



คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ

ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙

วันศุกร์ที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๒ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๘
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

ผู้มาประชุม

- | | | |
|----|---|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม
นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
นายกฤษฎา บุญสมิต
อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ | อนุกรรมการ |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
พลตำรวจเอกสุเทพ เดชรักษา
ที่ปรึกษา (สบ ๑๐) | อนุกรรมการ |
| ๔. | ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
นายมานะ สิมมา
ผู้อำนวยการส่วนสอบสวนคดีอาญา | อนุกรรมการ |
| ๕. | ผู้แทนกระทรวงการคลัง
นางศิริพร เหลืองนวล
ที่ปรึกษาการคลัง | อนุกรรมการ |
| ๖. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน | อนุกรรมการ |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
นายนครเขตต์ สุทธปรีดา
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ | อนุกรรมการ |
| ๘. | ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ
พันตำรวจเอกทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล
รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ | อนุกรรมการ |

- | | | |
|-----|---|-----------------------------------|
| ๙. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโทเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์
รองอธิการบดี ฝ่ายวางแผน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. | ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ | อนุกรรมการ |
| ๑๑. | ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
นายวัลลภ นาคบัว | อนุกรรมการ |
| ๑๒. | ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๓. | ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย
นายวัฒนากร สันนัย | อนุกรรมการ
และผู้ช่วยเลขานุการ |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | | |
|----|--|---------|
| ๑. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม | তিরাকার |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน | তিরাকার |
| ๓. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรชฎา ศิริวรรณบุศย์ | তিরাকার |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | | |
|-----|-----------------------------------|-----------------------------|
| ๑. | พลตำรวจตรีชนะชัย ลิมประเสริฐ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๒. | พลตำรวจตรีรมสิทธิ์ วีริยาสร | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๓. | พันตำรวจเอกหฤษฎ์ เอกอุรุ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๔. | พันตำรวจเอกสมาน สุขหรั่ง | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๕. | พันตำรวจโทหญิงชนิษฐา โมกขจันทร์ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๖. | พันตำรวจตรีณัฐพล ผ่องสุขสกุล | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๗. | ร้อยตำรวจโทหญิงนพรัตน์ มงคลลักษณ์ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ |
| ๘. | นายมนตรี ตั้งธนะชัย | กรมการปกครอง |
| ๙. | นางสาวนันทพรพัช ไชยอัครพงษ์ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| ๑๐. | นายเจษฎา พุ่มจันทร์ | สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม |
| ๑๑. | นายไชยสุวัฒน์ ฤงเงิน | สำนักงานกิจการยุติธรรม |

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ไม่มี

/ระเบียบวาระที่ ๒ ...

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุมและเรียนแจ้งให้คณะกรรมการฯ ทุกท่านพิจารณาแล้ว เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ ในเบื้องต้น ได้มีผู้ขอแก้ไขรายงานการประชุม ๒ ท่าน คือ

๑. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้ขอแก้ไขข้อความในหน้า ๖ บรรทัดที่ ๑๙ - ๒๙ ดังนี้

นางอรรณพฯ ได้อภิปรายว่า โดยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติขาดอัตรากำลังตำรวจ ชั้นประทวน คสช. จึงมีมติเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา อนุมัติอัตรากำลังตำรวจชั้นประทวนเพิ่มเติมจำนวน ๕,๐๐๐ อัตรากำลัง เพื่อปฏิบัติการในสถานีตำรวจทุกพื้นที่ตามแผนกระจายอัตรากำลังที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอทั้งใน ขชน. ภูธรภาค ๑ - ๙ และพื้นที่ชายแดน และยังเหลืออัตรากำลังอีก ๙,๐๐๐ อัตรากำลัง ที่อยู่ระหว่างดำเนินการภายหลังจากที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทภารกิจแล้วเสร็จ ซึ่งในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ ๗๒ - ๗๘ ของงบประมาณทั้งหมด ทำให้ไม่มีงบประมาณไปพัฒนาระบบงานต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรปรับบทบาทภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งระบบ โดยแยกงานอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากงานป้องกันและปราบปรามหรือบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกพระราชกฤษฎีกาตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับ เนื่องจากเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในบางตำแหน่งหรือบางลักษณะงานไม่จำเป็นต้องมียศ โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากรงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาดังนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

๒. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ขอแก้ไขข้อความในหน้า ๙ บรรทัดที่ ๑๑ - ๒๒ ดังนี้

นายสุชัยฯ ได้อภิปรายว่า ระบบการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนนี้ปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งแต่เดิมเคยได้จัดทำระบบแบ่งตำแหน่งของพนักงานสอบสวนออกเป็นแห่งเฉพาะ และสามารถอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้นานจนถึงยศ พล.ต.ต. โดยมีเจตนาว่าสายงานพนักงานสอบสวนนั้นเป็นสายงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญงานสอบสวนเป็นอย่างดีเพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าสายงานพนักงานสอบสวนนั้นเป็นสายงานที่ต้องทำงานอย่างหนักและต้องทำงานแข่งกับเวลา ซึ่งขณะนี้ได้มีการยกเลิกระบบแห่งนี้ไป แต่ไปสร้างระบบกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่อยู่ในระดับรองสารวัตร สารวัตร และผู้กำกับให้ยังคงดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน โดยที่บุคคลที่จะเติบโตขึ้นเป็นระดับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลกลุ่มนี้ยังมองไม่เห็นทิศทางการเจริญเติบโตหรือความก้าวหน้าของสายงาน ดังนั้น จึงเลือกที่จะโยกย้ายเปลี่ยนสายงานออกไปเมื่อมีโอกาส ทำให้สายงานพนักงานสอบสวนขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน การทำงานสอบสวนจึงขาดประสิทธิภาพได้ในที่สุด

ประเด็นอภิปราย

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดขอแก้ไขรายงานการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เพิ่มเติม
ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนของมติที่ประชุม หน้า ๑๐ ดังนี้

(๓) การบริหารจัดการงานสอบสวน (นิติวิทยาศาสตร์ ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล
กระบวนการยุติธรรม การประสานงานและการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างตำรวจกับอัยการ กรมสอบสวนคดี
พิเศษ ศาลากร ฝ่ายปกครอง)

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุม

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ

๓.๑ ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานและการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด

ด้วยคณะอนุกรรมการมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ รวบรวมปริมาณคดีของ
สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและกำหนดแนวทาง
ในการปฏิรูปกิจการตำรวจ ประกอบกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับอัตรากำลังพล
งบประมาณ ปริมาณคดี และโครงสร้างต่าง ๆ มาเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าวด้วย ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ทำการ
สรุปข้อมูลดังกล่าวพอสังเขป ดังนี้

