



คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ

ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙

วันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๒ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๘

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

ผู้มาประชุม

- | | | |
|----|---|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม
นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม
นายระบิล จันทร์ภิรมย์
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ประจำสำนักประธานศาลฎีกา | อนุกรรมการ |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
นายกฤษฎา บุญยสมิต
อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ | อนุกรรมการ |
| ๔. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
พลตำรวจเอกสุเทพ เตชรักษา
ที่ปรึกษา (สบ ๑๐) | อนุกรรมการ |
| ๕. | ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
นายสุรพล สุวรรณานนท์
ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย | อนุกรรมการ |
| ๖. | ผู้แทนกระทรวงการคลัง
นางรัชณี ชุนเจริญ
ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร | อนุกรรมการ |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน | อนุกรรมการ |
| ๘. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
นายนครเขตต์ สุทนต์ปรีดา
รองเลขาธิการ | อนุกรรมการ |

/๘. ผู้แทนสำนักงาน...

- | | |
|---|-----------------------------------|
| ๙. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
นางอรรวรรณ คงธนขันติธร
นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโทเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์
รองอธิการบดี ฝ่ายวางแผน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ | อนุกรรมการ |
| ๑๑. รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
นายวัลลภ นาคบัว | อนุกรรมการ |
| ๑๓. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย
นางอุษา จันพลอย บุญเปี่ยม | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย
นายวัฒนากร สันนัย | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | |
|--|-----------|
| ๑. ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ | ติดตามการ |
| ๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรชฎา ศิริวรรณบุศย์ | ติดตามการ |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. พลตำรวจตรีชนะชัย ลิ่มประเสริฐ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๒. พลตำรวจตรีรมลสิทธิ์ วีริยาสร | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๓. พันตำรวจเอกหญิง อุกฤษฏ์ เอกอุรุ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๔. พันตำรวจโทสืบสกุล เชื้อทอง | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๕. พันตำรวจตรีณัฐพล ผ่องสุขสกุล | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๖. นางสาวสาวิตรี เฟ็งผาสุข | สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ |
| ๗. นายศักดิ์สิทธิ์ ภูมุลเมือง | กรมการปกครอง |
| ๘. นายสิรภพ นิยมเดช | กรมการปกครอง |
| ๙. นางสาวนันท์พัช ไซยอักษรพงษ์ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| ๑๐. นายเจษฎา พุ่มจันทร์ | สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม |
| ๑๑. นายอรรถพล ปวีตน์รัตนภูมิ | สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม |
| ๑๒. นายไชยสุวัฒน์ ฤกษ์เงิน | สำนักงานกิจการยุติธรรม |

/เริ่มประชุมเวลา...

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ด้วยที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ เพื่อพัฒนาระบบการสืบสวนสอบสวนและการบริหารจัดการคดีให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการสืบสวนสอบสวนและการบริหารจัดการคดี กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างบุคลากร ความเป็นอิสระ มาตรฐานวิชาชีพและค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวน การป้องกันและปราบปราม แต่งตั้งคณะทำงานหรือมอบหมายบุคคลหรือหน่วยงาน ให้เป็นผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมอบหมาย

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องเพื่อทราบ

๒.๑ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เพื่อให้การปฏิรูปกิจการตำรวจของคณะกรรมการฯ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและการดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาและกำหนดแนวทางในการปฏิรูปกิจการตำรวจในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๒.๑.๑ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒.๑.๒ กำลังพล

- แบ่งเป็นชั้นสัญญาบัตร/ประทวน โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี
- เปรียบเทียบจำนวนตำรวจไทยและต่างประเทศ
- สถานภาพกำลังพลข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ ปีงบประมาณ

พ.ศ.๒๕๕๘ (จำแนกตามระดับการศึกษาและชั้นยศ)

๒.๑.๓ งบประมาณ ๕ ปี ย้อนหลัง

๒.๑.๔ ปริมาณคดี ๕ ปี ย้อนหลัง

ประเด็นอภิปราย

๑. การคิดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งคนต่อจำนวนประชากรควรคิดจากฝ่ายปฏิบัติการเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากสำนักงานตำรวจชาติมีทั้งตำรวจที่เป็นฝ่ายอำนวยการและฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งส่วนของฝ่ายอำนวยการไม่ได้รับผิดชอบในส่วนของงานป้องกันและปราบปราม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตำรวจหนึ่งคนต้องรับผิดชอบต่อจำนวนประชากรค่อนข้างมาก

๒. ปริมาณคดีที่แท้จริงยังต้องรวมไปถึงคดีที่ตำรวจยังไม่รับเป็นคดีด้วย ซึ่งหากรวมแล้วจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเก็บสถิติคดีจากการนับเลขคดี

/ที่รับเป็นคดี...

