (Focus group) ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ รวมทั้งสิ้น 9 เวที เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ สงขลา นครราชสีมา และเวทีใหญ่รวมที่กรุงเทพมหานคร 1 ครั้งเพื่อจัดทำบทสรุปงานวิจัย โดยในการจัดประชุมกลุ่มย่อยผู้วิจัยจะเชิญบุคคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในงานสอบสวนจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงที่รับผิดชอบด้านงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง แพทย์นิติเวช องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา ทนายความ โดยในแต่ละการประชุมกลุ่มย่อยจะประกอบด้วยผู้เข้าร่วม 20-25 ท่านแล้วแต่จังหวัด โดยการจัดสัมมนากลุ่มย่อยในบางพื้นที่ผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการสนทนาทางออก (Deliberative dialogue) เพิ่มเติม วิธีการสนทนาทางออกนั้นเป็นรูปแบบการจัดประชุมที่เชิญผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายทั้งด้านบทบาท ประสบการณ์ มุมมอง ฯลฯ มาร่วม สนทนาปรึกษาหารือในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ที่ผู้มีส่วนได้เสียนั้นเกี่ยวข้องและสนใจ โดยมีเอกสารเชิงประเด็น (Issue book) ช่วยในการสนทนาและแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางต่างๆ รวมถึงผลที่ตามมาของแต่ละแนวทางนั้นๆ การสนทนาแบบนี้จะช่วยให้ผู้สนทนาเห็นความสัมพันธ์ของทางเลือกต่างๆ และอาจนำไปสู่การสรุปหาแนวทางร่วมที่เป็นทางออกของประเด็นปัญหานั้นอย่างมีดุลพินิจที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น

โดยการประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group discussion) และการจัดสนทนาทางออก (Deliberative Dialogue) มีรายละเอียด ดังนี้

1. จัดประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group discussion) ครั้งที่ 1 ที่มูลนิธิเอเชีย กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2558 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม 8 ท่าน ได้แก่ ผู้แทนจากสมาคมพนักงานสอบสวนแห่งประเทศไทย พนักงานสอบสวนจากสถานีตำรวจภูธรเมืองสงขลา และสถานีตำรวจนครบาลพญาไท ผู้แทนจากคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบตำรวจสภาปฏิรูปแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ในสังกัดคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยมหิดล และพนักงานไทยพีบีเอส

2. จัดประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group discussion) ครั้งที่ 2 ที่โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ วันเสาร์ที่ 4 กรกฎาคม 2558 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม 10 ท่าน โดยเป็นอาจารย์ประจำจาก 7 สถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนในสาขาการบริหารงานยุติธรรมหรือเกี่ยวข้อง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยรังสิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ผู้แทนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

3. จัดประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group discussion) ครั้งที่ 3 ที่โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ วันเสาร์ที่ 18 กรกฎาคม 2558 โดยมีผู้เข้าร่วม 10 ท่าน ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานฝ่ายปกครอง ทนายความและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เช่น สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ขบวนการผู้หญิงปฏิรูปประเทศไทย ชมรมช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม เป็นต้น

4. จัดเวทีสนทนาทางออก (Deliberative dialogue) ครั้งที่ 1 ที่โรงแรมเซ็นทารา อำเภอ

หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา วันเสาร์ที่ 22 สิงหาคม 2558 กลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 17 ท่านในพื้นที่ภาคใต้ ประกอบด้วย บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมภาครัฐ (พนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา) พนักงานฝ่ายปกครอง แพทย์นิติเวช นักวิชาการ ทนายความและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

5. จัดเวทีสนทนาทางออก (Deliberative dialogue) ครั้งที่ 2 ที่โรงแรมดวงตะวัน จังหวัดเชียงใหม่ วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2558 กลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 17 ท่านในพื้นที่ภาคเหนือ ประกอบด้วย บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมภาครัฐ (พนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา) พนักงานฝ่ายปกครอง แพทย์นิติเวช นักวิชาการ ทนายความและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

6. จัดเวทีสนทนาทางออก (Deliberative dialogue) ครั้งที่ 3 ที่โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ วันเสาร์ที่ 31 ตุลาคม 2558 กลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 20 ท่าน ประกอบด้วยผู้แทนจากชมรมพนักงานสอบสวนหญิง สมาคมพนักงานสอบสวน สหพันธ์พนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปราม กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สถาบันนิติเวชวิทยา โรงพยาบาลตำรวจ สมาคมผู้สื่อข่าวและช่างภาพอาชญากรรมแห่งประเทศไทย และอดีตคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจแห่งชาติ

