

เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เรื่อง

การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ:
จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ
มีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร

สารบัญ

หน้า

สถานการณ์งานสอบสวนตำรวจไทย	1
งานตำรวจสอบสวนต่างประเทศ	3
ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปงานตำรวจสอบสวน	6
<i>แนวทาง 1</i>	8
<i>แนวทาง 2</i>	11
<i>แนวทาง 3</i>	13
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	18
เอกสารอ้างอิง	19
ภาคผนวก	21

สถานการณ์งานสอบสวนตำรวจของไทย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะตำรวจสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน สรุปลงความเห็นในสำนวนการสอบสวน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้นตำรวจจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ปราศจากการถูกแทรกแซงจากระบบสายบังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพล

ตั้งแต่ พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ประเด็นการปฏิรูปงานตำรวจได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงานสอบสวนของตำรวจที่พบว่ายังคงประสบปัญหาสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557, หน้า 7 – 22)

1) **โครงสร้างงานสอบสวน** ยังรวมงานสอบสวนไว้ที่พนักงานสอบสวนทั้งหมด ทำให้ต้องรับภาระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดการบูรณาการและความร่วมมือในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานภายในและภายนอกอื่นๆ อีกทั้งขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แม้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 47 กำหนดให้แยกงานสอบสวนเป็นอิสระจากงานอื่นๆ รวมทั้งกำหนดตำแหน่งเฉพาะในการสอบสวน หากแต่การออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจว่าด้วยการกำหนดจำนวนในการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2555 กลับทำให้เกิดช่องทางในการแทรกแซงการสอบสวนจากฝ่ายบริหารผ่านการบังคับบัญชา ควบคุม และกำกับดูแล การเล่นพรรคเล่นพวก การวิ่งเต้นคดี ส่งผลให้การทำงานและการสั่งคดีของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า. 25; คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557)

2) **งบประมาณงานสอบสวน** ประสบปัญหาเนื่องจากการมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจจำนวนมาก แม้ในปีงบประมาณ 2557 มีสัดส่วนงบประมาณสูงถึง 86,768 ล้านบาท แต่กลับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งเงินเดือนและสวัสดิการ ค่าวัสดุ

อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้งานสอบสวนไม่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน พนักงานสอบสวนต้องออกค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของหน่วยงาน

3) **บุคลากรงานสอบสวน** พบว่าพนักงานสอบสวนบางส่วนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของงานสอบสวนที่เหมาะสม หรือแม้กระทั่งทำการสอบสวนโดยมิชอบ บิดเบือน ทำลายเท็จเพื่อช่วยให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย (พลเมืองเสนา, 2558) หรือแม้กระทั่งสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อนำตัวผู้บริสุทธิ์มารับผิดแทน ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลต่อรูปคดีอย่างมาก

4) **ระบบการตรวจสอบ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนต่องานสอบสวน** ที่มีอยู่ เช่น การตรวจสอบของเจเรตำรวจ ยังคงอ่อนแอ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลต่อการสร้างความเชื่อมั่นในความเป็นกลางและประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

5) **ความก้าวหน้าในงานสอบสวน** พบว่าระบบอุปถัมภ์ การซื้อขายตำแหน่งยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวาง แม้ในช่วงที่ผ่านมา คณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ (คสช.) ได้แก้ไขหลักเกณฑ์เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 87/2557 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ แต่ยังคงไม่สามารถป้องกันการแทรกแซง ข้าราชการตำรวจต้องวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจและอิทธิพลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ละเลยผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ กลายเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้ตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ ผลการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ของมูลนิธิเอเชีย เรื่อง การปฏิรูประบบงานสอบสวนไทย (ดูรายละเอียดการจัดประชุมภายในเล่ม) เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยพบว่า **การสอบสวนคดีอาญาในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติปัจจุบันอยู่ในภาวะวิกฤต** อันเนื่องจากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเพียงพอ ล่าช้า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เชื่อถือ ไม่เชื่อมั่นว่าการสอบสวนเป็นไปอย่างสุจริต มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้

เกิดภาวะวิกฤตงานสอบสวนจากโครงสร้าง และการบริหารงานของงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติมี 6 ประการ คือ

(1) ระบบการบังคับบัญชาแบบทหาร และการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานสอบสวนที่เป็นงานในสายงานกระบวนการยุติธรรมมากกว่างานป้องกันปราบปรามอันเป็นงานหลักของตำรวจ

(2) พนักงานสอบสวนขาดหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา และจากผู้มีอิทธิพลได้ง่าย

(3) งานสอบสวนถูกแทรกแซงจากนโยบายลด-เลือกรับคดี-ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายงานอื่น

(4) การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ การพัฒนาและฝึกอบรม จึงขาดประสิทธิภาพ และขวัญกำลังใจ

(5) พนักงานสอบสวนมีปริมาณงานมากเกินไป

(6) ระบบการตรวจสอบ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและสาธารณะ

จากสถานการณ์ข้างต้น นำไปสู่ประเด็นถกเถียงถึงเรื่อง “ความเป็นอิสระของงานสอบสวนตำรวจ ควรแยกหรือไม่แยกออกจาก สตช. และความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตำรวจ” อย่างเข้มข้นในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงพนักงานตำรวจฝ่ายสอบสวน สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากหากมีการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

งานตรวจสอบสวนต่างประเทศ

จากการศึกษาโดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบงานสอบสวนของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น **ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์** ซึ่งต่างเป็นประเทศที่ได้ รับการยอมรับจากนานาประเทศถึงความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสอบสวน พบว่าระบบงานสอบสวนของทั้ง 7 ประเทศข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และ (2) ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอัยการ ได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส สกอตแลนด์

ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ

**ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบหน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีของประเทศ
อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย**

ประเทศ	หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวน คดีอาญา	การกำกับดูแลการบังคับบัญชาของกระทรวง/ หน่วยงาน
อังกฤษ	• องค์กรตำรวจของอังกฤษ	• ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจที่ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
สหรัฐอเมริกา	• องค์กรตำรวจของสหรัฐอเมริกาที่บังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลกลาง	• ภายใต้กำกับกระทรวงยุติธรรม และ กระทรวง ความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ
ญี่ปุ่น	• สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Keisatsuchou Nation Police Agency)	• ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่ง ชาติ
ออสเตรเลีย	• กิจการตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย (Austra- lian Federal Police: AFP)	• ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด (Attor- ney-General)

ที่มา: มานะ เพลชช่วย, 2557, หน้า 232; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-11 – 9-18; กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550, หน้า 99 – 100; วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, 2555, หน้า 10-14 – 10-15

อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน และ
กระบวนการสอบสวน พบว่า แม้งานสอบสวนของ
ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย
จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้าง แต่ **โดยหลักจะ**
ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีอำนาจ/บทบาท
หน้าที่หลักในการกระบวนการสอบสวน เริ่มตั้งแต่
การจับกุม ควบคุมผู้ต้องสงสัย สอบปากคำ รวบรวม
พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ/ต้องสงสัย
เพื่อพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือไม่
จากนั้นจัดทำสำนวนและสรุปสำนวนการสอบสวน
ความ ลงความเห็นสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้อง และส่งสำนวนการ
สอบสวนให้แก่พนักงานอัยการทำการพิจารณาต่อไป
(รายละเอียดโปรดดูตารางที่ 2 และตารางที่ 3 ในภาค

ผนวก)

นอกจากนี้ **งานสอบสวนยังถือเป็นส่วน**
หนึ่งในงานของพนักงานอัยการ กล่าวคือ หลังจาก
เจ้าหน้าที่ตำรวจของทั้ง 4 ประเทศ สรุปสำนวนการ
สอบสวน จะส่งสำนวนดังกล่าวให้แก่พนักงานอัยการ
พิจารณาความครบถ้วนของพยานหลักฐานและความ
สมบูรณ์ของสำนวนดังกล่าวเพื่อพิจารณายื่นฟ้อง/
ไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการในบางประเทศ
สามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวน
หรือเมื่อพิจารณาแล้วว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ
สามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปทำการสอบสวนเพิ่ม
เติมหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแสวงหาพยาน
หลักฐานต่อไป

หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของประเทศกลุ่มนี้ พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นจะมีทั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติและระดับท้องถิ่น ขณะที่ประเทศ

อังกฤษจะเป็นระดับท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนออสเตรเลียไม่มีข้อมูลที่จะระบุได้ (รายละเอียดโปรดดูตารางที่ 4 ในภาคผนวก)

ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอัยการ

ตารางที่ 5 : เปรียบเทียบหน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์

ประเทศ	หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญา	การกำกับดูแล การบังคับบัญชาของกระทรวง/หน่วยงาน
เยอรมนี	<ul style="list-style-type: none"> องค์กรอัยการมลรัฐของประเทศเยอรมนี 	<ul style="list-style-type: none"> ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> องค์กรอัยการ (ประจำศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา) (Direction des affaires criminelles et des grâces) ของประเทศฝรั่งเศส 	<ul style="list-style-type: none"> ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
สกอตแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> กรมอัยการ (The Crown Office) ของประเทศสกอตแลนด์ 	<ul style="list-style-type: none"> กรมอัยการ (The Crown Office) ของประเทศสกอตแลนด์ มี อธิบดี กรมอัยการ (Lord Advocate) เป็นหัวหน้าของพนักงานอัยการแห่งสกอตแลนด์ ประจำศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีอาญาได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> ศาลสูง (The High Court of Justiciary) ประกอบด้วย อธิบดีกรมอัยการ (Advocate Deputy) และรองอธิบดีกรมอัยการ (Solicitor General) ที่ทำการแต่งตั้งเนติบัณฑิตให้มาช่วยดำเนินคดีอาญาร้ายแรงที่ถูกส่งต่อมาจากศาลเซิร์ฟ ศาลเซิร์ฟ (Sheriff Court) ประกอบด้วย พนักงานอัยการ (Procurator Fiscal) ที่เป็นเนติบัณฑิต โดยมีหัวหน้าอัยการ (Senior Advocate) เป็นผู้บังคับบัญชาศาลเซิร์ฟทั่วสกอตแลนด์ ดำเนินคดีอาญาร้ายแรง หรือส่งคดีต่อให้ศาลสูง นอกจากนี้ทั้งนี้ ศาลเซิร์ฟอยู่ภายใต้การกำกับของอธิบดีกรมอัยการ ศาลท้องถิ่น (Justice of the Peace Court) ประกอบด้วย พนักงานอัยการ (The Justice of the Peace Fiscal) ศาลตำบลหรือศาลตำรวจ (The Burgh or Police Court) ประกอบด้วย พนักงานอัยการ (The Burgh Prosecutor) ที่ถูกว่าจ้างจากเนติบัณฑิตหรือ Solicitor ที่เคยว่าความมาแล้ว มาดำเนินคดีเล็กน้อย ซึ่งทั้ง 2 ศาลไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดี/รองอธิบดีกรมอัยการ

ที่มา : สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2555, หน้า6-23; Ministère de la Justice, 2015; เมธา วาติเจริญ, 2539, หน้า 239 - 240

อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน พบว่าพนักงานอัยการของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่หลักในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวมีมูลควรฟ้อง/ไม่ควรฟ้องต่อศาล โดยพนักงานอัยการจะทำงานเองหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ (โปรดดูรายละเอียดที่ตาราง 6 ในภาคผนวก)

กระบวนการสอบสวน ในประเทศเหล่านี้จะพบว่าเมื่อมีประชาชนมาร้องทุกข์ หรือพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจพบเห็นการกระทำผิด และ/หรือแจ้งมายังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการทราบเรื่องจะต้องรีบไปยังจุดเกิดเหตุในทันทีหรือมอบหมาย

ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนแทนและรายงานผลให้ทราบ ซึ่งทั้ง 3 ประเทศอาจมีรายละเอียดบางอย่างที่ต่างกัน (โปรดดูรายละเอียดที่ตาราง 7 ในภาคผนวก)

หน่วยงาน/คณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน พบว่าประเทศเหล่านี้จะตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย/วินัย การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นส่วนใหญ่ โดยประเทศเยอรมนีให้อำนาจนี้แก่ศาลอุทธรณ์ ฝรั่งเศสเป็นคณะกรรมการตุลาการฝ่ายพิจารณาคดีและฝ่ายอัยการ และสกอตแลนด์เป็นคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนทางกฎหมายแห่งสกอตแลนด์ (รายละเอียดดูที่ตาราง 8 ในภาคผนวก)

สรุป

จากงานศึกษาเปรียบเทียบระบบงานตำรวจสอบสวนของเจ็ดประเทศข้างต้น พบว่า มี 4 ประเทศ ที่งานสอบสวนรับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ (อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย) และมี 3 ประเทศ (เยอรมนี ฝรั่งเศส สกอตแลนด์) ที่รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการ โดยทั้งสองระบบมีทั้งที่กำกับดูแลและบังคับบัญชาโดยกระทรวงมหาดไทย กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด/กรมอัยการ กระบวนการสอบสวนจนถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนของประเทศเหล่านี้จึงมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจสอบสวน ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบงานสอบสวน พบว่าประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น มีคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับท้องถิ่นที่ยึดโยงกับตัวแทนภาคประชาชนซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปงานตำรวจสอบสวน

โครงการสนับสนุนเสียงสาธารณะเพื่อการปฏิรูปการเมืองประเทศไทยด้านการกระจายอำนาจและการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ¹ ซึ่งดำเนินการโดยมูลนิธิเอเชียร่วมกับผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรรณชฎา ศิริวรรณบุศย์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้จัดการศึกษาและจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ในกรุงเทพฯ 4 ครั้ง การประชุมสนทนาทางออก (Deliberative dialogue)² ในภูมิภาค 3 ครั้ง ในระหว่างเดือนพฤษภาคม – พฤศจิกายน 2558 เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหลักเพื่อแสวงหาทางออก และรื้อฟื้นความเชื่อมั่นของประชาชนในเรื่องความเป็นอิสระ ความมีประสิทธิภาพ และความเป็นมืออาชีพของตำรวจสอบสวน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้านและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2558 คณะผู้ศึกษาได้เข้าสังเกตการณ์การสัมมนา เรื่อง “การแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ณ ศูนย์ โสม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ที่จัดโดยสหพันธ์พนักงานสอบสวน เพื่อรับฟังการสรุปสถานการณ์การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจให้แก่สมาชิกสหพันธ์ฯ และการแลกเปลี่ยน ระดมความคิดเห็นในการดำเนินการแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รายละเอียดของการจัดประชุมกลุ่มย่อยและการสนทนาทางออกทั้ง 7 ครั้ง มีดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันศุกร์ที่ 8 พฤษภาคม 2558 ณ มูลนิธิเอเชีย กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 8 คน ประกอบด้วย **ผู้แทน**จากสมาคมพนักงานสอบสวนแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ **พนักงานสอบสวน**จากสถานีตำรวจภูธรเมืองสงขลาและสถานีตำรวจนครบาลพญาไท **เจ้าหน้าที่**สังกัดคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย **อาจารย์ประจำ**มหาวิทยาลัยมหิดล และ**พนักงาน**ไทยพีบีเอส

ครั้งที่ 2 เมื่อวันเสาร์ที่ 4 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 11 คน ประกอบด้วย **นักวิชาการและอาจารย์ประจำ** สาขาอาชญวิทยาและบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ **เจ้าหน้าที่**สังกัดสำนักงานกิจการยุติธรรมและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ครั้งที่ 3 เมื่อวันเสาร์ที่ 18 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 10 คน ประกอบด้วย **บุคลากร/เจ้าหน้าที่จากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ผู้พิพากษาและอัยการ**จากศาลอาญา สำนักงานสอบสวน สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด และ**พนักงานปกครอง**จากสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

1 มูลนิธิเอเชียขอบคุณอย่างยิ่งสำหรับการสนับสนุนของ Foreign and Commonwealth Office ต่อโครงการนี้

2 การสนทนาทางออก (Deliberative Dialogue) เป็นรูปแบบการจัดประชุมที่เชิญผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายทั้งด้านบทบาท ประสบการณ์ มุมมอง ฯลฯ มาร่วมสนทนา ปรัชษาหารือในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียนั้นเกี่ยวข้องและสนใจ โดยมีเอกสารเชิงประเด็น (Issue Book) ช่วยในการสนทนาและแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางต่างๆ รวมถึงผลที่ตามมาของแต่ละแนวทางนั้นๆ การสนทนาแบบนี้จะช่วยให้ผู้สนทนาเห็นความสัมพันธ์ของทางเลือกต่างๆ และอาจนำไปสู่การสรุปหาแนวทางร่วมที่เป็นทางออกของประเด็นปัญหานั้นอย่างมีดุลพินิจที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น

ครั้งที่ 4 เมื่อวันเสาร์ที่ 22 สิงหาคม 2558 ณ โรงแรมเซ็นทารา หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 17 คน จากเขตพื้นที่ภาคใต้ ประกอบด้วย **บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม** (เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา) **แพทย์นิติเวช นักวิชาการ ทนายความ** และ**ตัวแทน**จากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา) **แพทย์นิติเวช นักวิชาการ ทนายความ** และ**ตัวแทน**จากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

ครั้งที่ 5 เมื่อวันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2558 ณ โรงแรมดวงตะวัน จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 18 คน จากเขตพื้นที่ภาคเหนือประกอบด้วย **บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม** (เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา) **แพทย์นิติเวช นักวิชาการ ทนายความ** และ**ตัวแทน**จากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

ครั้งที่ 6 เมื่อวันเสาร์ที่ 31 ตุลาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 15 คน ประกอบด้วย **พนักงานสอบสวนหญิง**จากชมรมพนักงานสอบสวนหญิง **พนักงานสอบสวน**จากสมาคมพนักงานสอบสวน และสหพันธ์พนักงานสอบสวนแห่งชาติ **ผู้บริหาร**จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสถาบันส่งเสริมงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ **อาจารย์ประจำ**โรงเรียนนายร้อย ตำรวจ และกองบัญชาการศึกษาศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ**อดีตคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจแห่งชาติ**

ครั้งที่ 7 เมื่อวันเสาร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2558 ณ โรงแรมสีมาธานี จังหวัดนครราชสีมา โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มทั้งหมด 9 คน จากเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย **บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม** (เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา) **แพทย์นิติเวช นักวิชาการ และทนายความ**

จากการทบทวนเอกสารและผลการประชุมกลุ่มข้างต้น สามารถสรุปแนวทางการปฏิรูปงานสอบสวน ตำรวจได้ 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทาง 1 แยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) และจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มี**ความเป็นอิสระ**³ คือ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างงานสอบสวนทั้งระบบ โดยหลักการและเหตุผลสำคัญคืองานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอันเป็นงานหลักของ สตช. มีธรรมชาติลักษณะแตกต่างจากงานสอบสวนซึ่งเป็นงานในกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งเน้นการพิสูจน์ความจริงและให้ความยุติธรรม งานสอบสวนจึงไม่ควรผูกติดกับ สตช. ที่มีวัฒนธรรมองค์กรเป็นระบบอุปถัมภ์และบังคับบัญชาด้วยชั้นยศ ต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดทำให้เกิดการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ง่าย จึงเหมาะสมกว่าที่จะปฏิรูปงานสอบสวนโดยแยกออกจากสตช. เพื่อให้พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจได้อย่างเป็นอิสระ เพิ่มความเข้มแข็งในการตรวจสอบถ่วงดุลงานสืบสวนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของสตช. ป้องกันการทุจริต ละเมิดสิทธิประชาชน หรือบิดเบือนทำลายหลักฐานเพื่อช่วยผู้กระทำผิด และยกระดับให้พนักงานสอบสวนมีเกียรติและศักดิ์ศรีเทียบเท่ากับบุคลากรอื่นในกระบวนการยุติธรรม

แนวทางที่ 2 งานสอบสวนยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพียงแต่ปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น คือ การออกนโยบาย แก้ไข หรือ เพิ่มกฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายใน สตช. เพื่อแก้ไขปัญหางานสอบสวน

3 ในการสัมมนาเมื่อวันเสาร์ที่ 12 ธันวาคม 2558 เรื่อง “การแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ที่จัดโดยสหพันธ์พนักงานสอบสวน ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์กรใหม่ โดยมีทั้งให้โอนย้ายกลับสังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญาสังกัดกระทรวงยุติธรรม

ตำรวจ โดยหลักการและเหตุผลสำคัญคืองานแต่ละส่วนในโครงสร้างสตช.มีหน้าที่ของตนเอง และจำเป็นต้องทำงานร่วมกันจึงจะมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อภารกิจหลัก คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ยิ่งกว่านั้น ปัญหาทางสอบสวนตำรวจเป็นปัญหาเชิงเทคนิคไม่ใช่ปัญหาเชิงโครงสร้าง จึงอาจแก้ไขได้โดยเพิ่มศักยภาพการทำงานให้กับพนักงานสอบสวนบูรณาการการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานโดยเฉพาะระดับสถานีตำรวจ ทั้งงานสืบสวน ป้องกันและปราบปราม เพื่อสนับสนุนงานสอบสวนไม่ให้เกิดภาระที่หนักเกินควรและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมืออาชีพและมีประสิทธิภาพ

แนวทางที่ 3 งานสอบสวนยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) แต่ให้มีกองบัญชาการสอบสวนโดยเฉพาะ คือ การจัดตั้ง “กองบัญชาการสอบสวน” ในสังกัด สตช. ที่ไม่ใช่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.) ปรับปรุงระบบการบริหารงาน งานบุคคลและงานงบประมาณ เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นอิสระและประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานสอบสวน โดยยังสามารถบูรณาการกับฝ่ายงานอื่นๆ ในสตช. เพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรม โดยหลักการสำคัญคือกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของงานสอบสวนตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจไปจนถึงระดับกองบัญชาการ ต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในงานสอบสวนและเข้าใจกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้ผู้บังคับบัญชานอกสายงานสอบสวนแทรกแซงการทำงานของพนักงานสอบสวน ป้องกันปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกและการวิ่งเต้นคดี อีกทั้งเพิ่มขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่แก่พนักงานสอบสวน