ที่รับเป็นคดีไว้เป็นหลักโดยจะไม่เก็บสถิติคดีที่ไม่รับเป็นสำนวน ซึ่งในการพิจารณาว่าคดีประเภทใดเสร็จจากขั้นตอนของตำรวจแล้ว จะต้องยึดสถิติการส่งสำนวนไปยังอัยการ ส่วนคดีที่ส่งตัวผู้ต้องหาไม่ได้และมีการออกหมายจับก็ถือเป็นคดีที่เสร็จสิ้นในส่วนของพนักงานสอบสวนแล้ว

มติที่ประชุม รับทราบ มอบหมายฝ่ายเลขานุการฯ รวบรวมปริมาณคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด

๒.๒ ข้อเสนอการปฏิรูปกิจการตำรวจของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และคณะกรรมการอื่นๆ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมานับแต่ปี ๒๕๔๙ จนถึงปัจจุบันมีกระแสเรียกร้องของประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย และการอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็นไปด้วยความเป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริงโดยได้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกิจการตำรวจในคณะกรรมการคณะกรรมการสิทธิการ การประชุมสัมมนา การศึกษาวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิในหลายคณะ ฝ่ายเลขานุการฯ จึงขอเสนอผลการศึกษาถึงสภาพปัญหาและประเด็นการปฏิรูปของคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้

๒.๒.๑ รายงานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดย พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร

๒.๒.๒ วาระปฏิรูปที่ ๖ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

๒.๒.๓ แผนปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยสภาปฏิรูปประเทศ (สปท.) ๙ ประเด็น

๒.๒.๔ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการตำรวจระยะ ๒๐ ปี ๑๐ ประเด็น โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒.๒.๕ การประชุมหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปงานสอบสวน เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม

๒.๒.๖ การปรับปรุงและพัฒนางานตำรวจ โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

๒.๒.๗ งานวิจัยเรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์ และคณะ

๒.๒.๘ การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ ๑๔ “การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ หัวข้อเรื่อง “การปฏิรูปกิจการตำรวจ” โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม (สกธ.)

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๓

เรื่องเพื่อพิจารณา

แนวทางในการปฏิรูปกิจการตำรวจ

- การพัฒนาระบบการสอบสวน
- การพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์
- การพัฒนาอำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ
- การพัฒนาระบบการบริหารบุคคล
- การพัฒนาระบบค่าตอบแทน

สืบเนื่องจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ มีมติเห็นชอบให้มีการขับเคลื่อนด้านกฎหมาย ด้านระบบราชการ และด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมในระยะที่จะดำเนินการต่อไป ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ จะเน้นเรื่องการปฏิรูปตำรวจ ซึ่งมีความสำคัญและได้ถูกบรรจุอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ง. และมาตรา ๒๖๐ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี ภายใต้กรอบการปฏิรูป ๕ เรื่อง ได้แก่

๑. ระบบการสอบสวน
๒. ระบบนิติวิทยาศาสตร์
๓. อำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ
๔. การบริหารงานบุคคล
๕. ค่าตอบแทน

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ทำการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบสอบสวน นิติวิทยาศาสตร์ อำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ การบริหารงานบุคคล ค่าตอบแทน รวมทั้งประเด็นข้อเสนอในการปฏิรูปกิจการตำรวจของคณะกรรมการ คณะกรรมาธิการ การประชุมสัมมนาและการศึกษาวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิ อีกทั้งได้สรุปข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการสอบสวนในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจการสอบสวนในปัจจุบัน ประกอบไปด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมไปถึงกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้เป็นเจ้าหน้าที่หลักในการสอบสวนเพียงหน่วยงานเดียว เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและฝ่ายปกครองยังมีอำนาจในการสอบสวนอีกด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่จะพัฒนาระบบการสอบสวนให้มีมาตรฐาน อาจจะต้องมีกฎหมายที่ว่าด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพการสืบสวนสอบสวนออกมาเป็นกฎหมายกลาง