7. จัดเวทีสนทนาทางออก (Deliberative dialogue) ครั้งที่ 4 ที่โรงแรมสีมาธานี จังหวัดนครราชสีมา วันเสาร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2558 กลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 20 ท่านในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วยบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม (พนักงานตำรวจ พนักงาน

อัยการ ผู้พิพากษา) พนักงานฝ่ายปกครอง แพทย์นิติเวช นักวิชาการ ทนายความและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

8. จัดงานสัมมนาสาธารณะ กรุงเทพมหานคร เดือนมกราคม 2559 กลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 100 ท่าน ประกอบด้วยบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม (พนักงานตำรวจ ทนายความ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา ทนายความ) พนักงานฝ่ายปกครอง แพทย์นิติเวช องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ ประชาชน และสื่อ โดยจะถ่ายทอดสดงานสัมมนาผ่านการสื่อสารออนไลน์ และจะมีการทำไฮเวตภายในงาน เพื่อค้นหาผลการตัดสินใจของผู้เข้าร่วมประชุมต่อข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจในช่วงท้ายของงานสัมมนา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยหรือเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบข้อคำถามในการสัมมนากลุ่มย่อย และการสรุปประเด็นสำคัญในแต่ละเวทีในรูปแบบเอกสารเชิงประเด็น (Issue book) เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาในการสัมมนากลุ่มย่อยให้คำแนะนำในการปรับเอกสารดังกล่าวเพื่อจัดทำเป็นร่างนโยบาย หรือ Policy brief เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบงานสอบสวนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการทำงานสอบสวนที่เกิดขึ้นในงานตำรวจไทยปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันระบบงานสอบสวนของตำรวจนั้นมีปัญหาและอุปสรรคใน

หลายประเด็น ส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กับผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Khanakammakarn picharana prabprung lae phatha nakot mai dan krabuankan yutitham, 2014: 7 – 22) โดยพบว่า การสอบสวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติปัจจุบันอยู่ในภาวะวิกฤต อันเนื่องจากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนได้เพียงพอ ล่าช้า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เชื่อถือ ไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริต มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดภาวะวิกฤติงานสอบสวนจากโครงสร้าง และการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผลจากการล้มเหลวมุมย่อยสามารถสรุปประเด็นสำคัญของระบบงานสอบสวนของตำรวจได้ดังนี้

(1) ระบบงานสอบสวนของตำรวจนั้น มีระบบการบังคับบัญชาคล้ายกับระบบการบังคับบัญชาแบบทหาร และการบริหารงานแบบรวมศูนย์ อำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานสอบสวนที่เป็นงานในสายงานกระบวนการยุติธรรมมากกว่างานป้องกันและปราบปรามอันเป็นงานหลักของตำรวจ

(2) พนักงานสอบสวนขาดหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา และผู้มีอิทธิพลได้ง่าย ในบางครั้งพนักงานสอบสวนมักถูกแทรกแซงในการทำงานจากผู้มีอำนาจเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปคดี เช่น ให้มีการเปลี่ยนพยานหลักฐาน หรืออาจไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา จนทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หลายครั้งที่มีการจับผู้ต้องหาผิดคน บุคคลผู้บริสุทธิ์หลายคนกลายเป็นแพะรับบาป หากแก้ไขการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้แล้วนั้น ย่อมส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในการทำงาน

ของตำรวจ และได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง

(3) งานสอบสวนถูกแทรกแซงจากนโยบายลด-เลือกรับคดี-ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายงานอื่น ในหลายครั้งที่พนักงานสอบสวนถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยพนักงานสอบสวนที่เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ข้อมูลในลักษณะเดียวกันว่ามีการเป่าคดีอยู่หลายครั้งเพื่อให้คดีจบเร็ว หรือเพื่อให้ไม่มีการรับคดีเป็นต้น การแทรกแซงดังกล่าวทำให้คดีหลายคดีไม่ได้ผ่านกระบวนการยุติธรรม และหากเป็นคดีที่ประชาชนได้รับผลกระทบ และประชาชนไม่เข้าใจถึงปัญหาด้วยแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(4) การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งด้านบุคลากรงบประมาณ การพัฒนาและฝึกอบรม จึงขาดประสิทธิภาพและขวัญกำลังใจ พนักงานสอบสวนจำนวนมากกล่าวในลักษณะเดียวกันว่าขาดงบประมาณและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ในหลายกรณีที่พนักงานสอบสวนต้องออกค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมาย นอกจากนี้พนักงานสอบสวนยังขาดบุคลากรที่สามารถให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวน เพื่อให้แบ่งเบาภาระงานบางอย่างที่ไม่ต้องการความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวนเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น