- สถิติคดีอาญาที่รับใหม่ของสำนักงานศาลยุติธรรมตั้งแต่ปี
พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๕๘ มีอัตราที่เพิ่มขึ้นสามปีติดต่อกัน และมีสถิติลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - พ.ศ. ๒๕๕๘
ตามลำดับ สถิติคดีอาญาที่รับใหม่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นตัวเลข
ที่มีความน่าสนใจ โดยสถิติคดีอาญาที่มากที่สุด ได้แก่ ความอาญาปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดี
เปรียบเทียบ) ทั้งนี้คดีที่รับใหม่ของสำนักงานศาลยุติธรรม คดีอาญาที่รับใหม่ของสำนักงานอัยการสูงสุด
รวมถึงสถิติคดีอาญา ๔ กลุ่มทั่วประเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติล้วนมีปริมาณคดีใกล้เคียงกันและสอดคล้องกัน

- งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการจำแนกตาม
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยยอดงบรายจ่ายรวมในแต่ละ
ปีมีอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นตามลำดับ

- ข้อมูลสถานภาพกำลังพลข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติล่าสุด สถิติประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๕๙ ฝ่ายเลขานุการฯ พิจารณาแล้วพบว่า ทั้งในระดับชั้น
สัญญาบัตรและระดับชั้นประทวน กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามมีอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มากที่สุด

มติที่ประชุม รับทราบ

๓.๒ ความคืบหน้าผลการดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปองค์กรตำรวจของ
หน่วยงานต่างๆ

ประธานกรรมการ (นายสุวัจน์ ตันยวรรธนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี)
คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) แจ้งว่านายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้
สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงยุติธรรมเชื่อมโยงแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจให้มีความสอดคล้องกัน
และสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย ฝ่ายเลขานุการฯ จึงได้จัดทำความคืบหน้าผลการดำเนินการขับเคลื่อนการ
ปฏิรูปองค์กรตำรวจ ดังนี้

/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ...

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูป ๑๐ ด้าน
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) โดยคณะกรรมการมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประเด็นการปฏิรูป รวม ๙ ประเด็น
- คณะกรรมการประสานงานระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษาดำเนินการ
- คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบกรอบแนวทางการพัฒนาระบบการสอบสวน ๘ ประเด็นย่อย ดังนี้
 - (๑) ขอบเขตงานสอบสวน และอำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ
 - (๒) การพัฒนาศักยภาพพนักงานสอบสวน
 - (๓) การบริหารจัดการงานสืบสวนสอบสวน
 - (๔) ระบบค่าตอบแทน
 - (๕) งบประมาณ (การเงิน การคลัง) เพื่อการสืบสวนสอบสวน
 - (๖) การบริหารงานบุคคล (ความเชี่ยวชาญของพนักงานสอบสวน)
 - (๗) ระบบหลักประกันความเป็นอิสระ
 - (๘) กลไกระดับชาติในการดูแล (สถาบันเพื่อการสืบสวนสอบสวนของไทย)

มติที่ประชุม

รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๔

เรื่องเพื่อพิจารณา

๔.๑ โครงสร้างการจัดทำกฎหมายการบริหารงานสอบสวน

ตามที่คณะอนุกรรมการได้เห็นชอบกรอบแนวทางการพัฒนาระบบการสอบสวน ๘ ประเด็นย่อย และมีแนวคิดในการพัฒนากฎหมายกลางในการบริหารการสอบสวนครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนต่างๆ โดยไม่ได้แยกงานสืบสวนและสอบสวนออกจากกัน และเพิ่มเติมรายละเอียดจากโครงสร้างการสอบสวนตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้นั้น ฝ่ายเลขานุการฯ จึงได้จัดทำโครงสร้างการจัดทำกฎหมายการบริหารงานสอบสวนขึ้น โดยเป็นร่างกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้การสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะกล่าวถึงในด้านของงานคดี งานบริหารบุคคล งานด้านงบประมาณและการพัฒนา ซึ่งมีความครอบคลุม ๘ ประเด็นย่อยที่คณะอนุกรรมการได้พิจารณาแล้ว ทั้งนี้ ร่างกฎหมายนี้เป็นหลักการที่จะใช้คู่ขนานไปกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายเฉพาะในเรื่องการสอบสวน และไม่มีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งหรือยกเลิกหลักการของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยประกอบด้วยสาระสำคัญทั้งสิ้น ๕ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ การบริหารงานสอบสวน หมวด ๒ การประสานการปฏิบัติงาน ความเกี่ยวพันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการและการสอบสวนร่วม หมวด ๓ พนักงานสอบสวน หมวด ๔ งบประมาณ การเงิน การคลัง และหมวด ๕ สถาบันเพื่อการสอบสวน

ร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนในหมวด ๑ การบริหารงานสอบสวน ประกอบไปด้วย ๙ ประเด็นย่อย ดังนี้

ส่วนที่ ๑ การสืบสวนการสอบสวน ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ และการเก็บพยานหลักฐาน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบว่าต้องทำการเก็บพยานหลักฐานหรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ ๒ การรักษาสถานที่เกิดเหตุ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเข้าไปรักษาสถานที่เกิดเหตุ และระยะเวลาในการเข้าปฏิบัติงาน

ส่วนที่ ๓ บันทึกการสอบสวน การจัดทำสำนวน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทำให้เกิดมาตรฐานและนำไปสู่การทำสำนวนที่ดีมีคุณภาพ

ส่วนที่ ๔ นิติวิทยาศาสตร์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนำงานด้านนิติวิทยาศาสตร์เข้ามาสู่การจัดทำสำนวนพร้อมทั้งพิจารณาถึงขอบเขตในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้องควบคู่กันไปด้วย

ส่วนที่ ๕ การสืบสวนสอบสวนวิธีพิเศษ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้วิธีการนอกเหนืออื่น ๆ นอกจากวิธีการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตัวอย่างเช่นในพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่องการดักฟัง การสะกดรอย การปลอมตัว เป็นต้น โดยวิธีพิเศษนี้รวมไปถึงเครื่องมือพิเศษต่าง ๆ ด้วย เช่น เครื่องมือในเชิงของ secret service ต่าง ๆ และหมายถึง Financial Forensic ต่าง ๆ ซึ่งในประเทศไทยไม่เคยมีเรื่องเหล่านี้ ดังนั้นจึงควรเขียนไว้ในเชิงวิสัยทัศน์และให้มีกฎหมายแม่บทรองรับ เพราะในปัจจุบันอาศัยแต่พยานบุคคลเป็นหลักจึงอาจทำให้การสอบสวนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนที่ ๖ ระยะเวลาการสอบสวนและการทำความเข้าใจคดี มีสาระสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการสอบสวนและการทำความเข้าใจคดีในทางปฏิบัติทั้งในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการสอบสวนไว้ ถ้าหากกำหนดไว้ในร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ด้วยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด แต่เมื่อได้มีการไปตรวจสอบการดำเนินงานในปัจจุบันกลับพบว่าระยะเวลาในการสอบสวนยังคงมีช่องว่างในทางกฎหมายอยู่มาก เช่น เรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีภายหลังการจับกุม เป็นต้น

ส่วนที่ ๗ ระบบหลักประกันความเป็นอิสระ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสั่งคดีของผู้รับผิดชอบในการทำคดี

ส่วนที่ ๘ การแจ้งความคืบหน้าการสอบสวน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแจ้งความคืบหน้าในการสอบสวนคดีให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ หรือเปิดโอกาสให้อัยการมีส่วนร่วมด้วย ในส่วนของเรื่องการกักตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยจะเป็นในเรื่องของหลักการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ทำการรวบรวมมาเฉพาะในส่วนของสิทธิการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) เพียงอย่างเดียว ดังนั้น จึงอาจนำเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากำหนดเพิ่มเติมไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ส่วนที่ ๙ มาตรฐานในการสอบสวน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสร้างกรอบเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการควบคุมกระบวนการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ โดยอาจศึกษาเพิ่มเติมจากกรอบการสอบสวนของต่างประเทศ เช่น มาตรฐานจริยธรรมขององค์การตำรวจอาชญากรรมระหว่างประเทศ (Code of Conduct of Interpol) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice – CCPCJ)

ประเด็นอภิปราย

๑. การจัดทำกฎหมายกลาง

ประธาน ได้อภิปรายว่า

(๑) ร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ต้องเป็นกฎหมายกลาง ไม่ใช่การรวบรวมวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนำมาพัฒนาให้เป็นกฎหมายใหม่แต่เป็นการร่างกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันความยุติธรรมในชั้นสอบสวน ดังนั้น วิธีร่างกฎหมายจึงเน้นที่หลักการเป็นหลัก ซึ่งวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นยังคงไว้เช่นเดิม แต่ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ โดยการสังเคราะห์วิธีปฏิบัติงานที่มีอยู่ขึ้นมาเป็นร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนซึ่งจะใช้เป็นกฎหมายกลางต่อไป อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการ

/ระดับชาติ...

ระดับชาติขึ้นมาควบคุมดูแลทุกเรื่อง อีกทั้งในเรื่องของระบบสืบสวน ถ้าโครงสร้างของระบบสืบสวนเหมาะสมแล้วและมีการนำบุคคลอื่นมาช่วยปฏิบัติงานด้านสืบสวนเพิ่มเติม ทำให้ภาพรวมของระบบสืบสวนพัฒนา ยิ่งขึ้นไป

(๒) การร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดรายละเอียดในวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่เป็นเพียงการกำหนดกรอบในการทำงานที่เป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ส่วนรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของร่างกฎหมายนั้นจะออกมาในรูปแบบของอนุบัญญัติต่อไป

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่าในการปฏิรูปกิจการตำรวจโดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานสอบสวนนี้เป็นการตอบโจทย์ของรัฐบาลในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม ดังนั้น ในส่วนของบททั่วไปของร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ควรกำหนดวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายว่าเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนให้ชัดเจน และควรมีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับงานสอบสวนทั้งหมด เพื่อให้หน่วยงานได้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล (Big Data) นี้ร่วมกัน โดยเฉพาะข้อมูลด้านงานนิติวิทยาศาสตร์ เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ผ่านมาเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงานและเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลใหม่ ๆ เพิ่มเติมสำหรับการใช้ประโยชน์ในคราวถัดไปอีกด้วย ทั้งนี้ถือเป็นการสนองนโยบายไทยแลนด์ ๔.๐ ของรัฐบาล

๒. การสืบสวนสอบสวนและการประสานการปฏิบัติงาน

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) ตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นผู้ที่สามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้ชัดเจนที่สุด แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐมนตรีผู้รักษาการไม่ได้ใช้อำนาจนี้ ทำให้ต้องไปพิจารณาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ มาตรา ๑๑ วรรค ๔ ซึ่งกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ พร้อมทั้งมีการกำหนดความผิดหากไม่ปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย แต่ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยนั้นไม่ได้มีการบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใด

(๒) กรอบในการร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ต้องไม่ขัดกับหลักการต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ วางหลักเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสอบสวนว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสอบสวนในคดีทั่วไป โดยต้องเป็นตำรวจยศร้อยตำรวจตรีขึ้นไปและต้องอยู่ในพื้นที่ที่เกิดเหตุด้วย จึงสามารถเป็นพนักงานสอบสวนได้ อีกทั้งต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีอีกด้วย

ศาสตราจารย์ณรงค์ฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) เนื้อหาของงานสอบสวนโดยหลัก คือ หมวด ๑ บริหารงานสอบสวน และหมวด ๒ การประสานการปฏิบัติงาน โดยหมวด ๑ ถือเป็นหัวใจของเรื่องการสอบสวนโดยร่างกฎหมายฉบับนี้ต้องตอบโจทย์ในเรื่องการสอบสวนทั้งประเทศในลักษณะของกฎหมายกลางและเป็นมาตรฐานสากลเรื่องการสอบสวน

(๒) ควรกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนโดยให้เห็นถึงความชัดเจนของการดำเนินการสอบสวน ให้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้องครบถ้วน และต้องกำหนดไว้ในกรอบ จึงจำเป็นต้องมีหลักการทั่วไปก่อนแล้วจึงลงรายละเอียดต่อไป นอกจากนี้ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนควรบัญญัติไว้ในหมวด ๑ หรือหมวด ๒ เพราะหมวด ๒ คือ การที่มีภาระหน้าที่แล้วมาประสานงานกันระหว่างตำรวจกับอัยการ แต่ในหมวด ๑ โดยหลักเป็นเรื่องเกี่ยวกับใครเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน ใครทำการสอบสวน ทั้งนี้เห็นควรเพิ่มหมวดที่ว่าด้วย

/ใครเป็นผู้พิจารณา...

ใครเป็นผู้พิจารณาสั่งการเพิ่มเติม นอกจากนี้ เห็นว่าพนักงานสอบสวนต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายด้วย

พันตำรวจเอกทรงศักดิ์ฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) ส่วนที่ ๑ การสืบสวนการสอบสวน ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุและการเก็บพยานหลักฐาน มีการกำหนดไว้แล้วในระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี หากนำมาเขียนขึ้นใหม่อาจทำให้ไม่คุ้มค่าในทางปฏิบัติได้มีความพยายามเพิ่มพูนทักษะในด้านการสอบสวนอยู่แล้วแต่ไม่สามารถนำมาเขียนเป็นกรอบการปฏิบัติงานได้ เพราะวิธีการปฏิบัติงานในบางครั้งต้องอาศัยวิธีการที่อยู่นอกกรอบของการปฏิบัติงานปกติ ในส่วนของการเก็บพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ นั้น มีการระบุไว้ในระเบียบตำรวจเกี่ยวกับคดีด้วยแล้ว

(๒) การปฏิรูปกิจการตำรวจในครั้งนี้ ควรมีจุดยึดโยงในลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างการทำงานของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด หากปฏิรูปแล้วประชาชนจะมองเห็นภาพชัดเจนมากขึ้น โดยไม่ไปแบ่งแยกอำนาจว่าส่วนใดเป็นอำนาจของตำรวจ ส่วนใดเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ส่วนใดเป็นอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ สิ่งที่ประชาชนต้องการเห็นจากการปฏิรูป คือ การปฏิรูปกิจการตำรวจให้มีการตัดระบบการทุจริตออกไปได้ ซึ่งหากร่างกฎหมายฉบับนี้สามารถกระทำได้อย่างมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย

๓. บันทึกการสอบสวน ระยะเวลาการสอบสวนและการทำความเข้าใจสิ่งคดี

พันตำรวจเอกทรงศักดิ์ฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) ส่วนที่ ๓ บันทึกการสอบสวน การจัดทำสำนวน เห็นควรว่าต้องระบุให้ชัดเจนว่าในการทำบันทึกการสอบสวนนั้นจะยังคงใช้รูปแบบเดิมหรือมีรูปแบบใหม่ ในเรื่องการบริหารงานสอบสวน การเก็บร่องรอยพยานหลักฐานมีความเหมาะสมแล้ว เพราะจะทำให้มาตรฐานการสอบสวนเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ปัญหาคือ หากยกระเบียบตำรวจของเดิมมาเขียนทั้งเล่มจะไม่เหมาะสม อีกทั้งในเรื่องระยะเวลาการสอบสวน เรื่องมาตรฐานการสอบสวน เรื่องการแจ้งผลความคืบหน้าการสอบสวน เห็นควรว่าสามารถรวมเป็นเรื่องเดียวกันได้

(๒) ส่วนที่ ๖ ระยะเวลาการสอบสวนและการทำความเข้าใจสิ่งคดี และส่วนที่ ๘ การแจ้งผลความคืบหน้าการสอบสวน เป็นเรื่องกระบวนการหลังจากได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษให้ประชาชนสามารถติดตามได้ โดยที่ผ่านมาประชาชนสามารถติดตามจากฝ่ายตำรวจและฝ่ายกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ แต่ไม่สามารถติดตามจากฝ่ายอัยการได้ ดังนั้น ควรมีระบบการควบคุมอำนาจของการสั่งคดี ควรมีกรอบระยะเวลา เพราะกระบวนการไม่โปร่งใสดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในขั้นตอนหลังกระบวนการสอบสวนไปแล้วก็เป็นได้ หากกำหนดเพิ่มเติมไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

(๓) ส่วนที่ ๘ การแจ้งผลความคืบหน้าการสอบสวน ในปัจจุบันกรมสอบสวนคดีพิเศษมีการรับคดี แจ้งความคืบหน้าในการดำเนินคดี โดยมีระยะเวลายกหนดไว้แล้ว

นายเกษมฯ ได้อภิปรายว่า ในส่วนที่ ๖ ระยะเวลาการสอบสวนและการทำความเข้าใจสิ่งคดีนั้น หมายถึงคดีที่ไม่มีความยุ่งยากในการสอบสวน หากเป็นคดีที่มีความยุ่งยากในการสอบสวนย่อมเกิดความล่าช้าในการทำคดีได้

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีหลักเกี่ยวกับเรื่องที่มีความยุ่งยากอยู่บางส่วนแล้วก็ตาม หากมีการร่างกฎหมายโดยมีการวางกรอบระยะเวลาการสอบสวนและการทำความเข้าใจสิ่งคดี ย่อมส่งผลให้เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่สอบสวนได้รับการคุ้มครองในการทำคดีที่มีความยุ่งยาก

/นางศิริพรฯ...

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่า เนื่องด้วยหลักการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของภาคประชาชน ดังนั้น ประชาชนควรจะสามารถติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในคดีของตนได้ว่าถึงขั้นตอนไหน อย่างไร

๔. การสืบสวนสอบสวนวิธีพิเศษ

ศาสตราจารย์ณรงค์ฯ ได้อภิปรายว่า ส่วนที่ ๕ การสอบสวนวิธีพิเศษ เห็นว่าเหมาะสมแล้ว

ประธาน ได้อภิปรายว่า ในส่วนของการสืบสวนสอบสวนวิธีพิเศษนั้น ในต่างประเทศมีเรื่องของ การสอดแนม (Surveillance) ซึ่งยังไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศไทย เนื่องจากมีผลกระทบและเป็นการคุกคามสิทธิส่วนตัวของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การก่ออาชญากรรมในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยเครื่องมือหรือวิธีการบางอย่างที่อาจเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนบ้างเท่าที่จำเป็น ดังนั้น จึงต้องมีกรอบที่ชัดเจนเพื่อควบคุมการดำเนินการในลักษณะนี้ ในประเทศไทยจึงมีการทดลองใช้วิธีการในลักษณะนี้ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนยังไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่เท่าที่ควร เจ้าหน้าที่จึงสามารถใช้วิธีการดักฟังได้แต่ต้องไปขออนุญาตจากศาลก่อน ด้วยเหตุนี้เมื่อร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ย่อมสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษได้

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) หากร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ มีการระบุในส่วนที่ ๕ การสืบสวนสอบสวนวิธีพิเศษ ไว้ ย่อมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบันการขอข้อมูลที่กระทบสิทธิส่วนตัวของประชาชนไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องอาศัยวิธีการนอกรอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จำเป็นต่อการดำเนินคดี

(๒) วิธีปฏิบัติการในการสืบสวนนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ ซึ่งวิธีการส่วนมากเป็นทักษะเฉพาะตัวของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือสิ่งอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อการทำคดี แต่ในปัจจุบันนี้มีเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เข้ามาเป็นตัวช่วยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น กล้องวงจรปิด เป็นต้น จึงทำให้การทำงานสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดักฟังมีหน่วยงานที่กำกับดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) หากกำหนดหลักการเพิ่มเติมในร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้ ต้องไปแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยหรือต้องกำหนดหลักการในร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนนี้เพิ่มเติม และต้องพิจารณาให้ชัดเจน โดยเป็นการกำหนดให้มีการสืบสวนสอบสวนวิธีพิเศษได้โดยสงวนไว้ในเรื่องของสิทธิส่วนบุคคล ยกเว้นในกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสอบสวนมาขออนุญาตเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

๕. อำนาจสอบสวนคดีอาญา

พลตำรวจตรีชนะชัยฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) พนักงานสอบสวนในปัจจุบัน คือ เจ้าพนักงานที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน ดังนั้น อำนาจและความรับผิดชอบเรื่องการสอบสวนจะประกอบด้วยหลัก ๔ ประการ คือ

- การมีอำนาจตามกฎหมาย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖) เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีหน้าที่สอบสวนหรือไม่ต้องพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

/ในระดับของ...

ในระดับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้มีอำนาจในการสอบสวน เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่ถ้าเป็นระดับกองบังคับการจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง

- การมีหน้าที่ในการสอบสวน
- การมีพื้นที่รับผิดชอบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘) มีประกาศไว้ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเช่นกัน
- ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย มีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

ที่บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน โดยจะมีกฎ กตร. กำหนดคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนไว้ และต้องจบจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จบนิติศาสตรบัณฑิต หรือจบรัฐศาสตร์ อีกทั้งต้องเข้าอบรมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๘ เดือน เพื่อให้ได้รับใบประกอบวิชาชีพ และเมื่อเป็นรองสารวัตรในตำแหน่งสอบสวนแล้วจะต้องได้รับการฝึกอบรม หรือแม้เป็นสารวัตรสอบสวน รองผู้กำกับก็ต้องได้รับการฝึกอบรมเช่นเดียวกัน

(๒) แต่เดิมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง อยู่ในกระทรวงมหาดไทยด้วยกัน โดยในขณะนั้นมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า แม้มีการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายประมาณ ๒๐ ฉบับ ข้อบังคับนี้ เป็นการออกโดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ออกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ จึงไม่ได้มีฐานะเป็นกฎกระทรวงหรือได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีฐานะเป็นกฎหมายและแม้ว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย ๒๐ ฉบับก็ตาม แต่หาได้ไปตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนไม่

(๓) ในปัจจุบันนี้เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติแยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทยมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว กรมการปกครองได้ออกกฎกระทรวงให้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนตามกฎหมายเพียง ๑๖ ฉบับ เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองให้มีอำนาจสอบสวนซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้คำนิยามของพนักงานสอบสวนหมายถึง เจ้าพนักงานที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน ซึ่งรวมถึงพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจสอบสวนด้วย ทำให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนอยู่ในเขตพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ และแม้ว่าในมาตรา ๑๗ กำหนดว่าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสืบสวนได้ทั่วราชอาณาจักรก็ตาม แต่พนักงานฝ่ายปกครองมีพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มายกเว้น โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเขตอำนาจรับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาและคดีแพ่งภายในจังหวัดนั้น นายอำเภอมีอำนาจภายในอำเภอนั้น กำนันมีอำนาจภายในตำบลเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนทั่วราชอาณาจักร

นายมานะฯ ได้อภิปรายว่า

(๑) อำนาจพื้นฐานในด้านการสอบสวนของประเทศไทยได้ถูกยึดโยงไว้กับการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวน เนื่องจากเป็นโครงสร้างของประเทศซึ่งมีแนวคิดว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยในต่างจังหวัดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ในเขตพระนครเป็นหน้าที่ของตำรวจ การสอบสวนเป็นเงื่อนไขสำคัญของอำนาจฟ้องของอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐ การจะให้การสอบสวนมีความเด็ดขาดจะต้องมีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเพียงหนึ่งเดียวต่อหนึ่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรค ๕ ถ้ามีหลายคนให้อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้น หากเป็นในต่างจังหวัดอำนาจสอบสวนจะอยู่ที่หลายฝ่าย ตั้งแต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยในระดับกระทรวง รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสอบสวน โดยที่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๐

/เป็นผู้วินิจฉัยว่า...

เป็นผู้วินิจฉัยว่า การสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว เห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งจะเชื่อมโยงกับอำนาจฟ้องของอัยการด้วย

(๒) ประเทศไทยวางโครงสร้างเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินไว้คู่กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เป็นเครื่องมือในกระบวนการยุติธรรม เป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชนเพื่อความมั่นคงภายในประเทศ แต่เดิมกรมตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การที่มีการออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยในขณะที่เป็นกรมตำรวจอยู่นั้น เนื่องจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องมีหนึ่งเดียว กระทรวงมหาดไทยเล็งเห็นว่า หลักของฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ในขณะเดียวกันภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและให้ความเป็นธรรมกับประชาชนยังต้องอาศัยอำนาจจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย แต่ตำรวจได้รับอำนาจในการป้องกันและปราบปรามในการดำเนินคดีมาโดยตรง จึงต้องออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย และสมัยก่อนตอนมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแรก ๆ ยังไม่มีการกำหนดข้อบังคับดังกล่าว เมื่อตำรวจจับตัวได้ก็ส่งต่อไปอำเภอดำเนินการต่อไป

(๓) ต่อมาเมื่อมีปัญหาเรื่องการเมือง ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๕๐๖ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สั่งการมายังจอมพลประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ให้ตำรวจเข้าสอบสวนฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองให้ไปทำหน้าที่ในการพัฒนาประชาชนเพียงอย่างเดียว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นจะเป็นผู้รักษาการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ คู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งสองท่านจึงเห็นควรให้ออกข้อบังคับ เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖ กำหนดการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับว่าด้วยการนั้น ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกันอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกเป็นข้อบังคับ อีกทั้งในสมัย พ.ศ. ๒๕๐๖ นั้น ยังไม่มีเหตุผลมาบังคับให้ต้องประกาศลงราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด

(๔) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ เกิดการเรียกร้องจากประชาชนและข้าราชการในภูมิภาคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนเพียงฝ่ายเดียว กระทรวงมหาดไทยจึงมาทบทวนข้อบังคับดังกล่าว และได้ออกเป็นข้อบังคับที่ ๑/๒๕๐๙ ให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดูแลประชาชนรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรม กรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าไปดูสำนวนได้ รวมถึงเป็นหัวหน้าในการสอบสวนได้ ส่วนนายอำเภอต้องรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

(๕) ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๒๓ นอกจากการร้องเรียนจากราษฎรแล้วยังมีคดีตามนโยบายรัฐบาล เช่น คดีตัดไม้ทำลายป่า คดีวิสามัญต่าง ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้าผู้บริหารพื้นที่ในภูมิภาค และอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้บริหารพื้นที่ในส่วนกลาง ข้อบังคับปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เพิ่มเนื้อความให้ฝ่ายปกครองสามารถเข้าร่วมตรวจสอบได้ทุกคดี หากประชาชนมาเข้ามาร้องเรียน เช่น หนังสือพิมพ์ลงข่าวในท้องที่ก็สามารถเรียกสำนวนมาดูได้ แต่อย่างไรก็ตามหัวหน้าพนักงานสอบสวนต้องมีเพียงคนเดียว และให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจที่วราชาอาณาจักรโดยมีอำนาจเหนือผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอสามารถเป็นหัวหน้าในท้องที่ตนเองได้ จึงเป็นการวางระบบเพื่อมิให้การใช้อำนาจสอบสวนไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคดีลักทรัพย์แล้วผู้ต้องหาร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ฝ่ายปกครองก็ทำการสอบสวน ตำรวจก็ทำการสอบสวน ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาและผู้เสียหายเป็นบุคคลเดียวกัน พยานหลักฐานชุดเดียวกัน ทำให้เกิดการซ้ำซ้อน

/๖) ในกระบวนการ...