ประเด็นอภิปราย

๑. เรื่องขอบเขตของงานสอบสวนกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ
ประธานให้ข้อสังเกตว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายเชิงโครงสร้างเท่านั้น ไม่มีการระบุถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน มีแต่การให้คำนิยามว่าพนักงานสอบสวนคืออะไร มีอำนาจหน้าที่อย่างไรเท่านั้น ในปัจจุบันจึงขาดกฎหมายที่ว่าด้วยการพัฒนางานสืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการพัฒนากฎหมายกลางเกี่ยวกับเรื่องการสืบสวนสอบสวนเกิดขึ้น โดยไม่ได้แยกงานสืบสวนและสอบสวนออกจากกันแต่อย่างใด โดยให้มีการพัฒนากฎหมายกลางในเรื่องการสืบสวนสอบสวนให้ครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ โดยเพิ่มรายละเอียดจากโครงสร้างการสอบสวนตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ ซึ่งอาจนำพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษมาเป็นแนวทางในการพิจารณา

/พลตำรวจเอกสุเทพฯ ...

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ให้ข้อสังเกตว่า ตำรวจต้องพัฒนาตนเองด้วยทั้งนี้ มีการตั้งคณะทำงานปฏิรูปกิจการตำรวจโดยฝ่ายตำรวจเองเช่นกัน ซึ่งโครงสร้างขององค์กรตำรวจในปัจจุบันได้สืบทอดมาตั้งแต่อดีต โดยมีลักษณะการทำงานคล้ายกับสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมขนาดเล็ก แต่ด้วยสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอาจส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของโครงสร้างดังกล่าวว่ายังเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่หรือไม่ อีกทั้งได้ยกตัวอย่างในกรณีของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ ที่แยกออกมาจากตำรวจแล้วส่งผลให้การทำงานไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าในส่วนของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง รวมไปถึงตำรวจตระเวนชายแดนของไทยยังคงมีความจำเป็นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไปเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

รองศาสตราจารย์ณรงค์ฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดูแลเรื่องการสอบสวนอยู่เช่นเดิมเพราะมีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรแก้ไขปัญหาของการประสานงาน การทำงานระหว่างอัยการและตำรวจในเรื่องของกลไกการสอบสวนก่อนที่จะถึงศาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาจไม่จำเป็นต้องยึดระบบการทำงานของแต่ละประเทศเป็นต้นแบบ เพราะการทำงานของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวนั้นเป็นไปในลักษณะคู่ขนานอยู่แล้ว ซึ่งระบบการควบคุมภายในขององค์กรอัยการมีระบบที่เป็นลำดับขั้นขึ้นไป และมีระบบตรวจสอบภายในองค์กรตนเองอีกด้วย แต่เมื่อใดที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดี คดีดังกล่าวย่อมกลับไปสู่ขั้นตอนการทำงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกครั้ง

นายสุรพลฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรให้คงอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไว้ที่หน่วยงานทางปกครองเช่นเดิม โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานสอบสวนได้ เพราะพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีความประณีตระอบมในการปฏิบัติหน้าที่

นางอรวรรณฯ ให้ข้อสังเกตว่า ตำรวจขาดอัตรากำลังตำรวจชั้นประทวน จึงได้มีการอนุมัติอัตรากำลังเพิ่มเติม ๕,๐๐๐ อัตรา และยังมีเหลืออีก ๙,๐๐๐ อัตราที่อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อที่จะกระจายไปตามภารกิจต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - พ.ศ. ๒๕๕๖ งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไม่มีงบประมาณไปพัฒนาระบบต่าง ๆ เพราะงบประมาณจะเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทน ดังนั้น จึงควรปรับบทบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งระบบควรแยกงานอำนวยความสะดวกการงานธุรการต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจมาปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามหรือบังคับใช้กฎหมายออกมา โดยเมื่อพิจารณาถึงพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจไม่มียศ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วนั้น เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในบางตำแหน่งอาจไม่จำเป็นต้องมียศ โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากร และงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุข จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกา ฉบับนี้ขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