(5) พนักงานสอบสวนมีปริมาณงานต่อคนมากจนเกินไป ผลจากการสัมมนาพบว่าพนักงานสอบสวนจำนวนมากโดยเฉพาะที่ปฏิบัติหน้าที่ในเมืองขนาดใหญ่ต้องรับผิดชอบคดีมากกว่า 20 คดี อันส่งผลให้พนักงานสอบสวนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ ในบางกรณีทำให้คดีเกิด

ความล่าช้าและบ่อยครั้งที่ถูกตำหนิโดยประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นๆ อย่างไรก็ตามในพื้นที่ที่ยังไม่เป็นเมืองขนาดใหญ่ หรือพื้นที่ชนบทจำนวนคดีจะมีไม่มากเท่ากับพนักงานสอบสวนในพื้นที่ใหญ่ จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย

(6) ระบบการตรวจสอบขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและสาธารณะในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานของพนักงานสอบสวนกับประชาชนควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบบงานสอบสวน ในปัจจุบันการตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนยังขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา หรือคณะกรรมการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากประชาชนมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ หรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วจะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และยังทำให้ตำรวจและประชาชนมีความใกล้ชิดกันและร่วมมือกันเพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่มากขึ้นอีกด้วย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ศึกษาหาแนวทางเลือกในการปฏิรูปงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการสัมมนากลุ่มย่อยสามารถสรุปแนวทางการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการสอบสวนได้ 3 แนวทางสำคัญ แต่แต่ละแนวทางมีความแตกต่างกันทั้งโครงสร้างแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน และการตรวจสอบการทำงานโดยภาคประชาชนดังนี้

แนวทาง 1 แยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) และจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีความเป็นอิสระคือการปฏิรูปเชิงโครงสร้างงานสอบสวนทั้งระบบโดยหลักการและเหตุผลสำคัญคืองานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอันเป็นงานหลักของสตช. มีธรรมชาติลักษณะแตกต่างจากงานสอบสวนซึ่งเป็นงานในกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งเน้นการพิสูจน์ความจริงและให้ความยุติธรรมงานสอบสวนจึงไม่ควรผูกติดกับสตช. ที่มีวัฒนธรรมองค์กรเป็นระบบอุปถัมภ์และบังคับบัญชาด้วยชั้นยศต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดทำให้เกิดการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่ายจึงจะเหมาะสมกว่าที่จะปฏิรูปงานสอบสวนโดยแยกออกจากสตช. เพื่อให้พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจได้อย่างเป็นอิสระเพิ่มความเข้มแข็งในการตรวจสอบถ่วงดุลงานสืบสวนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของสตช. ป้องกันการทุจริต ละเมิดสิทธิประชาชนหรือบิดเบือนทำลายหลักฐานเพื่อช่วยผู้กระทำผิดและยกระดับให้พนักงานสอบสวนมีเกียรติและศักดิ์ศรีเทียบเท่ากับบุคลากรอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(1) โครงสร้าง

- ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรสอบสวนที่เป็นอิสระจากสตช.อย่างแท้จริง กำหนดให้บริหารจัดการองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพ ยกเลิกระบบชั้นยศทหารโดยใช้ระบบการเลื่อนตำแหน่งแบบอัยการ/ผู้พิพากษา

- ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงานสอบสวนโดยตรงเช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติซึ่งต้องกำหนดลักษณะคดีที่จะอยู่ในขอบเขต

อำนาจหน้าที่ไม่ให้ทับซ้อนกับงานสอบสวนของหน่วยงานอื่นรวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรใหม่กับสตช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆให้ชัดเจนเพื่อความราบรื่นในการประสานงานในอนาคต

- กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะคณะพนักงานสอบสวนเพื่อถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา

- กำหนดโครงสร้างองค์กรใหม่ให้มีความเป็นอิสระเรื่องการบริหารคดีการบริหารงานบุคลากร (การสรรหา การเลื่อนขั้น การโยกย้าย ฯลฯ) และการบริหารงบประมาณ

- ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริงเพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี

- ผลักดันให้มีกฎหมายโอนงานสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักคืนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

(2) งบประมาณ

- จัดให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการองค์กรและงานสอบสวนโดยครอบคลุมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินสำหรับลงพื้นที่ปฏิบัติงานเงินสำหรับค่าเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน

- มีค่าตอบแทนแก่พยานและผู้สนับสนุนงานสอบสวน (เช่น ล่าม) อย่างเหมาะสม

(3) บุคลากร

- กำหนดอัตราและหลักเกณฑ์การโอนตำแหน่งพนักงานสอบสวนจากสตช.เฉพาะผู้ที่สมัครใจย้ายไปสังกัดองค์กรใหม่

- กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรใหม่เข้าปฏิบัติงานให้เป็นบุคคลที่มีความรู้จากหลากหลายสาขาเช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ อาชญาวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

- ให้มีอัตรากำลังผู้ช่วยพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ช่วยงานสืบสวนหลังเกิดเหตุที่เพียงพอ

(4) ระบบการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

- เพิ่มช่องทางการร้องเรียนที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายเช่น Call center

- ออกแบบระบบการจับเก็บคดีที่ถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

- ใช้ผลสัมฤทธิ์ของคดีและความพึงพอใจของประชาชนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานสอบสวน

- จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนมีส่วนร่วม

(5) ความก้าวหน้า

- ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าตอบแทนและการเลื่อนตำแหน่งเช่นเดียวกับอัยการ/ผู้พิพากษา

- จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่งานสอบสวนและบุคลากรในองค์กรให้เท่าทันสถานการณ์และความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอและเพื่อส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในวิชาชีพ

- จัดตั้งสถาบันฝึกอบรมให้ความรู้การสอบสวนเฉพาะทางเพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแก่พนักงานสอบสวน

(6) อุปสรรค

- ไม่ได้รับการสนับสนุนและ/หรือถูกต่อต้านจากผู้มีอำนาจและผู้เสียผลประโยชน์
- ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนที่ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าจะได้รับประโยชน์จากการแยกงานสอบสวนออกจากสตช. อย่างไรหรือองค์กรใหม่จะมีโครงสร้างที่เป็นไปได้หรือไม่
- อาจไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอเนื่องจากการจัดตั้งองค์กรใหม่ต้องใช้ทรัพยากรต่างๆจำนวนมาก
- พนักงานสอบสวนทั้งที่โอนมาจากหน่วยงานเดิมหรือบรรจุเข้าใหม่อาจต้องใช้เวลาในการปรับทัศนคติปรับตัวและการทำงานตามวัฒนธรรมองค์กรใหม่ระยะหนึ่ง

หากเลือกแนวทางที่ 1 อาจส่งผลกระทบต่อความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในช่วงแรกเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการปฏิบัติงานทั้งหมดในองค์กร นอกจากนี้พนักงานสอบสวนในสังกัดสตช. ที่มีความรู้และประสบการณ์สูงบางส่วนอาจไม่ประสงค์จะย้ายมาสังกัดหน่วยงานใหม่ อาจมีความรู้สึกไม่เชื่อมั่นกับองค์กรใหม่และทิศทางในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้การจัดตั้งหน่วยงานใหม่อาจต้องใช้งบประมาณสูงอันอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณโดยรวมของรัฐบาลได้

แนวทางที่ 2 งานสอบสวนยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพียงแต่ปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น คือ การออกนโยบายแก้ไขหรือเพิ่มกฎระเบียบข้อบังคับภายในสตช. เพื่อแก้ไขปัญหางานสอบสวนตำรวจโดยหลักการและเหตุผลสำคัญคืองานแต่ละส่วนในโครงสร้าง

สตช. มีหน้าที่ของตนเองและจำเป็นต้องทำงานร่วมกันจึงจะมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภารกิจหลักคือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนยิ่งกว่านั้นปัญหางานสอบสวนตำรวจเป็นปัญหาเชิงเทคนิคไม่ใช่ปัญหาเชิงโครงสร้างจึงอาจแก้ไขได้โดยเพิ่มศักยภาพการทำงานให้กับพนักงานสอบสวนบูรณาการการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานโดยเฉพาะระดับสถานีตำรวจทั้งงานสืบสวนป้องกันและปราบปรามเพื่อสนับสนุนงานสอบสวนไม่ให้เกิดข้อบกพร่องที่หนักเกินควรและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมืออาชีพและมีประสิทธิภาพโดยในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(1) โครงสร้าง

- ปรับปรุงระเบียบคำสั่งของสตช. เพื่อลดภาระงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักและที่ ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะของพนักงานสอบสวนและจัดให้มีกำลังพลตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนตามอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณงานสอบสวนล้นมือ

- แก้ไขปรับปรุงระเบียบคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะคำสั่งสตช. 419/2556 ซึ่งควบคุมการทำงานของพนักงานสอบสวนโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่หรือลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติอย่างแท้จริงอันมีผลต่อการบันทึกพยานหลักฐานของผู้ปฏิบัติงาน

- ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริงเพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี

- ออกกฎหมายระเบียบคำสั่งให้มีทางเลือกในการลดภารกิจของพนักงานสอบสวนเช่น ส่งเสริม

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก โอนงานสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักคืนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพในการปฏิบัติงานสอบสวนโดยเฉพาะหน่วยงานระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) งบประมาณ

- ฝ่ายงานสอบสวนสามารถบริหารจัดการงบประมาณภายในฝ่ายโดยไม่ต้องขออนุญาตเบิกจ่ายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ

- ต้องจัดให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการงานสอบสวนโดยครอบคลุมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินสำหรับลงพื้นที่ปฏิบัติงานเงินสำหรับค่าเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์ที่ใช้อำนวยต่อการปฏิบัติงานและเงินค่าทำการสอบสวนคดี (ค่าทำสำนวน)

- ต้องจัดให้มีงบประมาณและหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินที่ชัดเจนสำหรับทีมสหวิชาชีพที่ร่วมปฏิบัติงานสอบสวน

(3) บุคลากร

- กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรใหม่เข้าปฏิบัติงานให้เป็นบุคคลที่มีความรู้จากหลากหลายสาขาเช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ อาชญวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

- กำหนดค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานให้กับพนักงานสอบสวน เช่น ค่าทำการสอบสวนคดียานพาหนะและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในการออกปฏิบัติงานนอกสถานีตำรวจ เป็นต้น

(4) ระบบการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

- แก้ไขระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้อิสระแก่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กำหนดไว้ และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจมีอำนาจบริหารคดีร่วมกับผู้กำกับสถานี โดยให้ผู้กำกับสถานีมีอำนาจตรวจสอบความสมบูรณ์ในการรวบรวมพยานหลักฐานและให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีความเห็นในการสั่งคดี

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับตำรวจเช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(5) ความก้าวหน้า

- กำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายไว้ในระเบียบของหน่วยงานอย่างชัดเจนโดยให้พนักงานสอบสวนสามารถขึ้นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละระดับชั้นได้เท่าเทียมกับฝ่ายงานอื่นๆในสตช.เพื่อสร้างหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมและป้องกันการซื้อขายตำแหน่งหรือกลั่นแกล้งของผู้บังคับบัญชา

- จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่งานสอบสวนให้เท่าทันสถานการณ์และความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสำหรับคดีสำคัญหรือคดีพิเศษ เช่น คดียาเสพติด คดีทางเพศ คดีอาชญากรรมข้ามชาติ ฯลฯ

(6) อุปสรรค

- วัฒนธรรมองค์กร เช่น ระบบอุปถัมภ์ในการเลื่อนตำแหน่งในสตช.ฝังรากลึกมายาวนาน จึงแก้ไขได้ยาก

- การสนับสนุน/ตอบสนองหรือถ่วงเวลาในการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปของผู้บริหาร สตช.เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานอาจมองว่าแนวทางนี้ทำให้ตนเสียประโยชน์หรือ

ไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนา
งานสอบสวนในสตช.ตามแนวทางนี้

- วัฒนธรรมการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจยังไม่เกิด
ขึ้นอย่างจริงจังเช่น การคัดเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติ
เหมาะสมและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

หากเลือกแนวทางที่ 2 จะช่วยให้การ
พัฒนาระบบงานสอบสวนทำได้รวดเร็วกว่าแนวทาง
อื่นๆ และไม่ใช้งบประมาณที่สูงมากนัก สตช. เพียง
แค่ต้องปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานสอบสวนให้
มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามแนวทางนี้อาจไม่สามารถ
แก้ปัญหาจากเหง้าวัฒนธรรมองค์กรตำรวจเช่น
ระบบอุปถัมภ์หรือการวิ่งเต้นใช้เส้นสายทำให้การ
ทุจริตคอร์รัปชันหรือความพยายามแทรกแซงงาน
สอบสวนยังคงมีอยู่ และอาจไม่ช่วยส่งเสริมระดับ
ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบงานสอบสวน
และระบบงานตำรวจภายใต้กระบวนการยุติธรรม
ทั้งระบบ

**แนวทางที่ 3 งานสอบสวนยังคงอยู่กับ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) แต่ให้มี
กองบัญชาการสอบสวนโดยเฉพาะคือการจัดตั้ง
“กองบัญชาการสอบสวน” ในสังกัดสตช. ที่ไม่ใช่
กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.)** ปรับปรุง
ระบบการบริหารงานบุคคลและงานงบประมาณ
เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นอิสระและควมมี
ประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานสอบสวน
โดยยังสามารถบูรณาการกับฝ่ายงานอื่นๆในสตช.
เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมโดย
หลักการสำคัญคือกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุด
ของงานสอบสวนตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจไปจนถึง
ระดับกองบัญชาการต้องเป็นผู้มีความรู้และความ
เชี่ยวชาญในงานสอบสวนและเข้าใจกระบวนการ