ทั้งนี้ ในแต่ละแนวทางยังได้พัฒนาข้อเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องทำ อุปสรรคที่จะเป็นสิ่งเหนี่ยวรั้งต่อการปฏิรูป (drawbacks) และสิ่งที่ต้องแลก (trade-offs) ดังนี้

แนวทาง 1

แยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) และจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีความเป็นอิสระ

สิ่งที่ต้องทำ

1. โครงสร้าง

- ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรสอบสวนที่เป็นอิสระจาก สตช. อย่างแท้จริง กำหนดให้บริหารจัดการองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการที่มีคุณธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพ ยกเลิกระบบชั้นยศทหารโดยใช้ระบบการเลื่อนตำแหน่งแบบอัยการ/ผู้พิพากษา

- ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงานสอบสวนโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนแห่งชาติ ซึ่งต้องกำหนดลักษณะคดีที่จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ให้ทับซ้อนกับงานสอบสวนของหน่วยงานอื่น รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรใหม่กับ สตช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้ชัดเจน เพื่อความราบรื่นในการประสานงานในอนาคต

- กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะคณะพนักงานสอบสวน เพื่อถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา
- กำหนดโครงสร้างองค์กรใหม่ให้มีความเป็นอิสระเรื่องการบริหารคดี การบริหารงานบุคลากร (การสรรหา การเลื่อนขั้น การโยกย้าย ฯลฯ) และการบริหารงบประมาณ
- ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี
- ผลักดันให้มีกฎหมายโอนงานสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักคืนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

2. งบประมาณ

- จัดให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการองค์กร และงานสอบสวน โดยครอบคลุมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินสำหรับลงพื้นที่ปฏิบัติงาน เงินสำหรับค่าเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน
- มีค่าตอบแทนแก่พยานและผู้สนับสนุนงานสอบสวน (เช่น ค่ารถ) อย่างเหมาะสม

3. บุคลากร

- กำหนดอัตราและหลักเกณฑ์การโอนตำแหน่งพนักงานสอบสวนจาก สตช. เฉพาะผู้ที่สมัครใจย้ายไปสังกัดองค์กรใหม่
- กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรใหม่เข้าปฏิบัติงาน ให้สามารถเป็นบุคคลที่มีความรู้จากหลากหลายสาขา เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ อาชญวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น
- ให้อัตราค่าจ้างผู้ช่วยพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ช่วยงานสืบสวนหลังเกิดเหตุที่เพียงพอ

4. ระบบการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

- เพิ่มช่องทางการร้องเรียนที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น call center
- ออกแบบระบบการจับกุมคดีที่ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- ใช้ผลสัมฤทธิ์ของคดีและความพึงพอใจของประชาชนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานสอบสวน
- จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนมีส่วนร่วม



การประชุมกลุ่มย่อย วันเสาร์ที่ 31 ตุลาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ



การสัมมนา “การแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” วันเสาร์ที่ 12 ธันวาคม 2558 โดยสหพันธ์พนักงานสอบสวน

5. ความก้าวหน้า

- ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าตอบแทนและการเลื่อนตำแหน่งเช่นเดียวกับอัยการ/ผู้พิพากษา
- จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่งานสอบสวนและบุคลากรในองค์กรให้เท่าทันสถานการณ์ และความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอ และเพื่อส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในวิชาชีพ
- จัดตั้งสถาบันฝึกอบรมให้ความรู้การสอบสวนเฉพาะทาง

อุปสรรค

- ไม่ได้รับการสนับสนุน และ/หรือถูกต่อต้านจากผู้มีอำนาจและผู้เสียผลประโยชน์
- ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนที่ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าจะได้รับประโยชน์จากการแยกงานสอบสวนออกจาก สตช.อย่างไร หรือองค์กรใหม่จะมีโครงสร้างที่เป็นไปได้อย่างไร
- อาจไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรใหม่ต้องใช้ทรัพยากรต่างๆ จำนวนมาก
- พนักงานสอบสวนทั้งที่โอนมาจากหน่วยงานเดิมหรือบรรจุเข้าใหม่ อาจต้องใช้เวลาในการปรับทัศนคติ ปรับตัวและการทำงานตามวัฒนธรรมองค์กรใหม่ระยะหนึ่ง

สิ่งที่ต้องแลก

- การปรับตัวของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิรูปงานสอบสวนตามแนวทางนี้ อาจไม่ราบรื่นในช่วงต้นๆ จะสร้างแรงกดดันต่อหน่วยงานใหม่และผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อแนวทางปฏิรูปนี้
- พนักงานสอบสวนในสังกัดสตช.ที่มีความรู้และประสบการณ์สูงบางส่วนอาจไม่ประสงค์จะย้ายมาสังกัดหน่วยงานใหม่
- การปฏิรูปที่ถึงรากถึงโคนจำเป็นต้องมีการลงทุนด้านงบประมาณพอสมควร ซึ่งอาจจะต้องเสียโอกาสในการใช้งบประมาณพัฒนาประเทศด้านอื่นระยะหนึ่ง
- นักการเมืองที่มีอำนาจในรัฐบาลจะไม่สามารถแทรกแซงหรือควบคุมการปฏิบัติงานสอบสวนเพื่อตอบสนองนโยบายทางการเมืองได้ง่ายเช่นที่ผ่านมา



การสนทนาทางออก วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2558 ณ โรงแรมดวงตะวัน จ.เชียงใหม่

แนวทาง 2

งานสอบสวนยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพียงแต่ปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น

สิ่งที่ต้องทำ

1. โครงสร้าง

- ปรับปรุงระเบียบ คำสั่งของ สตช. เพื่อลดภาระงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักและที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะของพนักงานสอบสวน และจัดให้มีกำลังพลตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนตามอัตรากำลังที่มีอยู่มาแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณงานสอบสวนล้นมือ

- แก้ไขปรับปรุงระเบียบ คำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะคำสั่ง สตช. 419/2556 ซึ่งควบคุมการทำงานของพนักงานสอบสวนโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขพื้นที่หรือลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติอย่างแท้จริง มีผลต่อการบั่นทอนขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน⁴

- ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี

- ออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ให้มีทางเลือกในการลดภารกิจของพนักงานสอบสวน สตช. เช่น ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โอนงานสอบสวนที่มีไม่ภารกิจหลักคืนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพในการปฏิบัติงานสอบสวน โดยเฉพาะหน่วยงานระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. งบประมาณ

- ฝ่ายงานสอบสวนสามารถบริหารจัดการงบประมาณภายในฝ่าย โดยไม่ต้องขออนุญาตเบิกจ่ายจากหัวหน้าสถานีตำรวจ

- ต้องจัดให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการงานสอบสวน โดยครอบคลุมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินสำหรับลงพื้นที่ปฏิบัติงาน เงินสำหรับค่าเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน และเงินค่าทำการสอบสวนคดี (ค่าทำสำนวน)

- ต้องจัดให้มีงบประมาณและหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินที่ชัดเจนสำหรับทีมสหวิชาชีพที่ร่วมปฏิบัติงานสอบสวน

3. บุคลากร

- กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรใหม่เข้าปฏิบัติงาน ให้สามารถเป็นบุคคลที่มีความรู้จากหลากหลายสาขา เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ อาชญวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

- กำหนดค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานให้กับพนักงานสอบสวน เช่น ค่าทำการสอบสวนคดี ยานพาหนะ และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในการออกปฏิบัติงานนอกสถานีตำรวจ เป็นต้น

⁴ รายละเอียดเพิ่มเติม คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 เรื่อง การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวนสอบสวนและมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา(<http://www.immigration.go.th/nov2004/2notice/01100758.pdf>)

4. ระบบการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

- แก้ไขระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้อิสระแก่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจมีอำนาจบริหารคดีร่วมกับผู้กำกับสถานี โดยให้ผู้กำกับสถานีมีอำนาจตรวจสอบความสมบูรณ์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีความเห็นในการสั่งคดี

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับตำรวจ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5. ความก้าวหน้า

- กำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง และการโยกย้ายไว้ในระเบียบของหน่วยงานอย่างชัดเจน โดยให้พนักงานสอบสวนสามารถขึ้นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละระดับชั้นได้เท่าเทียมกับฝ่ายงานอื่นๆ ใน สตช. เพื่อสร้างหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมและป้องกันการซื้อขายตำแหน่งหรือกลั่นแกล้งของผู้บังคับบัญชา

- จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่งานสอบสวนให้เท่าทันสถานการณ์และความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสำหรับคดีสำคัญหรือคดีพิเศษ อาทิเช่น คดียาเสพติด คดีทางเพศ คดีอาชญากรรมข้ามชาติ ฯลฯ



การสนทนาทางออก วันเสาร์ที่ 4 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ



การสนทนาทางออก วันเสาร์ที่ 22 สิงหาคม 2558 ณ โรงแรมดวงตะวัน จ.เชียงใหม่

อุปสรรค

- วัฒนธรรมองค์กร เช่น ระบบอุปถัมภ์ในการเลื่อนตำแหน่งใน สตช. ฝังรากลึกมายาวนาน จึงแก้ไขได้ยาก

- การสนับสนุน/ตอบสนองหรือถ่วงเวลาในการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปของผู้บริหาร สตช. เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานอาจมองว่าแนวทางนี้ทำให้ตนเสียประโยชน์ หรือไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนางานสอบสวนใน สตช. ตามแนวทางนี้

- วัฒนธรรมการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจยังไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เช่น การคัดเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

สิ่งที่ต้องแลก

- การปฏิรูปตามแนวทางนี้อาจเกิดขึ้นได้ง่ายที่สุด แต่ไม่ช่วยแก้ไขปัญหารากเหง้าวัฒนธรรมองค์กร ตำรวจ เช่น ระบบอุปถัมภ์หรือการวิ่งเต้นใช้เส้นสาย ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันหรือความพยายามแทรกแซงงานสอบสวนยังคงมีอยู่สูง
- การพัฒนาศักยภาพพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นมืออาชีพ มีความภาคภูมิใจต่อเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีในหน้าที่การงานอาจไม่ได้เป็นไปอย่างที่คาดหวัง จึงอาจส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนพนักงานสอบสวนรุนแรงมากขึ้น
- ประชาชนยังคงไม่เชื่อมั่นกระบวนการสอบสวนของตำรวจ จากการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจตามแนวทางนี้ เนื่องจากเป็นเพียงการแก้ไขปัญหในระดับปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร ไม่ใช่การปฏิรูปงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

แนวทาง 3

งานสอบสวนยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.)
แต่ให้มีกองบัญชาการสอบสวนโดยเฉพาะ

สิ่งที่ต้องทำ

1. โครงสร้าง

- จัดตั้งกองบัญชาการสอบสวนขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้บัญชาการสอบสวนเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่ตั้งใหม่ โดยให้กำหนดโครงสร้างของตำแหน่งในหน่วยงานไม่ให้สูงมาก (แต่ยังคงยศไว้) เพื่อลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน เนื่องจากรองสอบสวนต้องทำงานกับประชาชนและอาศัยความร่วมมือจากประชาชน
- ออกระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดภารกิจหลักและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแต่ละระดับ ให้ชัดเจน เช่น อำนาจในการบริหารคดี การใช้ดุลพินิจเพื่อส่งสำนวนคดีที่สอบสวนแล้วให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้องคดี เป็นต้น