๒. เรื่องการพัฒนาศักยภาพพนักงานสอบสวน

พลตำรวจเอกสุเทพฯ กล่าวถึงความเห็นของศาสตราจารย์ (พิเศษ) เรวัต ฉ่ำเฉลิม ที่ได้กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ว่าการที่ตำรวจถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพเนื่องมาจากพนักงานสอบสวนบางคนจบพลศึกษาและมาบรรจุเป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่ใช่สาขาที่เกี่ยวข้องกับงานสอบสวนจึงทำให้ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ประชาชนไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ดังนั้นต้องพัฒนาที่ตัวบุคคลเป็นหลัก ซึ่งทำได้โดยอาศัยการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนของตำรวจให้ดียิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบันการรับบุคคลเข้ามาเป็น

ตำรานั้นอาจยังไม่เข้มข้นมากพอ รวมถึงต้องให้ความเชื่อมั่นกับประชาชนว่าพนักงานสอบสวนที่ประจำในแต่ละสถานีตำรวจนั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอ ในเบื้องต้นได้มี การแก้ไขปัญหานี้โดยให้มีทีมพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจ มีพนักงานสอบสวนระดับผู้ใหญ่วางทีมด้วย

นายกฤษฎาฯ ให้ข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๘ (๒) ที่ว่า “ให้มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้ง และความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา...” ผู้แทนอัยการต้องการให้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ชัดเจนว่าพนักงานสอบสวนและอัยการจะตรวจสอบกันตอนไหน อย่างไร

๓. เรื่องการบริหารจัดการงานสืบสวนสอบสวน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโทเกษมศานต์ฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีเพื่อช่วยเหลืองานสืบสวนสอบสวนให้มากขึ้น โดยการพัฒนาให้เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นในงานสอบสวน เช่น สำนักงานกิจการยุติธรรมมีการจัดตั้งศูนย์ DXC ที่มีข้อมูลกระบวนการยุติธรรมด้านต่าง ๆ รวมถึงงานนิติวิทยาศาสตร์ที่เป็นส่วนหนึ่งของงานสืบสวนสอบสวนด้วย เพราะในปัจจุบันอาชญากรรมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามลำดับก้าวไกลไปเกินกว่าเทคโนโลยีที่ใช้กันอยู่ และควรมีการประกันสิทธิของประชาชนในเรื่องของระยะเวลาการดำเนินงานในโดยใช้เทคโนโลยี ในการตรวจสอบความคืบหน้าของคดี ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและเป็นการประกันสิทธิให้ผู้เสียหายสามารถตรวจสอบการดำเนินงานในกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งอาจกระทบสิทธิของตนมากยิ่งขึ้นไปด้วย โดยที่ประชุมมีความเห็นว่างานนิติวิทยาศาสตร์ที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานสืบสวนสอบสวนด้วยเช่นกัน

รองศาสตราจารย์ณรงค์ฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรมีการแก้ไขการดำเนินงานของพนักงานสอบสวนในช่วงระยะเวลาก่อนฟ้อง เนื่องจากพนักงานสอบสวนใช้ระยะเวลาจัดทำสำนวนมากเกินไป ทำให้พนักงานอัยการไม่มีระยะเวลาในการตรวจสอบสำนวนที่ยื่นฟ้องต่อศาลได้ เป็นเหตุให้หลายคดีศาลต้องยกฟ้อง ซึ่งโดยสถิติคดีที่ศาลยกฟ้องนั้นมีถึง ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายใต้กลไกที่กำลังจะสร้างขึ้นนี้ ควรมีการจัดทำระบบการคัดกรองภายในที่มีคุณภาพ เช่น คดีสำคัญๆ ควรให้ตำรวจระดับสารวัตรหรือผู้กำกับเป็นผู้ทำคดีเอง เพราะบุคคลระดับนี้ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งเมื่อปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานอัยการแล้วจะทำให้งานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะทั้งสององค์กรคือองค์กรตำรวจและองค์กรอัยการปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะคู่ขนาน