ยุติธรรมอย่างแท้จริงเพื่อไม่ให้ผู้บังคับบัญชานอก
สายงานสอบสวนแทรกแซงการทำงานของพนักงาน
สอบสวนป้องกันปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกและ
การวิ่งเต้นคดี อีกทั้งเพิ่มขวัญกำลังใจในการปฏิบัติ
หน้าที่แก่พนักงานสอบสวนโดยการปฏิบัติตาม
แนวทางดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(1) โครงสร้าง

- จัดตั้งกองบัญชาการสอบสวนขึ้นในสตช.
โดยมีผู้บัญชาการสอบสวนเป็นผู้บริหารสูงสุดของ
หน่วยงานที่ตั้งใหม่โดยให้กำหนดโครงสร้างของ
ตำแหน่งในหน่วยงานไม่ให้สูงมาก (แต่ยังคงยศไว้)
เพื่อลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน
เนื่องจากงานสอบสวนต้องทำงานกับประชาชนและ
อาศัยความร่วมมือจากประชาชน

- ออกระเบียบคำสั่งที่กำหนดภารกิจหลัก
และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน
แต่ละระดับให้ชัดเจนเช่น อำนาจในการบริหารคดี
การใช้ดุลพินิจเพื่อส่งสำนวนคดีที่สอบสวนแล้วให้
พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้องคดี เป็นต้น

- กำหนดแนวทาง/มาตรการให้ชัดเจนและ
มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการปฏิบัติงานร่วมกับสห
วิชาชีพโดยเฉพาะคดีสำคัญหรือคดีลักษณะเฉพาะ
เช่น คดีเด็กและเยาวชน คดีทางเพศ คดีผู้มีอิทธิพล
ฯลฯ

- กำหนดแนวทาง/มาตรการให้ชัดเจนและมี
ประสิทธิภาพมากขึ้นในการประสานความร่วมมือกับ
หน่วยงานอื่นที่จำเป็นเช่น สำนักงานพิสูจน์หลักฐาน
ตำรวจ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ฝ่ายปกครอง ฯลฯ

- ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมี
บทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับ
พนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริงเพื่อถ่วง
ดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี

- โอนงานสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักคืนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพในการปฏิบัติงานสอบสวนโดยเฉพาะหน่วยงานระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) งบประมาณ

- กองบัญชาการสอบสวนต้องมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ

- ต้องจัดให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการงานสอบสวนโดยครอบคลุมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินสำหรับลงพื้นที่ปฏิบัติงาน เงินสำหรับค่าเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์ที่ใช้อำนวยต่อการปฏิบัติงาน และเงินค่าทำการสอบสวนคดี

- ต้องจัดให้มีงบประมาณและหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินที่ชัดเจนสำหรับทีมสหวิชาชีพที่ร่วมปฏิบัติงานสอบสวน

(3) บุคลากร

- บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสูงสุดของกองบัญชาการสอบสวนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

- การคัดเลือกบุคคลมาเป็นพนักงานสอบสวนต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานสอบสวนและความรู้เฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่องานสอบสวนอีกทั้งต้องคำนึงถึงพฤติกรรม บุคลิกภาพ คุณธรรมและจริยธรรมประกอบ

- จัดให้มีกำลังพลตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนที่มีความรู้ความเข้าใจงานสอบสวน

(4) ระบบการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

- ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้อิสระแก่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี

ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้และให้การตรวจสอบความสมบูรณ์ของการรวบรวมพยานหลักฐานและการพิจารณาว่าจะดำเนินคดีต่อหรือไม่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและหัวหน้าพนักงานสอบสวนโดยผู้บัญชาการสอบสวนมีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาด

- จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับประเทศและระดับจังหวัด โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

(5) ความก้าวหน้า

- กำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายไว้ในระเบียบของหน่วยงานอย่างชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมและป้องกันการซื้อขายตำแหน่งหรือกลั่นแกล้งของผู้บังคับบัญชา

- กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาความดีความชอบของพนักงานสอบสวน โดยคำนึงถึงลักษณะงานกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างจากลักษณะงานอื่นในสตช.

- จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่งานสอบสวนให้เท่าทันสถานการณ์และความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสำหรับคดีสำคัญหรือคดีพิเศษลักษณะต่างๆ เช่น คดียาเสพติด คดีทางเพศ คดีอาชญากรรมข้ามชาติ ฯลฯ

(6) อุปสรรค

- วัฒนธรรมองค์กรเช่น ระบบอุปถัมภ์ในการเลื่อนตำแหน่งในสตช. ผังรากลึกมายาวนาน จึงแก้ไขได้ยาก

- การสนับสนุน/ตอบสนองหรือถ่วงเวลาในการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปของผู้บริหารสตช. เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานอาจมองว่าแนวทางนี้ทำให้ตนเสียประโยชน์หรือไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาางานสอบสวนในสตช.ตามแนวทางนี้

- วัฒนธรรมการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจยังไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจังเช่น การคัดเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

หากเลือกแนวทางที่ 3 การแก้ปัญหายังอาจไม่ถึงรากถึงโคน เนื่องจาก สตช. ยังคงมีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานใหม่ เป็นเพียงการปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร ไม่ใช่การปฏิรูประบบงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ แต่แนวทางนี้จะช่วยประหยัดงบประมาณได้เป็นอย่างดี แนวทางนี้อาจได้ผลดีและส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานสอบสวน หากมีการบังคับใช้กฎระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและยกระดับความเชี่ยวชาญงานสอบสวนเฉพาะด้านให้แก่พนักงานสอบสวน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ศึกษาหาแนวทางปฏิรูประบบงานสอบสวนให้เป็นการทำงานที่เข้าถึงประชาชน และได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง

(1) ระบบงานสอบสวนที่ผ่านมามากไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ทั้งนี้เห็นได้จากการเรียกร้องสิทธิ หรือการเรียกร้องให้พนักงานสอบสวนทำงานให้โปร่งใสจากประชาชนโดยผ่านสื่อต่างๆ ยิ่งในปัจจุบันด้วยแล้วที่สื่อสังคม (Social media) เข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่จึงได้เห็นประชาชนเรียกร้องความโปร่งใสและความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ตามกระบวนการยุติธรรมของพนักงานสอบสวน ดังนั้นเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และยกระดับความน่าเชื่อถือจากประชาชน ควรมีการจัดตั้งกรรมการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวน โดยอาจเป็นกรรมการในระดับพื้นที่หรือระดับชาติเพื่อให้ประชาชนได้ติดตามการทำงานของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด ปัญหาความเคลงใจในงานสอบสวนจะได้มีระดับที่ลดน้อยลง

(2) ในปัจจุบันการกระทำผิดของคดีต่างๆ มีความสลับซับซ้อน แตกต่างจากในอดีต ดังนั้นเพื่อให้พนักงานสอบสวนมีทักษะในการทำงานเพิ่มขึ้น และสามารถติดตามหาพยานหลักฐานจากผู้กระทำผิดได้ถูกต้อง รวดเร็ว แม่นยำ ควรมีการส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนได้มีโอกาสเข้าร่วมอบรมความรู้เฉพาะด้านเพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงาน เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ พนักงานสอบสวนที่จะทำงานด้านนี้ควรมีความรู้เฉพาะทางเพื่อสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มขีดความสามารถ นอกจากนี้ยังควรต้องมีการอบรมเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของพนักงานสอบสวนเพื่อให้ได้รับการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง และทบทวนความรู้อยู่เสมอเพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

(3) นอกจากนี้ยังควรจัดหางบประมาณเพื่อเพิ่มบุคลากร และทรัพยากรให้พนักงานสอบสวนมีศักยภาพมากขึ้น ในการปฏิบัติงานในปัจจุบันพนักงานสอบสวนแต่ละคนต้องดูแลคดีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเกิดความล่าช้าและอาจผิดพลาดได้ หากประชาชนไม่เข้าใจการทำงานของพนักงานสอบสวนย่อมมีการต่อว่า และไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นควรจัดตั้งตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนเพื่อคอยสนับสนุนการทำงานของพนักงาน

สอบสวนในเรื่องต่างๆ เช่น งานด้านเอกสาร งานส่ง วัสดุพยาน เป็นต้น ผู้ช่วยพนักงานสอบสวนอาจ คัดเลือกมาจากอาสาสมัครในพื้นที่ที่มีความสนใจ ปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ หรืออยากเข้ามามีบทบาท ในการทำงานของกระบวนการยุติธรรม หรือหากมี งบประมาณเพียงพออาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่ทำงาน ประจำได้ด้วยเช่นกัน