การประชุมกลุ่มย่อย วันเสาร์ที่ 4 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ



การประชุมกลุ่มย่อย วันเสาร์ที่ 31 ตุลาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

- กำหนดแนวทาง/มาตรการให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการปฏิบัติงานร่วมกับ สหวิชาชีพ โดยเฉพาะคดีสำคัญหรือคดีลักษณะเฉพาะ เช่น คดีเด็กและเยาวชน คดีทางเพศ คดีผู้มีอิทธิพล ฯลฯ
- กำหนดแนวทาง/มาตรการให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่จำเป็น เช่น สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ฝ่ายปกครอง ฯลฯ
- ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี
- โอนงานสอบสวนที่มีใช้ภารกิจหลักคืนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพในการปฏิบัติงานสอบสวน โดยเฉพาะหน่วยงานระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. งบประมาณ

- กองบัญชาการสอบสวนต้องมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ
- ต้องจัดให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการงานสอบสวน โดยครอบคลุมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินสำหรับลงพื้นที่ปฏิบัติงาน เงินสำหรับค่าเครื่องมือ/วัสดุ/อุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน และเงินค่าทำการสอบสวนคดี
- ต้องจัดให้มีงบประมาณและหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินที่ชัดเจนสำหรับทีมสหวิชาชีพที่ร่วมปฏิบัติงานสอบสวน

3. บุคลากร

- บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสูงสุดของกองบัญชาการสอบสวน จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และเชี่ยวชาญด้านงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- การคัดเลือกบุคคลมาเป็นพนักงานสอบสวนต้องพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับงานสอบสวน และความรู้เฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่องานสอบสวน อีกทั้งต้องคำนึงถึงพฤติกรรม บุคลิกภาพ คุณธรรมและจริยธรรมประกอบ
- จัดให้มีกำลังพลตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนที่มีความรู้ความเข้าใจงานสอบสวน

4. ระบบการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

- ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้อิสระแก่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ และให้การตรวจสอบความสมบูรณ์ของการรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิจารณาว่าจะดำเนินคดีต่อหรือไม่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและหัวหน้าพนักงานสอบสวน โดยผู้บัญชาการสอบสวนมีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาด
- จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับประเทศและระดับจังหวัด โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

5. ความก้าวหน้า

- กำหนดหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง และการโยกย้าย ไว้ในระเบียบของหน่วยงานอย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมและป้องกันการซื้อขายตำแหน่งหรือกลั่นแกล้งของผู้บังคับบัญชา
- กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาความดีความชอบของพนักงานสอบสวนโดยคำนึงถึงลักษณะงาน กระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างจากลักษณะงานอื่นใน สตช.
- จัดให้มีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่งานสอบสวนให้เท่าทันสถานการณ์และความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสำหรับคดีสำคัญ หรือคดีพิเศษลักษณะต่างๆ อาทิเช่น คดียาเสพติด คดีทางเพศ คดีอาชญากรรมข้ามชาติ ฯลฯ

อุปสรรค

- วัฒนธรรมองค์กร เช่น ระบบอุปถัมภ์ในการเลื่อนตำแหน่งใน สตช. ฝังรากลึกมายาวนาน จึงแก้ไขได้ยาก
- การสนับสนุน/ตอบสนองหรือถ่วงเวลาในการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปของผู้บริหาร สตช. เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานอาจมองว่าแนวทางนี้ทำให้ตนเสียประโยชน์ หรือไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนางานสอบสวนใน สตช. ตามแนวทางนี้
- วัฒนธรรมการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจยังไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เช่น การคัดเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

สิ่งที่ต้องแลก

- ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองบัญชาการยังอาจถูกแทรกแซงจากผู้บริหาร สตช. ที่มีตำแหน่งชั้นยศสูงกว่า
- ประชาชนยังอาจจะไม่เชื่อมั่นต่อความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพ และความเป็นมืออาชีพของพนักงานสอบสวน เนื่องจากการจัดตั้งกองบัญชาการสอบสวนก็ยังเป็นเพียงการปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร ไม่ใช่การปฏิรูปงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

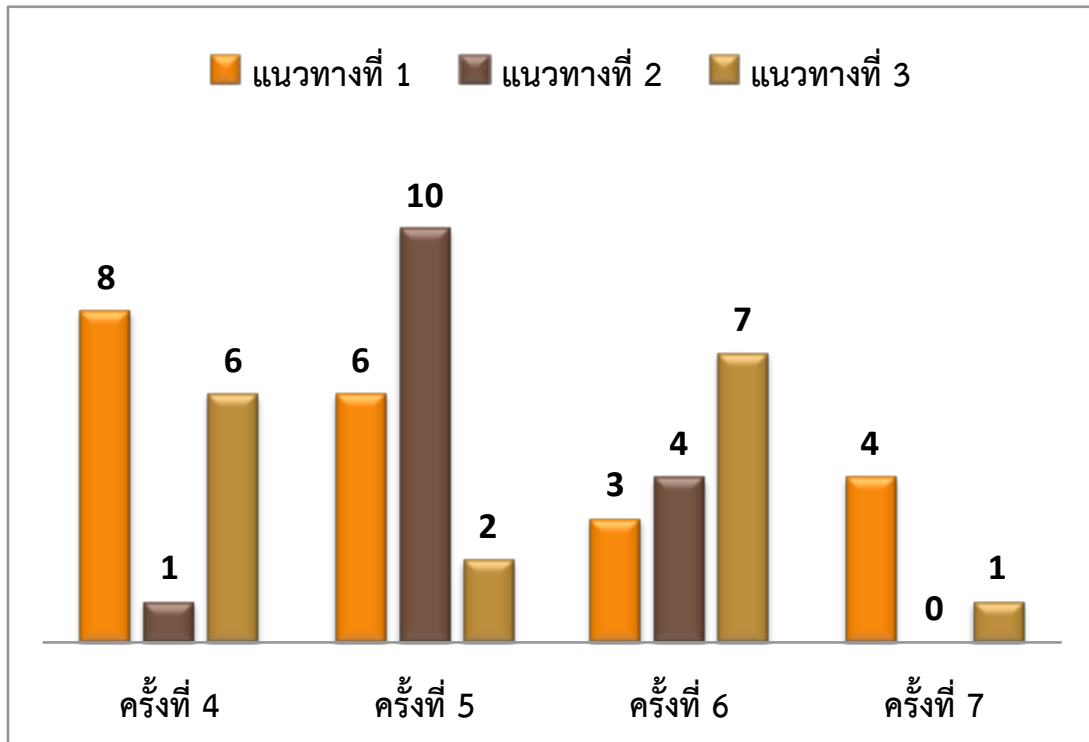
ทั้งนี้ คณะผู้จัดทำเอกสารเชิงนโยบายฉบับนี้ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุม ครั้งที่ 4 - 7 ต่อแนวทางการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจทั้งสามแนวทาง หลังจากการรับฟังความคิดเห็นต่อประเด็นรายละเอียดของแต่ละแนวทาง โดยใช้วิธีจุดประชาธิปไตย (dot democracy)⁵ ซึ่งให้ผู้เข้าร่วมประชุมเลือกแนวทางที่ตนเองสนับสนุน โดยแยกเป็นความคิดเห็นก่อนและหลังการประชุม ซึ่งปรากฏผลดังแผนภูมิ⁶

5 ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 4-7 รวม 54 คนจะได้รับฉลาก 2 แบบ เพื่อเลือกติดบนแผ่นป้ายข้อเสนอ 3 แนวทางการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ คือ (1) ฉลากรูปวงกลม คนละหนึ่งแผ่น หมายถึง แนวทางที่ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มสนใจเลือกก่อนเข้าร่วมการประชุมกลุ่ม และ (2) ฉลากรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส คนละ 10 แผ่น หมายถึง แนวทางหรือข้อย่อยของแต่ละแนวทางที่ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยสนใจเลือกหลังเข้าร่วมการประชุมกลุ่ม ซึ่งสามารถเลือกติดแต่ละจุดจำนวนเท่าใดก็ได้จนหมดฉลาก

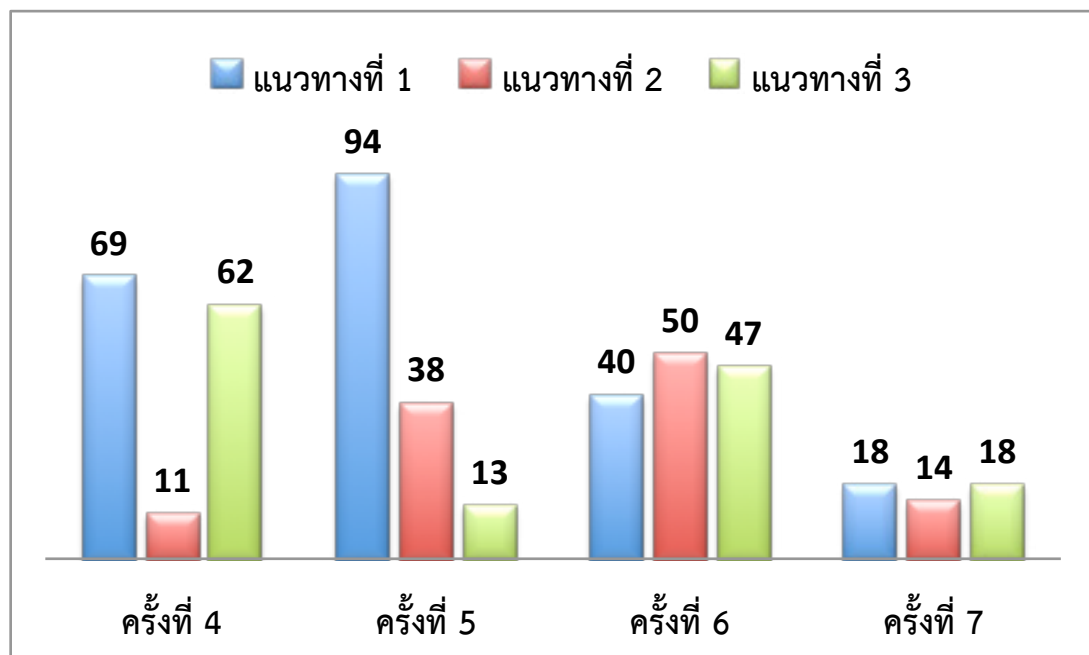
6 ที่มา: การประชุมกลุ่มครั้งที่ 4 เมื่อวันที่เสาร์ที่ 22 สิงหาคม 2558 ณ โรงแรมเซ็นทารา หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
การประชุมกลุ่มครั้งที่ 5 เมื่อวันที่เสาร์ที่ 19 กันยายน 2558 ณ โรงแรมดวงตะวัน จังหวัดเชียงใหม่
การประชุมกลุ่มครั้งที่ 6 เมื่อวันที่เสาร์ที่ 31 ตุลาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร
การประชุมกลุ่มครั้งที่ 7 เมื่อวันที่เสาร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2558 ณ โรงแรมสีมาธานี จังหวัดนครราชสีมา