๔. เรื่องระบบค่าตอบแทน

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้กล่าวถึงความเห็นของศาสตราจารย์ (พิเศษ) เรวัตฯ ในที่ประชุมครั้งก่อนว่า สาเหตุที่พนักงานสอบสวนถูกมองว่าไม่ทำการรวบรวมหลักฐานของฝ่ายผู้ต้องหาหรือฝ่ายผู้เสียหายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้พยานหลักฐานไปถึงในขั้นตอนของอัยการไม่สมบูรณ์ตามไปด้วย สาเหตุของปัญหานี้อาจมาจากความไม่ทุ่มเทในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ซึ่งฝ่ายของตำรวจเองจำเป็นต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาพนักงานสอบสวนควรให้พนักงานสอบสวนมีแรงจูงใจในการทำงาน รวมไปถึงระบบการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนอย่างเป็นธรรมนั้น อาจทำได้โดย

/กำหนด...

กำหนดเป็นแห่งของพนักงานสอบสวนเองโดยเฉพาะและอาจนำเอาระบบการเลื่อนขั้นของศาลมาประยุกต์ใช้ ปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การเพิ่มเงินค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

รองศาสตราจารย์ณรงค์ฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรมีการพัฒนาระบบค่าตอบแทนให้ผู้ที่ทำหน้าที่พนักงานสอบสวน โดยหากผู้ใดเข้าสู่ระบบพนักงานสอบสวนแล้วต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถเช่นเดียวกับพนักงานอัยการหรือตุลาการ โดยให้ได้รับค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกันด้วย รวมไปถึงการพัฒนามาตรฐานจริยธรรมของพนักงานสอบสวนต้องเท่าเทียมกันด้วย รวมไปถึงการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อช่วยงานพนักงานสอบสวนให้มากขึ้นซึ่งรัฐบาลต้องอนุมัติและจัดหาให้ หากปล่อยให้พนักงานสอบสวนที่ไม่คุ้นเคยกับเทคโนโลยีไปทำคดีเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ย่อมไม่สามารถปฏิบัติงานได้ แต่อย่างไรก็ตามควรเป็นการสนับสนุนงบประมาณเป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่ใช่การสนับสนุนโดยภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งหมด

๕. เรื่องการจัดทำงบประมาณเพื่อการสืบสวนสอบสวน

ที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการสืบสวนสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้มีการพิจารณาถึงข้อมูลด้านงบประมาณที่ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอต่อที่ประชุมในวาระที่ ๒.๑ แล้ว พบว่าในระยะเวลาย้อนหลัง ๕ ปีมานี้ งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอัตราเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอัตรากำลังพลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโทเกษมศานต์ฯ ได้มีความเห็นว่างบประมาณที่เพิ่มขึ้นนี้เกินกว่ากึ่งหนึ่งจะหมดไปกับการสนับสนุนด้านเงินเดือนซึ่งเป็นงบประมาณประจำของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น การพัฒนางบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อนำมาใช้ในเรื่องการสืบสวนสอบสวนในทุกกรณีจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง หากมีพระราชบัญญัติที่นำภาคเอกชนมาร่วมจัดการปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ อาจจะสามารถลดภาระงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายไปกับเงินเดือนของตำรวจในส่วนนี้ได้ การจะนำงบประมาณมาใช้ให้เต็มประสิทธิภาพมากที่สุดอาจต้องมีการปรับปรุงระบบของพนักงานสอบสวนให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับระบบของพนักงานอัยการ โดยการลดจำนวนของพนักงานสอบสวนลง แล้วอาศัยกระบวนการยุติธรรมอื่นเข้ามาเสริมกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เช่น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice - RJ) กระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice - CJ) กระบวนการยุติธรรมทางเลือก การชะลอการฟ้อง การไกล่เกลี่ย เป็นต้น มาเป็นตัวช่วยลดปริมาณคดีลง ซึ่งจะทำงานของพนักงานสอบสวนลดลงไปด้วย จึงทำให้ลดการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการสืบสวนลงได้ นอกจากนี้ที่ประชุมมีความเห็นว่า งบประมาณของตำรวจควรเน้นหนักลงไปที่การป้องกันอาชญากรรม (Crime Prevention) โดยให้ตำรวจทำงานในลักษณะที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น อาศัยสถานีตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนแต่ไม่แยกพนักงานสอบสวนออกจากสถานีตำรวจ เพราะตำรวจรู้ปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ที่อยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้ตำรวจทำงานใกล้ชิดกับประชาชน