สรุป

ระบบงานสอบสวนถือเป็นงานเริ่มต้นของ กระบวนการยุติธรรม ดังนั้นพนักงานสอบสวนจึงมี บทบาทสำคัญเพื่อทำให้เกิดคดีต่างๆที่เกิดขึ้นนั้นมีความ โปร่งใสและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกระบวนการสอบสวนเผชิญปัญหา ต่างๆเป็นจำนวนมากทั้งจากภายในและภายนอก อาทิ การขาดแคลนทรัพยากรในการทำงานหรือ การถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้หลายครั้งงานสอบสวนและพนักงานสอบสวน ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน งานวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปหรือพัฒนา ระบบงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็น แนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นข้อมูล เบื้องต้นในการปฏิรูปและพัฒนาระบบงานสอบสวน ต่อไป

แนวทางในการปรับปรุงระบบงานสอบสวน ที่นำเสนอนี้ได้รวบรวมมาจากการจัดทำสัมมนา กลุ่มย่อย หรือ Focus group และการจัดเสวนาหา ทางออก หรือ Deliberative dialogue แต่ละแนวทาง มีผลดีผลเสียที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามในการ เลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งเพื่อการพัฒนา ระบบงานสอบสวนนั้นจำเป็นต้องตระหนักถึงประชาชน เป็นสำคัญ การพัฒนาระบบงานสอบสวนควรก่อให้เกิด

เกิดประโยชน์สูงสุด และสร้างความเชื่อมั่นในการ สอบสวนแก่ประชาชนมากที่สุด เพราะในปัจจุบัน ระบบงานสอบสวนมักถูกตั้งคำถามเรื่องความ โปร่งใสจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆเป็นจำนวน มากหากการปฏิรูปหรือการพัฒนาระบบงาน สอบสวนมุ่งเน้นความสำคัญเรื่องอื่นมากกว่า ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับแล้วนั้นการพัฒนาหรือ ปรับปรุงระบบงานสอบสวนที่จะเกิดขึ้นย่อมอาจ ไม่ประสบผลสำเร็จและนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงไป ในทางที่ด้อยอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหลักจากหลากหลายภาค ส่วนโดยการสนับสุนของโครงการสนับสุนเสี่ยง สาธารณะเพื่อการปฏิรูปการเมืองประเทศไทยด้าน การกระจายอำนาจและการปฏิรูปงานสอบสวน ตำรวจพบว่าไม่ว่าจะเลือกแนวทางการปฏิรูปงาน สอบสวนตำรวจตามแนวทางใด มีประเด็นที่รัฐบาล และสถาบันที่มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างระบบงานสอบสวนของประเทศ ควรเร่งพิจารณาดำเนินการเพื่อให้การปฏิรูปงาน สอบสวนตำรวจมีประสิทธิภาพ พื้นฟูความเชื่อมั่นของ ประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศได้ ดังนี้

1. ให้มีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่รับรอง ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน ให้อำนาจการ ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและการรับ ผิดชอบคดีให้แก่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน สอบสวนและเข้าใจกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาหลักของงานสอบสวน คือการถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ อันทำให้เกิด

ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อกระบวนการยุติธรรม และความมั่นคงของชาติทั้งระบบ

2. กระจายอำนาจการสอบสวนไปให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อช่วยลดปริมาณงานของพนักงานสอบสวน ทำให้การสอบสวนคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการระหว่างพนักงานสอบสวนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการปฏิบัติงานสอบสวนต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญหลายสาขาวิชาชีพ ไม่ควรปล่อยให้หน้าที่การสอบสวนเป็นความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตำรวจเท่านั้น

4. ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการ มีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี

5. จัดอัตรากำลังพลด้านบุคลากร และงบประมาณที่เพียงพอและสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบการบริหารบุคลากร และงบประมาณที่ทำให้มั่นใจว่าจะสนับสนุนความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนด้วย

6. จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยให้มีการคัดเลือกตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสมเข้ามาเป็นคณะกรรมการทั้งสองระดับ เพื่อส่งเสริมหลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของงานสอบสวน

7. เพิ่มศักยภาพในการทำงานของพนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้เป็นพนักงานสอบสวนมืออาชีพที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

References

- Khanakammakarn Picharana Prabprung lae Phathana Kotmai dan Krabuankan Yutitham. 2014. *Krobkan picharana phuea prabprung lae phathana ngan tamruad*. [Guideline for consideration on improvement and development of police] document for the committee on the improvement and development of laws in justice administration No. 13/2014. (in Thai)
- Metha Wadecharoen. 1996. *Botbat khong chaophanakngantamroud naikan sobsuan khadeearya : Threatsadee kab patibuttham dai tae maikhoi cha trongkan?* [The role of police in investigating criminal cases: Theories and practice able to conduct but not parallel practice?] Bangkok: Sootphaisal. (in Thai)