ในกระบวนการปฏิบัติงาน จึงเป็นที่มาของการออกข้อบังคับตามมาตรา ๑๖ เพื่อจัดระเบียบองค์กร โดยให้ตำรวจเป็นตัวหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ฝ่ายปกครองเป็นเพียงพอบ้านคอยกำกับดูแลเท่านั้น

(๖) ในกรณีคดีวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งคดีเพราะเป็นเรื่องสำคัญและประชาชนอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเจ้าพนักงาน

(๗) ตามกฎหมาย ๑๖ ฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการสอบสวนเดิมเป็นข้อบังคับการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้ประชาชนมาเปรียบเทียบปรับที่สถานีตำรวจ หรืออำเภอ หากไม่ให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเข้ามาเปรียบเทียบปรับ เวลาประชาชนมาต่อทะเบียนต่าง ๆ ต้องไปเปรียบเทียบปรับที่สถานีตำรวจและต้องไปที่ที่ว่าการอำเภอด้วย ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนอยู่แล้ว ข้อบังคับปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จึงให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองในการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ๑๐ ฉบับ อาทิ บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน ภาษีโรงเรือน ที่ดิน ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการประชาชนโดยตรง และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการออกกฎกระทรวง ๑๙ ฉบับ เหลืออยู่ ๑๖ ฉบับ กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวน โดยวัตถุประสงค์ ในการออกกฎกระทรวงไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะไปตัดอำนาจของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ เพราะกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง ไม่ตัดอำนาจตามพระราชบัญญัติที่กำหนด ส่วนกฎกระทรวงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ในการสอบสวนฝ่ายเดียวในกรณีคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่จะเปรียบเทียบปรับเพื่อบริการประชาชน

(๘) อำนาจสอบสวนควรอยู่กับตำรวจต่อไป แต่ควรปรับให้มีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงหรือควบคุมจากอำนาจอื่นใด รวมทั้งควรปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเห็นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้ามาใช้อำนาจสอบสวนร่วมกันแต่ไม่ใช้การเข้ามาร่วมในทุกคดี

ประธาน ได้อภิปรายว่า ประชาชนเข้าใจหลักการอำนวยความยุติธรรมทางการปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างดี โดยที่กระทรวงมหาดไทยเองมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ประมาณ ๒ - ๓ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องอาศัยจารีตประเพณีในการปกครองมาประกอบกับการตีความตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย ทำให้ร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนที่ร่วมพัฒนานกันอยู่ฉบับนี้จำเป็นต้องยึดหลักการสำคัญจากกฎหมายหรือจารีตประเพณีต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเอาไว้ เพราะไม่ว่าอย่างไรขั้นตอนสุดท้ายของการทำงานในระบบอำนวยความยุติธรรมของไทยนั้น ต้องมองย้อนกลับไปประวัติศาสตร์ด้วยเช่นกัน ไม่ใช่การนำหลักการของต่างประเทศมาเป็นแนวปฏิบัติตามในทุกเรื่องเสมอไป ทั้งนี้ การมองย้อนกลับไปยังประวัติศาสตร์ต้องเป็นไปในลักษณะการนำสิ่งเหล่านั้นมาสังเคราะห์ขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาต่อไป ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต้องร่วมกันหาจุดเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของฝ่ายตำรวจ รวมไปถึงการกำหนดทิศทางภาพรวมของกระบวนการทางยุติธรรมของไทยนั้นต้องมุ่งไปที่ชุมชนเป็นสำคัญ ชุมชนต้องสามารถพึ่งพาทั้งตำรวจและฝ่ายปกครองได้ ไม่ใช่การรวมกระบวนการยุติธรรมของไทยไว้ที่ศูนย์กลางอีกต่อไป นายอำเภอกับผู้กำกับต้องทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน เพราะเป็นผู้นำความยุติธรรมไปสู่ชุมชนได้ใกล้ชิดที่สุดในรูปแบบของพนักงานสอบสวนชุมชน (Community Police)

นายกฤษฎาฯ ได้อภิปรายว่า ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ กรณีที่คดีอาญาจะมาสู่การรับรู้ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น พลตระเวน (ตำรวจ) จะแจ้งกับยกกระบัตร เพื่อให้สั่งการว่าให้ไปสืบสวนที่ไหนอย่างไร เมื่อจับตัวผู้ต้องสงสัยได้ยกกระบัตรมีหน้าที่ในการไต่สวนว่ามีมูลที่จะฟ้องร้องหรือไม่ หากได้ความว่าไม่มีมูลก็ต้องปล่อยตัวไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก การจะเข้าไปกระทำการเช่นยกกระบัตรในอดีตที่ต้องเข้าไปร่วมสอบสวน

ในทุกเรื่อง...

ในทุกเรื่องด้วยนั้นอาจไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ฝ่ายอัยการจะนำประเด็นเรื่องบทบาทในการสอบสวนของอัยการกลับไปพิจารณาเพิ่มเติม

ฝ่ายเลขานุการฯ สรุปประเด็นอภิปรายในเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน ดังนี้

(๑) ผู้มีอำนาจสอบสวนประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากหลายภาคส่วน เมื่อมีการพัฒนาร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนขึ้นฉบับนี้ขึ้น ผู้มีอำนาจสอบสวนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ด้วย

(๒) การทับซ้อนของอำนาจสอบสวนระหว่างตำรวจ พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองและพนักงานอัยการ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

(๓) การจัดทำหมวดทั่วไป หลักทั่วไปว่าด้วยการบริหารงานสืบสวนสอบสวน เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางและเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ประชาชน อีกทั้งเป็นการกำหนดกรอบทั่วไปของงานดังกล่าวในการให้บริการแก่ประชาชน

(๔) เพื่อให้เกิดภาพรวมของร่างกฎหมายที่ดำเนินไปในทิศทางที่เป็นหลักประกันการให้บริการที่เป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการสืบสวนต้องไม่พิจารณาเฉพาะฝั่งของเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรเน้นที่ทักษะการสืบสวนของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ รวมไปถึงการเน้นที่ประสิทธิภาพ ของกฎหมายให้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มีความโปร่งใสและมีหลักการค้นหาความจริงประกอบด้วย