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ให้ข้อสังเกตว่า ในประเทศมาเลเซียมีตำรวจอาสาสมัครซึ่งได้รับการฝึกและมีศเหมือนตำรวจแต่ได้รับเงินเดือนจากเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐที่ให้ไปปฏิบัติงาน โดยที่ขั้นยศจะเพิ่มสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ แต่ไม่เกินยศร้อยตำรวจเอก แต่อัตรารับเงินเดือนจะไม่ใช้ระบบขั้นยศจะเป็นการคิดจากจำนวนปีที่ปฏิบัติงานแทน โดยให้ตำรวจปกติไปควบคุมงานด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว ซึ่งข้อดีคือ ทำให้ลดงบประมาณในเรื่องเงินเดือนตำรวจลง ในส่วนของประเทศไทยอาจทำได้โดย

/การเพิ่มจำนวน...

การเพิ่มจำนวนของอาสาสมัครรักษาความปลอดภัย (อส.) และให้ได้รับเงินเดือนจากส่วนท้องถิ่นแทนโดยอาจนำพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาพิจารณาประกอบด้วย ทั้งนี้ ยังกล่าวเสริมว่างบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันเน้นไปที่เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนมาก ทำให้เหลือเป็นงบดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ เพียงส่วนน้อยเท่านั้น

๖. เรื่องการบริหารงานบุคคลในส่วนของระบบชั้นยศและระบบการแต่งตั้ง

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรจะมีระบบแห่งของพนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ มีการเจริญเติบโตในสายงานของตนเอง และอาจนำระบบอาวุโสของศาลมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาการได้รับตำแหน่งต่าง ๆ อาจมีการเจริญเติบโตของตำแหน่งขึ้นไปถึงระดับหนึ่งที่ยังไม่ถึงระดับของผู้บริหาร หรืออาจถึงระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ได้ หากเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ อาจเป็นตัวช่วยสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจมากยิ่งขึ้น

นายสุชัยฯ ให้ข้อสังเกตว่า ระบบการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนนี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเคยได้จัดทำระบบแบ่งระดับตำแหน่งของพนักงานสอบสวนออกเป็นแห่งเฉพาะ โดยมีเจตนาว่าสายงานพนักงานสอบสวนนั้นเป็นสายงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญงานสอบสวนเป็นอย่างดี จึงทำให้ตำรวจส่วนใหญ่ไม่ต้องการ เข้ามาทำงานในสายงานนี้ เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าสายงานพนักงานสอบสวนนั้นเป็นสายงานที่ต้องทำงานอย่างหนักและต้องทำงานแข่งกับเวลา ซึ่งต่อมาก็ได้มีการยกเลิกระบบแห่งนี้ไป แต่ไปสร้างระบบกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่อยู่ในระดับรองสารวัตร สารวัตร และผู้กำกับ ให้ยังคงดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน โดยที่บุคคลที่จะเติบโตขึ้นเป็นระดับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลกลุ่มนี้ยังมองไม่เห็นทิศทางการเจริญเติบโตหรือความก้าวหน้าของสายงาน ดังนั้น จึงเลือกที่จะโยกย้ายเปลี่ยนสายงานออกไปเมื่อมีโอกาส ทำให้สายงานพนักงานสอบสวนขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน การทำงานสอบสวนจึงขาดประสิทธิภาพ

พลตำรวจเอกสุเทพฯ มีความเห็นตอบในประเด็นของนายสุชัยฯ ว่า เมื่อมีการปฏิบัติงานจริงพบว่าการแยกแห่งของพนักงานสอบสวนออกไปเป็นการเฉพาะนั้น ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการไม่ได้สัมผัสกับประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้พนักงานสอบสวนมีความสามารถเฉพาะด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญในการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวน คือ ต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้อย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดตามความเหมาะสมของลักษณะคดีที่เกิดขึ้น เพราะคดีบางประเภทหากทำการรวบรวมพยานหลักฐานช้าจะทำให้เสียรูปคดีได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการส่งพนักงานสอบสวนไว้ให้เฉพาะบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสม เช่น จบนิติศาสตร์บัณฑิต เป็นต้น ไม่ได้หมายความว่าทุกตำแหน่งจะสามารถเข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนได้โดยสะดวก อีกทั้งมีการจัดตั้งทีมพนักงานสอบสวนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอีกด้วย

๗. เรื่องระบบหลักประกันความเป็นอิสระ

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ให้ข้อสังเกตว่า ควรมีการขจัดอิทธิพลนอกเหนือที่ครอบงำพนักงานสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลอื่นใดที่ส่งผลให้การทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไม่เป็นไปตามหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ การแก้ปัญหาในกรณีนี้อาจกระทำได้โดยการตั้งชุดพนักงานสอบสวนเป็นทีมเพื่อให้การทำงาน มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

๘. เรื่องกลไกระดับชาติในการดูแลระบบงานสืบสวนสอบสวน

ประธานมีให้ข้อสังเกตว่า ควรจัดตั้งสถาบันการสืบสวนสอบสวนของไทย (Investigation Academy of Thailand) เพื่อให้เป็นสถานที่ฝึกอบรมพนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้

ไปยกเลิกโรงเรียนนายร้อยตำรวจแต่อย่างใด เพียงแต่ส่งเสริมให้เกิดหลักสูตรฝึกอบรมทักษะที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน เพื่อส่งเสริมความมีประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวน

๙. เรื่องการปฏิรูปกิจการตำรวจในภาพรวม

ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า ควรเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ และชุดยุทธศาสตร์ปฏิรูปกิจการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยนำกรอบการปฏิรูปงานสอบสวนทั้ง ๘ ประเด็น ได้แก่

๑. ขอบเขตงานสอบสวน และอำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ
๒. การพัฒนาศักยภาพพนักงานสอบสวน
๓. การบริหารจัดการงานสืบสวน
๔. ระบบค่าตอบแทน
๕. งบประมาณเพื่อการสืบสวนสอบสวน
๖. การบริหารงานบุคคล
๗. ระบบหลักประกันความเป็นอิสระ
๘. กลไกระดับชาติในการดูแล

มาดำเนินการเป็นอย่างแรก ซึ่งความเห็นของอนุกรรมการชุดนี้จะออกมาในรูปแบบของข้อเสนอแนะเพื่อส่งต่อให้ฝ่ายนโยบายพิจารณาเป็นลำดับถัดไป

มติที่ประชุม

๑. เห็นชอบกรอบแนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจทั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยกรอบการพัฒนาระบบการสอบสวน กรอบการพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์ กรอบการพัฒนาอำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ กรอบการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล และกรอบการพัฒนาระบบค่าตอบแทน

๒. เห็นชอบกรอบแนวทางการพัฒนาระบบการสอบสวนและมีความเห็นร่วมกันว่าการพัฒนาระบบการสอบสวนต้องดำเนินไปตาม ๘ ประเด็นย่อย ดังนี้

๑. ขอบเขตงานสอบสวน และอำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ
๒. การพัฒนาศักยภาพพนักงานสอบสวน
๓. การบริหารจัดการงานสืบสวนสอบสวน (นิติวิทยาศาสตร์ ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล กระบวนการยุติธรรม การประสานงานตำรวจกับอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สุลกากร ฝ่ายปกครอง)
๔. ระบบค่าตอบแทน
๕. งบประมาณ (การเงิน การคลัง) เพื่อการสืบสวนสอบสวน
๖. การบริหารงานบุคคล (ความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวน)
๗. ระบบหลักประกันความเป็นอิสระ
๘. กลไกระดับชาติในการดูแล (สถาบันเพื่อการสืบสวนสอบสวนของไทย)
๙. มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษาพัฒนารายละเอียดและความเกี่ยวข้องของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมในคราวต่อไป ทั้งนี้ ให้ฝ่ายเลขานุการฯ ประสานงานกับผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการพิจารณารายละเอียดตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการฯ เห็นชอบโดยเร็วต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)
- ไม่มี -

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๓๐ น.

ภิสรา นันทชัย

(นางสาวภิสรา นันทชัย)

นิติกร

ผู้จัดรายงานการประชุม



(นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม)

เลขานุการกรม

รักษาราชการแทนผู้อำนวยการ

สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

ผู้ตรวจรายงานการประชุม