แผนภูมิแสดงผลการออกความเห็นโดยใช้จุดประชาติปไตที่มีต่อ
การปฏิรูปร่างสอบสวนตำรวจ 3 แนวทาง

แผนภูมิแสดงผลแนวทางที่ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มเลือกก่อนเข้าร่วมการประชุมกลุ่ม



แผนภูมิแสดงผลแนวทางที่ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มเลือกหลังเข้าร่วมการประชุมกลุ่ม



จากแผนภูมิแสดงผลการออกความเห็นโดยใช้จุดประชาธิปไตยที่มีต่อการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ 3 แนวทาง พบว่า ผลรวมความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมก่อนการประชุมกลุ่มย่อยเห็นด้วยกับแนวทางที่ 1 มากที่สุด และเห็นด้วยกับแนวทางที่ 3 และ 2 เป็นลำดับถัดมาในคะแนนที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง และยังพบการแปรผันตามพื้นที่ เช่น เวทีเชียงใหม่มีคะแนนการเลือกแนวทางที่ 2 สูงกว่า ขณะที่เวทีกรุงเทพฯ เลือกแนวทางที่ 3 มากกว่า

ส่วนผลรวมความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมหลังการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น พบว่า แนวทางที่ 1 ได้รับความเลือกมากที่สุด แนวทางที่ 3 และ 2 ได้รับความเลือกเป็นลำดับต่อมา และส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยกเว้นพื้นที่กรุงเทพมหานคร กล่าวคือ เวทีที่จัดขึ้นในภูมิภาค (การสนทนาทางออกครั้งที่ 4 ครั้งที่ 5 และครั้งที่ 7) ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับ แนวทางที่ 1 ส่วนเวทีที่กรุงเทพมหานคร (การประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 6) ซึ่งมีการกระจายตัวของคะแนนค่อนข้างใกล้เคียงกันให้การสนับสนุนแนวทางที่ 2 มากกว่าเล็กน้อย



การสนทนาทางออก วันเสาร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2558 โรงแรมสิมารามี่ จ.นครราชสีมา



การประชุมกลุ่มย่อย วันเสาร์ที่ 31 ตุลาคม 2558 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหลักจากหลากหลายภาคส่วน โดยการสนับสนุนของ **โครงการสนับสนุนเสียงสาธารณะเพื่อการปฏิรูปการเมืองประเทศไทยด้านการกระจายอำนาจและการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ** พบว่า ไม่ว่าจะเลือกแนวทางการปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจตามแนวทางใด มีประเด็นที่รัฐบาลและสถาบันที่มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างระบบงานสอบสวนของประเทศ ควรเร่งพิจารณาดำเนินการเพื่อให้การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจมีประสิทธิภาพ พื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศได้ ดังนี้

1. ให้มีกฎหมาย หรือระเบียบ คำสั่ง ที่รับรองความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนให้อำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและการรับผิดชอบคดีให้แก่ผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในงานสอบสวน และเข้าใจกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาหลักของงานสอบสวนคือการถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ อันทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อกระบวนการยุติธรรมและความมั่นคงของชาติทั้งระบบ

2. กระจายอำนาจการสอบสวนไปให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อช่วยลดปริมาณงานของพนักงานสอบสวน ทำให้การสอบสวนคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการระหว่างพนักงานสอบสวนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก การปฏิบัติงานสอบสวนต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญหลายสาขาวิชาชีพ ไม่ควรปล่อยให้หน้าที่การสอบสวนเป็นความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตำรวจเท่านั้น

4. ออกแบบการทำงานให้พนักงานอัยการมีบทบาทในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นอย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลอำนาจและประสิทธิภาพในการสั่งและฟ้องคดี

5. จัดอัตรากำลังพลด้านบุคลากร และงบประมาณที่เพียงพอและสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบการบริหารบุคลากรและงบประมาณที่ทำให้มั่นใจว่าจะสนับสนุนความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนด้วย

6. จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยให้มีการคัดเลือกตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสมเข้ามาเป็นคณะกรรมการทั้งสองระดับ เพื่อส่งเสริมหลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของงานสอบสวน

7. เพิ่มศักยภาพในการทำงานของพนักงานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้เป็นพนักงานสอบสวนมืออาชีพที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2557). **ตำรวจกับงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**. การประชุมวิชาการการปฏิรูปงานตำรวจในกระบวนการยุติธรรม. นนทบุรี
- คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม. (2557). **กรอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงและพัฒนางานตำรวจ**. เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ 13/2557.
- คณิต ฌ นคร. (2525, กันยายน). “ปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของอัยการ”. **วารสารอัยการ**, 5, หน้า. 31.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). **คณะกรรมการตุลาการฝรั่งเศส**. สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=943>
- ประธาน วัฒนาวาณิชย์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ. ใน **ณัฐรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน** (บรรณาธิการ). **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10** (หน้า 9-6 – 9-29). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.
- ปานิช วงศ์ทุมมาลา. (2555). **ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พลเมืองเสวนา. (2558ก). **ควรแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานหรือไม่?**. เข้าถึงเมื่อ 3 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.Citizenforum.in.th/home/pollvote.php?id=27>
- มานะ เผาะช่วย. (2556, ธันวาคม). “ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย”. **วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์**, 7(4), หน้า 232 – 237.
- เมธา วาตีเจริญ. (2539). **บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา ทฤษฎีกับปฏิบัติ ทำได้แต่ไม่ค่อยจะตรงกัน?**. กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล.
- วินัย รุ่งรักสกุล. (2538). **ทัศนะของพนักงานสอบสวนต่อการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาเฉพาะกรณีกองบัญชาการตำรวจนครบาล**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศออสเตรเลีย. ใน **ณัฐรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน** (บรรณาธิการ). **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10** (หน้า 10-1 – 10-49). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.
- ศิระ บุญภินนท์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น. ใน **ณัฐรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน** (บรรณาธิการ). **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10** (หน้า 9-6 – 9-29). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.
- สถาบันกฎหมายอาญา. (2540). **สารานุกรมและกระบวนการนานาชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สุพจน์ สุโรจน์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา. ใน ญัตติวัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10** (หน้า 9-6 – 9-29, 9-38). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.
- สุรสิทธิ์ แสงวีโรจน์วัฒน์. (2555). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. ใน ญัตติวัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10** (หน้า 6-2 – 6-24). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.
- อุทัย อาทิวา. (2553). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส. ใน ญัตติวัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 1-5** (หน้า 5-1 – 5-69). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.

ภาษาอังกฤษ

- Coffey, Alan, Eldefonso, Edward and Hartinger, Walter. (1974). **An Introduction to the Criminal Justice System and Process**. Englewood Cliffs: N.J. Prentice-Hall.
- Halsbury's. (1955). **Law of England**. 3rd edition. London: Butterworths.
- Herrmann, Joachim. (1974). "The Rule of Compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany," **University of Chicago Law Review** 41, pp.438-465.
- Ministère de la Justice. (2015). **Direction des affaires criminelles et des graces**. Retrieved July 24, 2015 from <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/direction-des-affaires-criminelles-et-des-graces-10024/>
- Police Scotland. (2015). **About Us**. Retrieved July 15, 2015 from <http://www.scotland.police.uk/about-us/>
- Scottish Legal Complaints Commission. (2013). **About Scottish Legal Complaints Commission (SLCC)**. Retrieved July 17, 2015 from <http://www.scottishlegal.complaints.org.uk/>

ภาคผนวก

งานตำรวจสอบสวนต่างประเทศ

จากการศึกษาโดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบงานสอบสวนของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ ซึ่งต่างเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศถึงควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสอบสวน พบว่าระบบงานสอบสวนของทั้ง 7 ประเทศข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และ (2) ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอัยการ ได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส สกอตแลนด์

ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ

ประเทศที่ระบบงานสอบสวนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานตำรวจ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบหน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย

ประเทศ	หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญา	การกำกับดูแลการบังคับบัญชาของกระทรวง/ หน่วยงาน
อังกฤษ	• องค์กรตำรวจของอังกฤษ	• ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
สหรัฐอเมริกา	• องค์กรตำรวจของสหรัฐอเมริกาที่บังคับใช้กฎหมายรัฐบาลกลาง	• ภายใต้กำกับกระทรวงยุติธรรม และ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ
ญี่ปุ่น	• สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Keisatsuchou Nation Police Agency)	• ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
ออสเตรเลีย	• กิจการตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย (Australian Federal Police: AFP)	• ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด (Attorney-General)

ที่มา: มานะ เผาะช่วย, 2557, หน้า 232; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-11 – 9-18; กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550, หน้า 99 – 100; วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, 2555, หน้า 10-14 – 10-15

อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน ของทั้ง 4 ประเทศนั้น พบว่า งานสอบสวนของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ดำเนินการหลักโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีอำนาจ/บทบาทหน้าที่หลักในการจับกุม ค้น สอบปากคำ รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ แจ้งข้อหา และสรุปสำนวนการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป ดังตารางที่ 2 แสดงการศึกษาเปรียบเทียบอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ตารางที่ 2 : เปรียบเทียบอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวนของ
ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย

ประเทศ	อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน	
	เจ้าหน้าที่ตำรวจ	พนักงานอัยการ
อังกฤษ	<ul style="list-style-type: none"> • ออกหมายเรียก ประกันตัว ปล่อยตัวชั่วคราว ออกใบแจ้งเตือน ดำเนินการต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจตำแหน่งไม่ต่ำกว่าสารวัตร หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำการสถานีตำรวจที่บุคคลดังกล่าวถูกจับกุม • มีความเป็นอิสระในการทำงานตามพระราชบัญญัติตำรวจและศาลชั้นต้น ค.ศ. 1994 มาตรา 5 ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตำรวจในท้องถิ่นจำนวน 17 คน ซึ่ง 9 คน มาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น 3 คน และกรรมการอิสระ 5 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 	<ul style="list-style-type: none"> • พิจารณาสำนวนการสอบสวนภายใต้หลักเหตุผล 2 ประการ คือ สำนวนการสอบสวนมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาได้หรือไม่ และการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ • ร่วมพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่ยังไม่สมบูรณ์ • ให้คำแนะนำในการรวบรวมพยานหลักฐานร่วมกับพนักงานสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจในการสอบสวนหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนไปทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำแนะนำ (การทำงานระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นไปในลักษณะการประสานความร่วมมือกันเท่านั้น)
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> • องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายรัฐบาลกลาง โดย <ol style="list-style-type: none"> 1) สำนักงานตำรวจศาลแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Marshal Office) มีอำนาจในการจับกุมบุคคลตามหมายจับ เคลื่อนย้ายและคุมขังนักโทษของรัฐบาลกลาง คุ้มครองพยานในคดีองค์กรอาชญากรรม อีกทั้งทำงานร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น ตำรวจเมือง ตำรวจท้องที่ ตำรวจมลรัฐ เป็นต้น 2) สำนักงานสอบสวนไปรษณีย์ (U.S. Postal Investigation Service) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับการฉ้อโกงทางไปรษณีย์ 3) สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau Investigation: F.B.I.) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีการจารกรรมข้อมูล การก่อการร้าย ความผิดต่อความมั่นคง ความผิดต่อสิทธิและเสรีภาพ การฆาตกรรมและการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง การฉ้อโกงทางไปรษณีย์ การชิงทรัพย์ และลักทรัพย์ในธนาคารของรัฐบาลกลาง การจับคนเรียกค่าไถ่ และการขนส่งคนหรือทรัพย์สินที่ถูกลักมาระหว่างมลรัฐและจัดบริการแก่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นต่างๆ เช่น การตรวจสอบพยานวัตถุ โดยมีขอบเขตอำนาจการสอบสวนครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งหมดที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นหรืออาจเป็นคู่กรณีตาม กฎหมายของรัฐบาลกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> • มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนของสำนักงานอัยการไปทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์บางประเภท เช่น คดีองค์กรอาชญากรรม คดีเจ้าพนักงานคอร์ปชั่น คดีอาญาเกี่ยวกับบริษัท คดีเกี่ยวกับยาเสพติด และเข้าร่วมควบคุม ตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในคดีสำคัญ อีกทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุม ค้นสถานที่ เมื่อพบหลักฐานแห่งคดี พร้อมทั้งจัดการเรื่องหมายจับและหมายค้นให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ประเทศ	อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน	
	เจ้าหน้าที่ตำรวจ	พนักงานอัยการ
สหรัฐอเมริกา	<p>เท่านั้น</p> <p>4) หน่วยงานคุ้มครองศุลกากรและชายแดน (Custom and Border Protection: CBP) มีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองชายแดนเพื่อป้องกันการก่อการร้าย การลักลอบขนยาเสพติดเข้าประเทศ</p> <p>5) หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร (Immigration and Customs Enforcement: ICE) มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนคดี การเคลื่อนย้ายคนและสินค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ส่งคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าประเทศออกนอกประเทศ เพื่อความปลอดภัยของคนในชาติ และดำเนินการประสานงานสอบสวนระหว่างประเทศเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติ</p> <p>6) หน่วยงานสอบสวนกิจการลับ (The Secret Services) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีปลอมแปลงเงินตราและการใช้เงินตราปลอม</p> <ul style="list-style-type: none"> • องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายสหรัฐฯ ได้แก่ สำนักงานตำรวจมลรัฐ (State Police Department) มีอำนาจหน้าที่เหมือนตำรวจทั่วไปซึ่งบังคับใช้กฎหมายในเขตมลรัฐของตน • องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นชนบท ได้แก่ สำนักงานนายอำเภอ (The Sheriff Office) ที่มีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่พลเรือน มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับตำรวจทั่วไป • องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายเทศบาล ได้แก่ สำนักงานตำรวจเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาชญากรรมทุกประเภทที่เกิดขึ้นในเขตเมืองนั้นๆ เท่านั้น • องค์กรตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายหน่วยงานตำรวจพิเศษ เช่น ตำรวจสนามบิน ตำรวจสาธารณสุข ตำรวจขนส่ง ตำรวจโรงเรียน ตำรวจมหาวิทยาลัย ตำรวจที่פקอาศัย เป็นต้น หน่วยงานตำรวจพิเศษเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจจำกัดด้านนิติศาสตร์และการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจมหาวิทยาลัยมี 	

ประเทศ	อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน	
	เจ้าหน้าที่ตำรวจ	พนักงานอัยการ
สหรัฐอเมริกา	อำนาจหน้าที่เหมือนตำรวจทั่วไป หากแต่สามารถใช้อำนาจจับกุม ค้น พกพาอาวุธปืนได้ภายในเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เมื่อออกนอกเขตมหาวิทยาลัยตำรวจเหล่านั้นจะหมดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทันที	
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 การดำเนินคดีขั้นต้น หมวด 1 การสอบสวนตั้งแต่มาตรา 189 – 246 ทำงานร่วมกับตำรวจสอบสวนหน่วยอื่นๆ เช่น หน่วยงานป้องกันชายฝั่ง กรมควบคุมยาเสพติด เป็นต้น และมีอำนาจสอบสวนจำกัดเพียงความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> ให้คำแนะนำที่จำเป็นต่อการดำเนินการฟ้องแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวน และหากมีความจำเป็นสามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเข้ามาช่วยทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ
ออสเตรเลีย	<ul style="list-style-type: none"> สอบสวนการกระทำผิดตามกฎหมายมลรัฐที่มีผลในระดับสหพันธรัฐ (การกระทำผิดที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของเครือรัฐตามรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ หรือสถานที่ของเครือรัฐ การไปรษณีย์ การสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ การพาณิชย์ระหว่างออสเตรเลียหรือระหว่างรัฐและเขตปกครองตนเองของออสเตรเลีย ตามมาตรา AA แห่ง Crime Act 1914) ซึ่งมีอำนาจครอบคลุมเขตเมืองหลวง (Australian Capital Territory: ACT) เขต Jervis Bay Territory เขต Norfolk Island เกาะคริสต์มาส และเกาะโคโคส และเขตเมืองหลวง (ACT) ของออสเตรเลีย ปฏิบัติหน้าที่เสมือนอัยการสหพันธรัฐ ที่สามารถทำการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน สรุปลำนวน และสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้องคดี ตรวจค้น ปรับ ควบคุมตัว สืบสวนแสวงหาหลักฐาน สอบสวน จับกุมผู้กระทำผิด และสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานสรุปลำนวนส่งให้แก่อัยการมลรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> สืบสวน สอบสวน สรุปลำนวน และพิจารณาสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาลตามกฎหมายหลักของประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรม ค.ศ. 1914 ประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1995 พระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องจากการกระทำผิดอาญา ค.ศ. 2002 และพระราชบัญญัติว่าด้วยอัยการ ค.ศ. 1983

ที่มา: Halsbury's, 1955, p. 353; ประธาน วัฒนวาณิชย์, 2555, หน้า 8-7; (มานะ เมาะช่วย, 2557, หน้า 233 – 235; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-11 – 9-18; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-14, 9-21; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-38; Coffey, Alan, Eldefonso, Edward and Hartinger, Walter, 1974, p. 104; ศิระ บุญภินันท์, 2555, หน้า 7-14 – 7-15; วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, 2555, หน้า 10-49– 10-50

งานสอบสวนยังถือเป็นส่วนหนึ่งในงานของพนักงานอัยการ กล่าวคือ หลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจของ ทั้ง 4 ประเทศ สรุปสำนวนการสอบสวน จะส่งสำนวนดังกล่าวให้แก่พนักงานอัยการพิจารณาความครบถ้วนของ พยานหลักฐานและความสมบูรณ์ของสำนวนดังกล่าวเพื่อพิจารณายื่นฟ้อง/ไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการใน บางประเทศสามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวน หรือเมื่อพิจารณาแล้วว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ สามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแสวงหาพยาน หลักฐานต่อไป ดังตารางที่ 2

กระบวนการสอบสวน พบว่า ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย นั้นกระบวนการ สอบสวนเริ่มตั้งแต่การจับกุม ควบคุมผู้ต้องสงสัย สอบปากคำ รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ/ ต้องสงสัย เพื่อพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือไม่ จากนั้นจัดทำสำนวนและสรุปสำนวนการ สอบสวนความ ลงความเห็นสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้อง และส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการทำการพิจารณาต่อ ไป ทั้งนี้กระบวนการสอบสวนของทั้ง 4 ประเทศ มีลักษณะบางอย่างที่ต่างกันออกไป ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 : เปรียบเทียบกระบวนการสอบสวนของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย

ประเทศ	กระบวนการสอบสวน
อังกฤษ	<ul style="list-style-type: none"> • หากต้องการสอบปากคำผู้ต้องหาอาจมีเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายอื่นๆ ร่วมทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการตามมาตรการบังคับอื่นๆ เช่น ตำรวจสายตรวจ ตำรวจสืบสวน ทำหน้าที่จับกุมและบันทึกข้อมูลสถานที่เกิดเหตุ เป็นต้น • หากพบว่ากระทำความผิดจะต้องทำการแจ้งเตือนบุคคลนั้นให้รู้ตัวก่อนที่จะถูกตั้งคำถามและทำการสอบถามเพิ่มเติมและมีสิทธิที่จะแจ้งต่อบุคคลนั้นว่าอาจถูกฟ้องร้องได้ • ในระหว่างการสอบสวนต้องมีการบันทึกถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษรและนำถ้อยคำนั้นแจ้งต่อผู้ต้องหาที่ถูกแจ้งข้อหาอย่างเป็นทางการและผู้ต้องหารายอื่นที่ถูกขัดทอด • หากเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้แล้วจะต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปให้พนักงานควบคุมตัว (custody officer) ทำการตรวจสอบการจับกุมและพิจารณาว่าจะควบคุมผู้ต้องหาหรือปล่อยตัวชั่วคราว และเตรียมความพร้อมในการสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเพื่อความสะดวกในการสอบปากคำผู้ต้องหา และพยานในที่เกิดเหตุ และนำตัวผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจที่กำหนด (designated police station) ทั้งนี้การควบคุมตัวผู้ต้องหาในสถานีตำรวจและการนำตัวไปศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานประจำห้องควบคุมผู้ต้องหา (detention officer) • ในการควบคุมผู้ต้องหาหากเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมนำตัวผู้ต้องหาส่งสถานีตำรวจทั่วไปซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจที่กำหนดจะควบคุมได้ไม่เกิน 6 ชั่วโมง และต้องรับนำตัวส่งสถานีตำรวจที่กำหนดต่อไป • ในการควบคุมตัวผู้ต้องหา ณ สถานีตำรวจที่กำหนดจะควบคุมได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง หากมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไปต้องให้ผู้กำกับตำรวจของสถานีนั้นลงนามขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 12 ชั่วโมง ก่อนครบกำหนดระยะเวลา หากจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาพนักงานสอบสวน (investigator) จะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปยังศาลแขวงเพื่อขออนุญาตให้ศาลสั่งขยายเวลาการควบคุมได้อีก รวมแล้วไม่เกิน 96 ชั่วโมง • เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนจะนำสำนวนการสอบสวนซึ่งยังไม่เสร็จสมบูรณ์ไปพบพนักงานอัยการเพื่อขอคำแนะนำในการรวบรวมพยานหลักฐานและแจ้งข้อหาภายในระยะเวลาควบคุมตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการภายในระยะเวลาที่สามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นฟ้องคดี/ไม่ฟ้องคดีต่อไป