๖. ระบบนิติวิทยาศาสตร์

นายกฤษฎาฯ ได้อภิปรายว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันระบุไว้ชัดเจน เรื่องการนำงานด้านนิติวิทยาศาสตร์มารวมอยู่ในงานสอบสวนด้วย รวมถึงต้องมีมาตรฐานและประชาชนสามารถเข้ามาใช้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ได้

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า ถ้าหากจำเลยหรือผู้เสียหาย รวมทั้ง ในขั้นตอนการจัดทำสำนวนในการฟ้องร้องคดี หน่วยงานที่ดำเนินการตรวจด้านนิติวิทยาศาสตร์ ๒ หน่วยงาน มีผลตรวจที่ออกมาไม่ตรงกัน พนักงานอัยการจะนำหลักฐานใดขึ้นฟ้องต่อศาลและศาลจะรับฟังหรือไม่ หรือจำเป็นต้องบังคับให้ใช้เพียงหน่วยงานเดียวหรือไม่ อย่างไร

ประธาน ได้อภิปรายว่า หัวหน้าพนักงานสอบสวนต้องเป็นผู้พิจารณา หน่วยงานที่จะมาดำเนินการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พนักงานอัยการต้องตัดสินใจว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่อย่างไร

๗. คุณสมบัติของพนักงานสอบสวน

พลตำรวจตรีสมสิทธิ์ฯ ได้อภิปรายว่า ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องมาตรฐานการสอบสวน แต่ยังไม่ได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของตัวพนักงานสอบสวนมากพอ ดังนั้น การที่จะสร้างระบบสร้างมาตรฐาน หรือสร้างหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่พนักงานสอบสวน ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากมิได้พิจารณาถึงสภาพการทำงานที่แท้จริงของพนักงานสอบสวน กรณีล่าสุด คือ พนักงานสอบสวนจำนวน ๖๐๐ คน ลาออกเนื่องจากความเครียดในการปฏิบัติงาน เช่น การทำคดีใดคดีหนึ่ง พนักงานสอบสวนต้องใช้เวลาในการเข้าปฏิบัติกร ณ สถานที่เกิดเหตุประมาณ ๑ - ๒ ชั่วโมง ซึ่งเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของงานสอบสวนเท่านั้น โดยพนักงานสอบสวนต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาของตน ต่อพนักงานอัยการ และต่อศาล ในการดำเนินการไต่สวนสอบสวนขับเคลื่อนไปตามลำดับ พนักงานสอบสวนหนึ่งคนต้องรับผิดชอบคดีเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นภาระงานที่หนักและต้องทำงานภายใต้สภาวะกดดัน ด้วยเหตุนี้จึงควรมีกรอบในการกำหนดภาระงานของพนักงานสอบสวนให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาหลักประกันความเป็นอิสระหรือมาตรฐานของการสอบสวนต่อไปได้ สืบเนื่องจากการปฏิรูปตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีการตั้งทีมพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือกัน ช่วยลดภาระงาน รวมไปถึง

/ช่วยลดสภาวะ...

ช่วยลดสถานะกดดันดังกล่าว แต่อีกสิ่งหนึ่งที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น คือ การมีผู้ช่วยพนักงานสอบสวน เช่นเดียวกับกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ หรือในกรณีพนักงานอัยการที่มีนิติกรอัยการ เป็นต้น

๘. หลักประกันความเป็นอิสระ

พลตำรวจตรีสมสิทธิ์ฯ ได้อภิปรายว่า เรื่องหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มีหลักประกันดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะหากพิจารณาเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก พนักงานสอบสวนในปัจจุบันสามารถแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งตามความพอใจ หรือตามแต่ผู้มีอำนาจจะดำเนินการ เมื่อไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระในเรื่องของการบริหารงานบุคคลให้กับพนักงานสอบสวน ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานของงานสอบสวนที่ตามมา ในส่วนของหลักประกันความเป็นอิสระของการสอบสวนนั้นต้องยอมรับว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเฟื่องฟูมาก มีการบีบบังคับรวมถึงการแทรกแซงกระบวนการสอบสวนซึ่งเกิดขึ้นจากหลายฝ่าย ทำให้เกิดความกดดันกับพนักงานสอบสวนผู้ปฏิบัติงาน

พลตำรวจตรีชนะชัยฯ ได้อภิปรายว่า หลักประกันความเป็นอิสระในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาวางหลักไว้แล้วในเรื่องอำนาจสอบสวน แต่ส่วนที่ขาดหายไป คือ หลักประกันในการดำรงตนได้อย่างอิสระ กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา และต้องไม่มีระบบแต่งตั้งมาแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่า ในเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระของตัวเจ้าหน้าที่ควรมีควบคู่กันไปกับหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และควรกำหนดให้ชัดเจนว่าตัวเจ้าหน้าที่ควรได้รับสิ่งใดบ้าง เพราะสามารถเชื่อมโยงถึงเรื่องโครงสร้างการปฏิบัติงาน ค่าตอบแทน รวมถึงอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานได้ในคราวเดียว

ประธาน ได้อภิปรายว่า

(๑) ร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้จะเป็นสิ่งที่มาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ ซึ่งในส่วนของหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนนั้น ได้มีการวางหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว แม้ว่าการดำเนินงานในปัจจุบันของกรมสอบสวนคดีพิเศษยังไม่สามารถก้าวไปถึงขั้นสูงสุดตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หากพัฒนาต่อไปย่อมสามารถสร้างหลักประกันความเป็นอิสระและมีความเป็นเลิศในทักษะการสอบสวนคู่ขนานกันไปอีกด้วย โดยถือเป็นต้นแบบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาตินำมาศึกษาต่อไปได้

(๒) หลักประกันความเป็นอิสระสากลประกอบไปด้วย หลักการบริหารงานบุคคลและหลักการใช้ดุลพินิจ โดยที่หลักการบริหารงานบุคคลนั้น สามารถแบ่งเป็นในส่วนของ การแต่งตั้งโยกย้าย และเรื่องค่าตอบแทน รวมทั้งการมีกลไกในการบริหารงานบุคคลแยกส่วนออกมาเป็นระบบกลางของประเทศ แต่ยังคงให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานต้นสังกัดอยู่บ้าง เช่น อำนาจในการดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังประกอบไปด้วยกระทรวงมหาดไทย กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตัวอย่างหน่วยงานที่ชัดเจนที่สุดในประเทศไทยในเรื่องของกระบวนการยุติธรรม คือ หน่วยงานศาลกบอัยการ ทั้งสองหน่วยงานนี้มีคณะกรรมการคอยกำกับดูแลในเรื่องบริหารงานบุคคลของตนเอง แต่สาเหตุที่ให้ความสำคัญกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นลำดับแรก เพราะเป็นหน่วยงานหลักในการสอบสวน

โดยที่เจตนารมณ์ของการจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้ยังคงให้อำนาจในการสอบสวนคงอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นเดิม หากเข้าใจเจตนารมณ์นี้ร่วมกันแล้วจึงต้องร่วมกันสร้างความเป็นกลางและความเป็นอิสระของงานสอบสวนขึ้นมา ซึ่งหมายรวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนอื่น ๆ ย่อมตกอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันนี้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น การทำสำนวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถทำได้

/โดยปราศจาก...

โดยปราศจากการแทรกแซงของปลัดกระทรวง อธิบดี รัฐมนตรี อันเนื่องมาจากมีการระบุหลักการประกัน ความเป็นอิสระไว้อย่างเต็มที่ในพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แม้ว่าในทางปฏิบัติจริง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะยังไม่สามารถกระทำการโดยยึดหลักการประกันความเป็นอิสระนั้นได้โดยสมบูรณ์ แต่อย่างน้อยสังคมโดยรวมให้ความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น ที่ประชุม ได้ร่วมกันพิจารณาโครงสร้างหมวด ๑ การบริหารงานสอบสวน ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นแล้ว เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้ชัดเจน เช่น เรื่องสิทธิ คือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับงานสอบสวน เช่น ตัวพนักงานสอบสวน ประชาชน ผู้เสียหาย หรือแม้กระทั่งจำเลย

(๓) หลักประกันความเป็นอิสระในทางอาญาประกอบไปด้วย หลักประกัน การใช้ดุลพินิจและหลักการบริหารงานบุคคล ร่างกฎหมายบริหารงานสอบสวนฉบับนี้จึงยึดหลักประกัน ความเป็นอิสระดังกล่าวด้วยเช่นกัน

๙. ระบบค่าตอบแทน

พลตำรวจเอกสุเทพฯ ได้อภิปรายว่า การปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ในปัจจุบันมีภาระงานหนักมาก ระเบียบเกี่ยวกับคดีของตำรวจนั้นกำหนดหลักการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไว้ดีมาก อยู่แล้ว แต่หากมีการปรับปรุงการให้ค่าตอบแทนของตำรวจให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น จะทำขวัญกำลังใจ ของผู้ปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

พลตำรวจตรีธรรมสิทธิ์ฯ ได้อภิปรายว่า เรื่องสวัสดิการและค่าตอบแทน ของพนักงานสอบสวนยังมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้พนักงานสอบสวน ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรี

นายสุชัยฯ ได้อภิปรายว่า ปัจจุบันมีกองทุนเพื่อการสอบสวนคดีอาญา ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล เงินรายได้จากทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐ รวมไปถึงเงินค่าเปรียบเทียบกับปรับ ความผิดทางอาญาที่เป็นอำนาจของตำรวจ และเงินค่าปรับจราจร โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนนี้อยู่แล้ว จึงสามารถนำเงินจากกองทุนนี้มาบริหารเป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ในการทำคดี หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ต่อการสืบสวนสอบสวนอื่น ๆ ได้ กองทุนนี้สร้างขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความคล่องตัวในการเบิก จ่ายเงิน หากสามารถกระจายลงไปตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ได้ จะทำให้การใช้จ่ายเงินจากกองทุน มีประสิทธิภาพ

พลตำรวจเอกสุเทพฯ และพลตำรวจตรีชนะชัยฯ ได้อภิปรายว่า กองทุน เพื่อการสอบสวนคดีอาญายังคงมีอยู่ การใช้จ่ายในกองทุนนี้มีระเบียบกำหนดไว้ว่า ให้ใช้เฉพาะการสืบสวน ติดตามตัวผู้กระทำความผิดที่มีหมายจับแล้วเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้ในเรื่องของการซื้อวัสดุอุปกรณ์ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการใช้เป็นเงินล่อซื้อได้ จึงเห็นควรให้แก้ไขระเบียบการใช้จ่ายเงินจากกองทุนดังกล่าว

นางศิริพรฯ ได้อภิปรายว่า ค่าตอบแทนของพนักงานสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ควรกำหนดเป็นสัดส่วนในการเบิกจ่ายให้ชัดเจน

๑๐. มาตรฐานการสอบสวน

ศาสตราจารย์ณรงค์ฯ ได้อภิปรายว่า ส่วนที่ ๙ มาตรฐานการสอบสวนนั้น เป็นเรื่องใหม่ เพราะในปัจจุบันส่วนใหญ่เรื่องที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้จะกำหนดเป็นระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ซึ่งระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีนี้เป็นวิวัฒนาการที่จะทำให้พนักงานสอบสวนมีคู่มือลงรายละเอียดได้มากกว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบดังกล่าวนี้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

นางศิริพรฯ ได้อธิบายว่า ในหมวด ๑ การบริหารงานสอบสวน ส่วนที่ ๕ การสืบสวนสอบสวนวิธีพิเศษ และส่วนที่ ๘ การแจ้งผลความคืบหน้าการสอบสวน ควรรวมเข้ากับ ส่วนที่ ๙ มาตรฐานการสอบสวน เช่น พนักงานสอบสวนคนหนึ่ง ควรรับผิดชอบน้อยเท่าไร หรือมีชั่วโมง ในการปฏิบัติงานนานเท่าใด จะได้เป็นการลดความกดดันในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนในอีกทางหนึ่ง

มติที่ประชุม

๑. เห็นชอบโครงสร้างการจัดทำกฎหมายการบริหารงานสอบสวน ได้แก่

หมวด ๑ การบริหารงานสอบสวน

หมวด ๒ การประสานการปฏิบัติงาน ความเกี่ยวพันระหว่างพนักงานสอบสวน

และพนักงานอัยการและการสอบสวนร่วม

หมวด ๓ พนักงานสอบสวน

หมวด ๔ งบประมาณ การเงิน การคลัง

หมวด ๕ สถาบันเพื่อการสอบสวน

และเห็นควรให้เพิ่มบททั่วไปของกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล การสร้างเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว คุ่มค่าน่าเชื่อถือ และมีความเป็นมาตรฐานมากขึ้น และให้มีคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมากำกับดูแลการบริหารงานสอบสวน

๒. มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษาพัฒนารายละเอียดตามที่คณะอนุกรรมการ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมาย และให้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการต่อไป

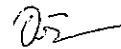
ระเบียบวาระที่ ๕

เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)

- ไม่มี -

เลิกประชุมเวลา

๑๕.๓๐ น.



(นางสาวอภิสร นันทชัย)

นิติกร

ผู้จัดรายงานการประชุม



(นางอุษา จันทพลอย บุญเปี่ยม)

เลขานุการกรม

รักษาราชการแทนผู้อำนวยการ

สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

ผู้ตรวจรายงานการประชุม