ประเทศ	กระบวนการสอบสวน
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1) การสอบสวนเบื้องต้น คือ เมื่อมีการแจ้งความว่ามีอาชญากรรมเกิดขึ้น ตำรวจสายตรวจจะเป็นเจ้าหน้าที่แรกที่ออกไปยังที่เกิดเหตุและทำหน้าที่สอบสวนเบื้องต้น โดยตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยานเกี่ยวกับตัวหรือรูปพรรณของคนร้าย ยานพาหนะและทิศทางของคนร้ายเพื่อสกัดจับ และจับกุมผู้กระทำผิด 2) การสอบสวนต่อเนื่อง คือ การดำเนินการสอบสวนต่อเนื่องจากการสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับร่องรอยหลักฐานที่จะนำไปสู่การระบุตัวผู้กระทำผิดและผู้ร่วมกระทำผิด จากนั้นทบทวนหลักฐาน วิธีการต่างๆ ในคดี เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบหรือแผนของการประกอบอาชญากรรม โดยวิเคราะห์ความสำคัญของพยานหลักฐานและข่าวสารที่ได้มาในแง่ความถูกต้องของกฎหมายร่วมด้วย อีกทั้งต้องสืบเสาะหาพยานบุคคล ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อจะได้ทราบว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ควรมีการสอบสวนต่อไปอีกหรือไม่ 3) การเตรียมคดี คือ การตรวจสอบ ทบทวน และประเมินพยานหลักฐานทั้งหมดและรายงานเกี่ยวกับคดี อาจมีการสอบปากคำเพิ่มเติม และช่วยเหลือพยานในการเตรียมตัวไปให้การในชั้นศาล และเตรียมรายงานฉบับสุดท้ายเพื่อส่งต่อให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> ระหว่างกระบวนการสอบสวน หากเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการค้น ยึด หรือตรวจบุคคลหรือสถานที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขอหมายค้น หมายยึด หมายตรวจก่อน แต่หากมีหมายจับผู้ต้องหาหรือนั้นแล้ว สามารถเข้าทำการค้น ยึด และตรวจได้โดยทันที การให้ปากคำกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องมีการบันทึกคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้ผู้ต้องหาอ่านหรืออ่านให้ผู้ต้องหาฟัง หากผู้ต้องหาเห็นว่าคำให้การที่บันทึกไว้ถูกต้องแล้วให้ลงชื่อและลงตราประทับ หลังจากทำการรวบรวมพยานหลักฐานจนครบแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนต้องส่งเอกสาร พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่พนักงานอัยการทันที
ออสเตรเลีย	<ul style="list-style-type: none"> เมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่มีบทลงโทษ เจ้าหน้าที่ตำรวจมลรัฐต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำผิด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจมลรัฐมีอำนาจในการจับ ควบคุมตัว สอบปากคำ สืบสวน สอบสวน ปรับ และสรุปสำนวนส่งให้แก่อัยการมลรัฐเพื่อพิจารณาสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้องต่อไป

ที่มา: วินัย รุ่งรักสกุล, 2538, หน้า 118 – 119; มานะ เผาะช่วย, 2557, หน้า 233 – 235; ประธาน วัฒนาวณิช, 2555, หน้า 8-44 – 8-45; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-21; ศิระ บุญภินันท์, 2555, หน้า 7-12 – 7-14; วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, 2555, หน้า 10-16

หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน พบว่า ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 : เปรียบเทียบหน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของ
ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย

ประเทศ	หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน	
	ระดับชาติ	ระดับท้องถิ่น
อังกฤษ	-	<ul style="list-style-type: none"> • คณะกรรมการตำรวจ (Police Authority Board) ประกอบด้วย ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกิจการภายใน คณะกรรมการฯ จะมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและใช้อำนาจโดยมิชอบ และการบรรจุแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในท้องถิ่นนั้น อีกทั้งมีหน้าที่ในการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนโดยมีหัวหน้าตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดในท้องถิ่นของตน
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> • หน่วยกิจการภายในของสำนักงานตำรวจ ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในปี ค.ศ. 1967 เพื่อให้ทุกสำนักงานตำรวจมีหน่วยงานสอบสวนคำร้องเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะการสอบสวนที่ผิดระเบียบของสำนักงานตำรวจ คำร้องทุกข์เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม การใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อรายงานต่อหัวหน้าสำนักงานตำรวจและดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิด • คณะกรรมการสอบสวน (Investigative Commission) เช่น The Wickersham Commission The Knapp Commission และ The Mollen Commission ที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การคอร์รัปชัน และการกระทำความผิดกฎหมาย โดยคณะกรรมการชุดนี้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลกลางพร้อมเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> • คณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน (Citizen Review Board) จัดตั้งเพื่อควบคุม ตรวจสอบ ความยุติธรรม กำหนดการลงโทษเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับความประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประเมินข้อกล่าวหา และเสนอมาตรการลงโทษ หรืออาจตรวจสอบคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎระเบียบ ข้อบังคับของสำนักงานตำรวจ กฎหมายอาญา หรือใช้กำลังประทุษร้ายประชาชน โดยคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน มี 3 รูปแบบ ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1) The Citizen Monitors Model คือ คณะกรรมการที่มีการตรวจสอบน้อยที่สุด ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่พลเรือนของสำนักงานตำรวจและที่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าสำนักงานตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจในการทำงานได้อย่างอิสระ 2) The Citizen Input Model คือ คณะกรรมการที่ไม่ใช่บุคลากรจากสำนักงานตำรวจ ทำให้มีอำนาจอิสระในการรับและสอบสวนคำร้องทุกข์ แต่ไม่มีอำนาจเสนอแนะมาตรการลงโทษและไม่สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิดตามคำร้องทุกข์ 3) The Citizen Review Model คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุด เนื่องจากไม่ใช่ลูกจ้างของสำนักงานตำรวจหากได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงาน

ประเทศ	หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน	
	ระดับชาติ	ระดับท้องถิ่น
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอำนาจลงโทษหน่วยงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตนทำการสอบสวนได้ 	<p>รัฐบาล มีงบประมาณในการบริหารงานของตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานตำรวจ มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคำร้องทุกข์ อย่างเป็นอิสระ จัดให้มีการพิจารณาคำร้องทุกข์ เรียกพยานบุคคลมาพบ และตรวจสอบพยานหลักฐานเมื่อมีคำร้องทุกข์มีพยานหลักฐานเพียงพอ</p> <p>ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดนี้สามารถเสนอผู้บริหารสำนักงานตำรวจให้มีการลงโทษทางวินัยแต่ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะ</p> <p>โดยกรรมการชุดนี้จะขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับชุมชนต้องพิจารณาร่วมกัน รวมทั้งพิจารณาว่ากรรมการควรมีรูปแบบอย่างไรเพื่อประโยชน์สูงสุดในการพิทักษ์สิทธิของคนในชุมชน</p>
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการ 5 คน ภายใต้กำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจโดยตรงหรือสามารถควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง ทั้งนี้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน หัวหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงของจังหวัดต่างๆ อีกทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิก 3 – 5 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัด ซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนหัวหน้าตำรวจจังหวัด กำกับดูแลเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัด กำหนดนโยบายหรือข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัด แต่คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงการดำเนินคดีหรือบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัดได้
ออสเตรเลีย	-	-

ที่มา: ประธาน วัฒนาวาณิชย์, 2555, หน้า 8-17; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-30 – 9-31; สุพจน์ สุโรจน์, 2555, หน้า 9-30 – 9-31; กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550, หน้า 101 – 102

ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอัยการ

ประเทศที่ระบบงานสอบสวนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอัยการ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทอย่างมากในงานสอบสวนของประเทศที่ได้ศึกษาตามรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 : เปรียบเทียบหน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีของ

ประเทศ	หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญา	การกำกับดูแล การบังคับบัญชาของกระทรวง/หน่วยงาน
เยอรมนี	<ul style="list-style-type: none"> องค์กรอัยการมลรัฐของประเทศเยอรมนี 	<ul style="list-style-type: none"> ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> องค์กรอัยการ (ประจำศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา) (Direction des affaires criminelles et des grâces) ของประเทศฝรั่งเศส 	<ul style="list-style-type: none"> ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
สกอตแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> กรมอัยการ (The Crown Office) ของประเทศสกอตแลนด์ 	<ul style="list-style-type: none"> กรมอัยการ (The Crown Office) ของประเทศสกอตแลนด์ มี อธิบดี กรมอัยการ (Lord Advocate) เป็นหัวหน้าของพนักงานอัยการแห่งสกอตแลนด์ ประจำศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีอาญา ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> ศาลสูง (The High Court of Judiciary) ประกอบด้วย อธิบดีกรมอัยการ (Advocate Deputy) และรองอธิบดีกรมอัยการ (Solicitor General) ที่ทำการแต่งตั้งเนติบัณฑิตให้มาช่วยดำเนินคดีอาญาร้ายแรงที่ถูกส่งต่อมาจากศาลเซรีฟฟ์ ศาลเซรีฟฟ์ (Sheriff Court) ประกอบด้วย พนักงานอัยการ (Procurator Fiscal) ที่เป็นเนติบัณฑิต โดยมีหัวหน้าอัยการ (Senior Advocate) เป็นผู้บังคับบัญชาศาลเซรีฟฟ์ทั่วสกอตแลนด์ ดำเนินคดีอาญาร้ายแรง หรือส่งคดีต่อให้ศาลสูง นอกจากนี้ทั้งนี้ ศาลเซรีฟฟ์อยู่ภายใต้การกำกับของอธิบดีกรมอัยการ ศาลท้องถิ่น (Justice of the Peace Court) ประกอบด้วย พนักงานอัยการ (The Justice of the Peace Fiscal) ศาลตำบลหรือศาลตำรวจ (The Burgh or Police Court) ประกอบด้วย พนักงานอัยการ (The Burgh Prosecutor) ที่ถูกว่าจ้างจากเนติบัณฑิตหรือ Solicitor ที่เคยว่าความมาแล้ว มาดำเนินคดีเล็กน้อยๆ ซึ่งทั้ง 2 ศาลไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดี/รองอธิบดีกรมอัยการ

ที่มา : สุธสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2555, หน้า6-23; Ministère de la Justice, 2015; เมธา วาตีเจริญ, 2539, หน้า 239 - 240

อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน พบว่า พนักงานอัยการของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และ สกอตแลนด์ มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่หลักในการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวมีมูลควรฟ้อง/ไม่ควรฟ้องต่อศาล โดยพนักงานอัยการจะทำงานเองหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 : เปรียบเทียบอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวนของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์

ประเทศ	อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน	
	เจ้าหน้าที่ตำรวจ	พนักงานอัยการ
เยอรมนี	<ul style="list-style-type: none"> สืบสวนสอบสวนคดีความผิดอาญาที่สำคัญ เช่น ความผิดฐานฆ่าบุคคลอื่นโดยมีเหตุฉุกเฉิน ความผิดฐานฆ่าบุคคลอื่นโดยเจตนา คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สอบสวนเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสอบสวนแทน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการของประเทศเยอรมนีถือเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เช่นผู้พิพากษา ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด 	<ul style="list-style-type: none"> สืบสวน สอบสวน สอบคำให้การ และ ค้น โดยมีขอบเขตในการสอบสวนตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการที่ต้องติดตามการกระทำผิดอาญา ส่งเนื้อหาที่ไปสอบสวนมาให้พนักงานอัยการทราบโดยไม่ชักช้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญาของเยอรมนี มาตรา 163 (2) และเมื่อสงสัยว่าได้มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานตำรวจสามารถทำการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดดังกล่าวตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legaltiaetsprinzip) และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญาของเยอรมนี มาตรา 163
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> อัยการสาธารณรัฐประจำศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา สามารถทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง หรือให้เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีมาเป็นผู้ช่วยอัยการ ดำเนินการในคดีความผิดซึ่งหน้าที่ผู้พิพากษาได้สวนยังไม่เข้ามาในคดี (มีน้อยกรณี) หากคดีดังกล่าวผู้พิพากษาได้สวนเข้ามาดำเนินการเอง พนักงานอัยการจะหมดอำนาจในการสอบสวนคดีนั้นทันที 	<ul style="list-style-type: none"> แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี มีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่รับเรื่องร้องทุกข์ จับกุม ควบคุม ตรวจค้น และสอบสวนเบื้องต้นทั้งคดีร้ายแรง คดีไม่ร้ายแรง และคดีลหุโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งฝรั่งเศส พ.ศ. 2501 มาตรา 14, 17 2) เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี เป็นผู้ช่วยของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีในการลงบันทึกการกระทำผิดและคำให้การของพยาน ไม่มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งฝรั่งเศส พ.ศ. 2501 มาตรา 20
สกอตแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> สืบสวนและสอบสวนโดยตรง พิจารณาสำนวนสอบสวนว่ามีมูลสามารถสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้องต่อศาล 	<ul style="list-style-type: none"> สืบสวนและสอบสวนอาชญากรรมในเขตสกอตแลนด์ เสนอข้อมูลจากการสอบสวนต่อพนักงานอัยการ ดูแลคดีอาชญากรรมพิเศษ โดยหน่วยอาชญากรรม

ประเทศ	อำนาจ/บทบาทหน้าที่ในงานสอบสวน	
	เจ้าหน้าที่ตำรวจ	พนักงานอัยการ
สกอตแลนด์		พิเศษ (The Specialist Crime Division: SCD) เป็นหน่วยสืบสวนสอบสวนที่กำหนดขึ้นมาดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ในสกอตแลนด์ เช่น อาชญากรรมองค์กรก่อการร้าย เป็นต้น

ที่มา: สุธลิตีร์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2555, หน้า 6-23 – 6-24; สุธลิตีร์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2555, หน้า 6-23 – 6-24; อุทัย อาทิวะช, 2553, หน้า 5-19 – 5-21; Police Scotland, 2015

กระบวนการสอบสวน พบว่า ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ เมื่อได้รับการร้องทุกข์จากประชาชน หรือพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจพบเห็นการกระทำผิด และ/หรือแจ้งมายังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการทราบเรื่องจะต้องรีบไปยังจุดเกิดเหตุในทันทีหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนแทนและรายงานผลให้ทราบ ซึ่งทั้ง 3 ประเทศ อาจมีลักษณะบางอย่างที่ต่างกัน รายละเอียดดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 : เปรียบเทียบกระบวนการสอบสวนของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์

ประเทศ	กระบวนการสอบสวน
เยอรมนี	<ul style="list-style-type: none"> เมื่อพนักงานอัยการทราบว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจากการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือทางอื่น ต้องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันการกระทำผิดของผู้ต้องหา อีกทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีต่อผู้ต้องหาเพื่อนำไปสู่การนำสืบพยานหลักฐานในศาลต่อไป พนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนเอง หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการแทนได้ ในกรณีที่พนักงานอัยการมอบหมายหน้าที่สอบสวนให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนในทันที เริ่มจากการสอบคำให้การ ซึ่งต้องทำการสอบปากคำ ตามมาตรา 136 a อย่างเคร่งครัด (ลักษณะข้อห้ามมิให้กระทำในขณะที่ทำการสอบสวนตามกฎหมายเยอรมนี) การเข้าค้นสถานที่ ตัวบุคคล พยานหลักฐานและร่องรอยการกระทำผิด ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญาของเยอรมนี หมวด 8 เล่ม 1 หลังทำการสืบสวน สอบคำให้การ จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และสรุปเป็นสำนวนการสืบสวนสอบสวนส่งให้แก่พนักงานอัยการเพื่อทำการพิจารณาสำนวนการสืบสวนสอบสวน พนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวน ต้องพิจารณาสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้อง หรือให้ยุติกระบวนการพิจารณาคดีไว้
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีได้รับแจ้งว่ามีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีต้องรีบแจ้งให้พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐทราบโดยทันที และรีบไปยังจุดเกิดเหตุเพื่อเริ่มต้นสอบสวนคดี โดยมีขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนแตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การสอบสวนเบื้องต้น คือ การสอบสวนคดีเกือบทุกประเภท ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี/เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี สามารถตั้งต้นคดีด้วยตนเองหรือรับคำสั่งการจากพนักงานอัยการให้ดำเนินการคดี โดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจดำเนินการบังคับเพียงจับกุม ตรวจค้น สอบปากคำ และรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งนี้การดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นต้องมาจากความยินยอมของบุคคลที่เกี่ยวข้องและรายงานผลให้พนักงานอัยการทราบ

ประเทศ	กระบวนการสอบสวน
ฝรั่งเศส	<p>2) การสอบสวนซึ่งหน้า คือ การสอบสวนการกระทำผิด ส่วนใหญ่จะเป็นคดีร้ายแรงซึ่งต้อง รับผิดชอบ การสอบสวนคดีให้แล้วเสร็จไม่เกิน 8 วัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งฝรั่งเศส พ.ศ. 2501 มาตรา 53 วรรคสอง โดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีจะสามารถดำเนินมาตรการบังคับ ได้เกือบทุก ประเภท ทั้งควบคุมตัว จับกุม ตรวจค้น สอบปากคำคุมครองพยาน ซึ่งต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและ รวดเร็ว และรายงานให้พนักงานอัยการทราบผลในการสอบสวนคดี</p> <p>3) การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน คือ การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวนตามคำร้องขอของ พนักงานอัยการ ซึ่งผ่านการสอบสวนเบื้องต้นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีมาแล้ว ส่วนใหญ่จะเป็นคดีร้าย แรง ทั้งนี้ เมื่อ ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี/ผู้พิพากษาไต่สวน ต้องรวบรวมเอกสารและพยาน หลักฐานต่างๆ ส่งให้แก่พนักงานอัยการทำการพิจารณาต่อไป</p>
สกอตแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> • เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบโดยทันที หากเป็นคดี ทั่วไปพนักงานอัยการประจำศาลท้องถิ่น และ ศาลตำบล จะเข้ามาดำเนินการซักถามรายละเอียดเหตุการณ์ ที่เกิดขึ้น รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาลต่อไป หรือ คดี อุกฉกรรจ์ พนักงานอัยการประจำศาลเซิร์ฟฟ์ จะเข้าไปดำเนินการสั่งสืบสวน สอบสวน คดีตามคำสั่งของ อธิบดีกรมอัยการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานใช้ประกอบการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาลเซิร์ฟฟ์ หาก คดีมีมูลและส่งฟ้องต่อศาล ศาลไม่มีอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้อง

ที่มา: สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2555, หน้า 6-13 – 6-23; ปาณิศ วงศ์ทุมมาลา, 2555, หน้า 44 – 49; เมธา วาดีเจริญ, 2539, หน้า 240 – 241

ทั้งนี้ **หน่วยงาน/คณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน** พบว่า หน่วยงานตรวจสอบของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ โดยส่วนใหญ่จะทำการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย/วินัย การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ดังแสดงในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 : เปรียบเทียบหน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวนของประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์

ประเทศ	หน่วยงานคณะกรรมการตรวจสอบงานสอบสวน
เยอรมนี	<ul style="list-style-type: none"> • ศาลอุทธรณ์ มีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ โดยเข้าไปตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหากผู้เสียหายร้องขอ <ul style="list-style-type: none"> - ในกรณีที่พนักงานอัยการเจ้าของคดีมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีใด พนักงานอัยการผู้นั้นก็ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงเหตุผลที่สั่งไม่ฟ้อง รวมทั้งแจ้งให้ผู้เสียหายทราบว่าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะขอให้อัยการสูงสุดและศาลตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง - หากอัยการสูงสุดประจํารัฐยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐ (State Court of Appeal) เพื่อขอให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงและเหตุผลในการสั่งคดีเท่านั้น เมื่อศาลอนุญาตตามคำร้องขอของผู้เสียหายแล้ว พนักงานอัยการต้องถูกบังคับให้ต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดีนั้นโดยปริยาย โดยผู้เสียหายยังมีสิทธิที่จะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนอาจจะปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เต็มความสามารถ - ในการร้องขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าว ผู้เสียหายต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือบางกรณีอาจต้องวางหลักประกันต่อศาลซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างสูง ผู้เสียหายจึงมักไม่ค่อยร้องขอต่อศาลให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> • คณะกรรมการตุลาการ (le Conseil supérieur de la magistrature) ประกอบด้วย 2 คณะ คือ <ol style="list-style-type: none"> 1) คณะกรรมการตุลาการฝ่ายพิจารณาคดี (magistrats du siège) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี (องค์คณะทั้งหมด มีจำนวน 6 คน) 2) คณะกรรมการตุลาการฝ่ายอัยการ (magistrats du parquet) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่อัยการ ทั้งนี้ทั้งสององค์คณะ ต้องประกอบด้วย กรรมการร่วม คณะละ 4 คน ที่มาจาก สมาชิกสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐ จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาและไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่ง สาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ตามลำดับ จำนวน 3 คน (องค์คณะทั้งหมด มีจำนวน 6 คน) ทั้งนี้ การตรวจสอบทางวินัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ ให้อัยการสูงสุดเป็นประธานในการประชุมดังกล่าว
สกอตแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> • คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนทางกฎหมายแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Legal Complaints Commission) เป็นหน่วยงานอิสระที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนมีอำนาจตามพระราชบัญญัติความช่วยเหลือทางกฎหมายสกอตแลนด์และหลักวิชาชีพทางกฎหมาย พ.ศ. 2550 (The Legal Profession and Legal Aid (Scotland) Act 2007) • องค์คณะ ประกอบด้วย ประธาน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ 5 คน และทนาย 3 คน โดยทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ จัดการ และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการหรือการบังคับใช้ทางกฎหมายสกอตแลนด์ที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งการละเมิดหลักวิชาชีพนักกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขข้อร้องเรียนดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ดีแก่นักวิชาชีพกฎหมาย เพื่ออย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

ที่มา: Herrmann, Joachim, 1974; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549; Scottish Legal Complaints Commission, 2013

ประวัติคณะผู้วิจัย

หัวหน้าคณะผู้วิจัย: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์

วุฒิการศึกษา:

- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต Ohio University สหรัฐอเมริกา
- รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต Northern Illinois University สหรัฐอเมริกา

ตำแหน่งปัจจุบัน:

- อาจารย์ประจำสาขาอาชญาวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประสบการณ์อื่นๆ: ที่ปรึกษา ศูนย์วิจัยและคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียน (SAREC)

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการกองทัพไทย

ผู้ช่วยนักวิจัย: นางสาวนันทพรพัช ไชยอักษรพงศ์

วุฒิการศึกษา:

- ศิลปศาสตรบัณฑิต รัฐศาสตร์-บริหารงานยุติธรรม เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สังคมวิทยามหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน:

- ผู้ช่วยนักวิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
 - นักศึกษาหลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
-

ผู้ช่วยนักวิจัย: นางสาววิชชุดา อิศรานุวรรณ

วุฒิการศึกษา:

- สังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สังคมวิทยามหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน:

- ผู้ประสานงานวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิสิตหลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษานอกระบบโรงเรียน คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย