

## รายละเอียดข้อเสนอการปฏิรูปและเหตุผลประกอบ การปฏิรูปตำรวจ

(ประกอบหนังสือสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ที่ ส.ป.ท. จ.39/2560 ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม 2560 )

1. ปฏิรูปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งขณะนี้ เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ให้เป็นการบริหารทั้งราชการบริหารส่วนกลางเฉพาะในส่วนกลาง และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ

การบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะนี้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง รวมศูนย์บังคับบัญชาไว้ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติทีเดียว สายการบังคับบัญชาสั่งการและกำกับดูแลการปฏิบัติงานซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ในการกำกับดูแล ต้องปฏิรูปให้เป็นการบริหารทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำตามพื้นที่ในเขตจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

1.1 กำหนดให้การบริหารราชการของตำรวจ ตั้งแต่ตำรวจภูธรจังหวัด ลงไปจนถึงอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด กำกับดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจภูธรจังหวัด (ก.ตร.จังหวัด) เพื่อให้การปฏิบัติงานที่จังหวัดและอำเภอมีเจ้าภาพ และความรับผิดชอบทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการส่วนภูมิภาค พนักงานฝ่ายปกครอง ข้าราชการตำรวจและประชาชน เชื่อว่าจะทำให้ประชาชนเกิดความอุ่นใจ ให้ความร่วมมือและเชื่อมั่นในเกียรติศักดิ์ของข้าราชการตำรวจ ปัญหาอาชญากรรมและวิกฤติศรัทธาในองค์กรตำรวจจะลดลงและหมดไปและเป็นการสนับสนุนนโยบายประชารัฐของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง

1.2 ปรับปรุงการบริหารงานบุคคล โดยมีคณะกรรมการตำรวจส่วนกลาง (ก.ตร.ส่วนกลาง) และคณะกรรมการตำรวจจังหวัด (ก.ตร.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายการพิจารณาความดีความชอบในส่วนกลาง หรือในแต่ละจังหวัด และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคน แล้วแต่กรณี

ให้มีการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ อย่างมั่นคง ยึดประโยชน์ของบ้านเมือง และการคืนความสุขให้กับประชาชนเป็นที่ตั้ง เพื่อให้ข้าราชการตำรวจทุกคนมีขวัญกำลังใจที่ดี ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ซื่อสัตย์สุจริตและมั่นใจว่าทำดีต้องได้ดี และต้องทำให้คนดีได้ปกครอง ดูแลบ้านเมือง

1.3 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ที่เหมาะสม โดยเฉพาะควรพิจารณาให้กลับไปมอบให้กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงาน

รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน และมีหน่วยงานที่กระจายดูแลรับผิดชอบ บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ทุกตำบล หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด ทั่วประเทศ แทนการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้มีรัฐมนตรีคอยกำกับดูแลและรับผิดชอบโดยตรงอย่างใกล้ชิดเช่นเดียวกับ การจัดรูปแบบการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ที่แม้จะมี กองทัพบก เรือ อากาศ แต่ก็ยังสามารถมีสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมกำกับดูแลดำเนินการสนับสนุนการทำงานได้อย่างดี

2. ปฏิรูปหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและตำรวจภูธรจังหวัด ให้ดูแลรับผิดชอบเน้นหนัก การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะบทบาทการบังคับใช้กฎหมายในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ให้บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยต้องถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ การปฏิบัติและการสืบสวนสอบสวน ซึ่งไม่ส่งผลต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมหรือเป็นการกระทำผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงหรือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและใช้อำนาจทางปกครอง แต่กฎหมายกำหนดให้มีโทษทางอาญาที่ตำรวจรับผิดชอบปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ ไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับไปทำเพื่อทำให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับมาปฏิบัติภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจต้องเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์อย่างแท้จริง ดังนี้

2.1 ภารกิจหน้าที่ใดที่ไม่ใช่ภารกิจหลักตาม พ.ร.บ.สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง หรือเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงหรือส่วนราชการอื่น แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังปฏิบัติอยู่ทำให้สิ้นเปลืองกำลังพลและทำให้ไม่มีกำลังพลไปทำหน้าที่ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์อย่างแท้จริง ให้โอนภารกิจดังกล่าวไปยังหน่วยงานหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบหรือเหมาะสมดำเนินการ

2.2 งานรับผิดชอบดูแลการจราจรในพื้นที่เขตเมือง มอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่รับไปปฏิบัติรับผิดชอบโดยตรง ได้แก่กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาล เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนงานจราจรในระหว่างเมือง ให้กรมการขนส่งทางบกและกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม รับมอบไปรับผิดชอบปฏิบัติดูแลเพราะเป็นผู้ดูแล ก่อสร้างและปรับปรุงถนนหนทางและวัสดุอำนวยความสะดวกความปลอดภัยเกี่ยวกับการคมนาคมอยู่แล้ว

นอกจากนี้งานการจราจรเป็นงานบริการประชาชนและจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความปลอดภัย ความสะดวกในการเดินทางการคมนาคมขนส่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณรวมทั้งจัดหา กำลังคน การปรับปรุงถนนหนทาง การตัดถนนเพิ่มเติม เพื่อให้มีพื้นที่ถนนเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมเมื่อเทียบกับพื้นที่เมือง การปรับปรุงถนน ตรอก ซอกซอย รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ การบูรณาการแก้ปัญหาอย่างครบถ้วน

โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงและเมืองใหญ่ที่ต้องมีการแก้ไขปัญหาการจราจรอย่างเต็มที่ และ  
บูรณาการหลายๆหน่วยงานเข้ามาแก้ไขปัญหา อย่างจริงจัง

2.3 งานตรวจคนเข้าเมือง งานทะเบียนคนต่างด้าว มอบกลับคืนไปให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็น  
กระทรวงที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรง แต่ได้มอบให้กรมตำรวจขณะที่ยังสังกัดกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติ ก่อนโอนมา  
จัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รับกลับไปปฏิบัติและกำกับดูแล ทั้งนี้คณะกรรมการ  
กฤษฎีกาตีความชัดเจนว่า พ.ร.บ.คนเข้าเมือง เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่โอนไป  
เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามที่โอนกรมตำรวจให้ไปอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

เหตุผลประการสำคัญก็คือกระทรวงมหาดไทยมีเจ้าหน้าที่รวมทั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านกระจาย  
ปฏิบัติหน้าที่อยู่ทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล ทุกอำเภอจังหวัดทั่วประเทศ และมีระบบฐานข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง  
ครอบคลุมทั้งประเทศรับผิดชอบดูแลบุคคลที่เดินทางเข้าออกประเทศไทยโดยใช้หนังสือเดินทาง(Passport) และ  
บัตรผ่านแดน(Border pass)ที่เดินทางเข้าออกตามแนวชายแดนทั่วประเทศอยู่แล้ว นอกจากนั้นยังดูแลชนกลุ่ม  
น้อย แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน การดูแลงานตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นการรวมงานและการปฏิบัติ ตาม  
กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีเอกภาพและเป็นผลดีในการควบคุมการเคลื่อนย้ายประชากรของประเทศ  
สมาชิกอาเซียนอย่างเป็นระบบและดูแลคนเข้าออกราชอาณาจักรไทยได้อย่างทั่วถึงเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4 งานตำรวจรถไฟ มอบให้การรถไฟจัดหาเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

2.5 งานตำรวจป่าไม้ มอบให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ

2.6 งานตำรวจน้ำมอบให้เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่า

2.7 งานการทะเบียน การอนุมัติและการอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆ เช่น งานต่ออายุ  
ใบอนุญาตคนต่างด้าว โอนภารกิจนี้กลับไปให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ

2.8 โอนภารกิจการจับ และการสอบสวนในลักษณะคู่ขนาน โดยกรณีหน่วยงานใดรับคำร้องทุกข์  
หรือกล่าวโทษ หรือจับ ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนตามกลุ่มภารกิจจัดระเบียบสังคม เช่น  
โอนภารกิจให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามกฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง การจัดความเป็นระเบียบ  
เรียบร้อยของบ้านเมือง การบริการประชาชน ความผิดอาญาที่ไม่เป็นอาชญากรรมร้ายแรง การส่งเสริมการทำงาน  
การรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พ.ร.บ.การพนัน  
พ.ร.บ.อาวุธปืนฯ พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ร.บ.รักษาความสะอาด พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร ฯลฯ โอนภารกิจการจับ  
และการสอบสวนตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ให้กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เป็นต้น

ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่งานดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐสภา มีตำรวจรัฐสภาเป็นผู้ดูแล  
รับผิดชอบ แต่ตำรวจรัฐสภาไม่ได้สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใด

3. ปรับปรุงภารกิจด้านการสืบสวนและสอบสวนความผิดอาญาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครอง กับ ตำรวจและพนักงานอัยการเสียใหม่ให้เหมาะสม เพื่อให้ทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสองฝ่ายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ และ มาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบ ตามกฎหมาย หรือ กฎกระทรวงได้อย่างครบถ้วนและเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความเป็นธรรม และให้บริการ พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ มาตรา 258 ง (2) กำหนดให้ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญา ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ปัจจุบันกำหนดให้

1. ต้องมีการปรับปรุงระบบการสอบสวนใหม่
2. ระบบการสอบสวนใหม่นี้จะต้องให้มีการตรวจสอบ และถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและ พนักงานอัยการอย่างเหมาะสม
3. กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิด ขาดอายุความ
4. สร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการ สอบสวนคดีอาญา
5. กำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติ วิทยาศาสตร์ มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมี ทางเลือก

โดยควรปรับปรุงการสอบสวนดังนี้

3.1 ปรับปรุงบทบาทในการอำนวยความเป็นธรรมของกระทรวงมหาดไทย ให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาบางประเภทเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการสนับสนุน ให้การทำหน้าที่ของศูนย์ดำรง ธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดย

3.1.1 ออกกฎกระทรวงจัดระเบียบอำนาจหน้าที่การสอบสวน และการสอบสวนร่วมกัน ระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ในการทำหน้าที่ของหน่วยงาน และทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่อำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน และประโยชน์สูงสุดของบ้านเมือง

3.1.2 มอบภารกิจการบังคับใช้กฎหมายและการสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและ ปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ให้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครอง ความมั่นคง เศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อย สังคมวัฒนธรรม การรักษาสีงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การชลประทานราษฎร์ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การคุ้มครองผู้บริโภค คุ้มครองแรงงาน การจัดสรรที่ดิน การคุ้มครองเด็ก การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ

3.1.3 มอบให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง รับผิดชอบงานสอบสวน ตามภารกิจอื่นที่เกี่ยวกับ กฎหมายหมวดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง การจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมบ้านเมืองอื่นๆ เช่น การทำผิดเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับองค์กรปกครองท้องถิ่น การควบคุมอาคาร หมวดการทะเบียน หมวด เกษตรกรรม หมวดการศึกษา หมวดการสาธารณสุขและอนามัยชุมชน หมวดการส่งเสริมอาชีพ และการจ้างงาน หมวดการคมนาคมขนส่งและโทรคมนาคม หมวดภาษีอากรและการค้า หมวดอุตสาหกรรม

3.1.4 มอบให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง รับผิดชอบงานสอบสวนการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมสรรพากร ตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ของกรมการจัดหางาน กระทรวง แรงงาน งานตาม พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 งานกรมศุลกากรตาม พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 งานกรม ป่าไม้ ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ร.บ.สวนป่า พ.ร.บ.คุ้มครองเลื่อยยนต์ งานกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ร.บ.รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม งานผังเมือง งานของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และเหมืองแร่ ตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ร.บ.ควบคุมตึก และ พ.ร.บ.สภาการเหมืองแร่ โดยให้ทำการสอบสวนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ

3.2 เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานอัยการ กรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรม จังหวัด ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจับกุม การค้น การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด แจ้งประสานให้ พนักงานอัยการพิจารณาเข้าทำการควบคุมการดำเนินการในเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนนั้น

ทั้งนี้พนักงานอัยการอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการ ศูนย์ดำรงธรรม สั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน สืบสวนหรือดำเนินการเพื่อเป็นการอำนวย ความเป็นธรรมให้กับประชาชน หรือผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษนั้นได้ ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรม อาจแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เรื่องที่มีการร้องเรียนนั้น สั่งชะลอการดำเนินการเพื่อให้พนักงานอัยการร่วมเข้าควบคุมการดำเนินการได้ โดยมี เหตุผลดังนี้

3.2.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2478 จนปัจจุบัน บัญญัติให้ ทั้งปลัดอำเภอและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจสอบสวน ความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายใน เขตอำนาจของตนได้

ในอดีตจนปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทย มอบให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็น ผู้สอบสวน ดำเนินคดีความผิดประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายต่างๆที่มีโทษทางอาญาเพียงฝ่ายเดียว

ส่วนพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทยในอดีตขณะนั้นเห็นว่ามีภารกิจกา รพัฒนาบ้านเมืองหลายด้าน จึงกำหนดให้ทำการสอบสวนกฎหมายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก และการบริการประชาชนเพียง 16 ฉบับเช่น การทะเบียนราษฎร การค้าของเก่า

แต่ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2509 เรื่อยมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังคงมอบหมายให้พนักงาน สอบสวนฝ่ายปกครอง อำนาจความเป็นธรรมให้กับประชาชน สร้างระบบถ่วงดุล โดยออกข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยให้มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุมการสอบสวนและส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วม สอบสวน

โดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ แล้วแต่กรณี เข้าไปกำกับดูแลและ ควบคุมการสอบสวนหรือส่งปลัดอำเภอซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าไปร่วมสอบสวน เพื่อเป็นการ อำนาจความเป็นธรรมให้แก่ราษฎร ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม หรือกรณีเกิดคดีอาญาเกี่ยวกับการ ตัดไม้ทำลายป่า และทรัพยากรธรรมชาติ คดีวิสามัญฆาตกรรมหรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน กรณีมีการ ร้องเรียนว่าการสอบสวน ไม่เป็นธรรม หรือเห็นว่าพนักงานสอบสวนมีพฤติการณ์ไม่ชอบในการสอบสวนหรือเห็น ว่าอาจเกิด หรือเกิดการสอบสวนที่ไม่น่าเชื่อว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือสุจริตยุติธรรมล่าช้า ดังนี้

3.2.1.1 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 เรื่องระเบียบการสอบสวนคดีอาญาในจังหวัด อื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 ลงนามโดย พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น

3.2.1.2 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไข เพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 (ฉบับที่3) พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2525 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2536 (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2538 ประกาศ ณ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2523 ลงนามโดยนายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น

ซึ่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยข้างต้น นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ใช้ข้อบังคับดังกล่าวดูแลอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งกรณีไม่มีการร้องเรียนและกรณีมีการร้องเรียนจากประชาชนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เข้าไปเร่งรัดการสอบสวน การตรวจสอบสำนวนการสอบสวน การส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวน หรือการเข้าควบคุมโดยเป็นหัวหน้าพนักงาน

แม้หลังจากปี 2541 ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ในการสอบสวนคดีอาญา พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจก็ยังคงปฏิบัติตาม ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเรื่อยมา

จนกระทั่งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2556 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีคำสั่งที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่จะเข้าไปดูแลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมือง ในคดีป้องกันปราบปราม การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติ คดีวิสามัญฆาตกรรม และคดีสำคัญๆ ที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ทำให้กระทรวงมหาดไทยโดยนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย มีปัญหาในการเข้าไปควบคุม ตรวจสอบการสอบสวนคดีตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งคดีสำคัญๆ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเบื้องต้น เช่นที่ปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 **ทั้งๆที่สำนักงานอัยการสูงสุด ยังรับรองความเป็นพนักงานสอบสวนของปลัดอำเภอและพนักงานปกครองชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยอยู่เช่นเดิม** (ตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0007(พท)/ว 163 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 แนบมาพร้อมนี้) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจตามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาพ.ศ.2477

และทั้งๆที่ มาตรา 9 พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 (กรมตำรวจเดิมเป็นกรมฯหนึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย) กำหนดไว้ว่าให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจ หรือของข้าราชการตำรวจ ไปเป็นของนายกรัฐมนตรี ก็ตาม

ซึ่งเรื่องนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เคยหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 ไปยังสำนักงานกฤษฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) ได้ตอบข้อหารือว่า กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อันไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจ หรือในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจหรือของข้าราชการตำรวจ ได้แก่ พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา พ.ศ.2477 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พ.ร.บ.มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 พ.ร.บ.การพิมพ์ พ.ศ. 2484 เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายกลุ่มนี้จะไม่โอนไปเป็นของนายกรัฐมนตรี

3.3 คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 230/2549 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 โดยมี พลตำรวจเอกวิชัย เดชกฤษกร เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้เสนอรายงานการศึกษาวิจัย ซึ่งทำการวิจัยโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ เรื่องความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพและความคุ้มค่าต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทยเห็นว่า ปัญหาการสอบสวนที่เกิดขึ้นในขณะนี้คือการสอบสวนดำเนินคดีที่ล่าช้า (ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม) พนักงานสอบสวนต้องรับผิดชอบคดีในการสอบสวน ที่มีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีจำนวนพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจที่รับผิดชอบไม่มาก ทำให้ขาดคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกและการบริการให้กับประชาชน บกพร่อง

และนอกจากนั้นปรากฏว่า พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนบางคน ยังถูกผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีอำนาจ เป็นธรรมหรือประพฤตินิชอบบางคน ซึ่งไม่ได้ทำการสอบสวนคดีนั้นๆ ครอบงำ สั่งการให้บิดเบือน เปลี่ยนแปลงผลการสอบสวนให้ผิดไปจากข้อเท็จจริง เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาที่กระทำผิด ให้ออกพ้นจากการกระทำผิดในคดีนั้น โดยมีขอบ ซึ่งถ้าหากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ไม่มีคุณภาพ ไม่มีคุณธรรม ไม่มีการกำกับ ควบคุมดูแล ตรวจสอบให้เป็นตามหลักคุณธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม บ้านเมืองและสังคมจะมีปัญหา เพิ่มขึ้น เสียโอกาสในการพัฒนา ปัญหาของบ้านเมืองไม่ได้รับการแก้ไข และเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ผู้ที่เดือดร้อนที่สุดคือประชาชน

3.4 เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ กรณีเมื่อการสอบสวนคดีเสร็จ ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการแล้ว และพนักงานอัยการพิจารณาเห็นสิ่งไม่ฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 กำหนดให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมคำสั่งไม่ฟ้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาเห็นชอบและให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้ ทั้งนี้รวมทั้งคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกา หรือคำสั่งถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาของพนักงานอัยการได้ด้วย



แต่ปรากฏว่าได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 115/2557 สั่งแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตัดทอนอำนาจการอำนวยความสะดวกให้เป็นธรรมให้ราษฎรของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วให้ผู้บัญชาการตำรวจภาคเป็นผู้พิจารณาแทน ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการไม่ถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ กับพนักงานอัยการ และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นคนกลางระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานอัยการ ไม่อาจเข้าไปดูแลให้ความเป็นธรรม บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ทั้งๆที่อยู่ในฐานะผู้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทราบข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่มากกว่าตำรวจภูธรภาคซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในจังหวัดของตนเองได้

จึงควรยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 115/2557 ที่แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตัดทอนอำนาจการอำนวยความสะดวกให้เป็นธรรมให้ราษฎรของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีอัยการสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 และตามมาตรา 21/1 กรณีชี้ขาดว่าใครจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วให้ผู้บัญชาการตำรวจภาคเป็นผู้พิจารณาแทน เพราะทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ เข้าลักษณะ “ตำรวจสอบสวน อัยการเห็นว่าควรสั่งไม่ฟ้อง แต่กลับนำไปให้ตำรวจ พิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่ หากไม่เห็นด้วยให้ตำรวจมีอำนาจทำความเห็นแย้งอีก” และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นคนกลางและทราบข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่มากกว่าตำรวจภูธรภาค ไม่อาจดูแลให้ความเป็นธรรม บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ในฐานะผู้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนได้

นอกจากนั้น การพิจารณาสั่งการในส่วนงานการสอบสวนที่จังหวัดแต่ละจังหวัดจะรวดเร็วกว่า ประหยัดกว่าและน่าจะเป็นธรรมกว่า และประชาชนเข้าถึงร้องเรียนได้ง่ายและประหยัดกว่าการนำสำนวนไปมอบให้ผู้บัญชาการตำรวจภาค พิจารณาที่สำนักงานตำรวจภาค ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในจังหวัดของตนเอง

สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่ารัฐบาลนี้มีเจตนารมณ์อย่างแรงกล้าที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ช่วยเหลือแก้ปัญหาให้ประชาชนโดยรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จาก ประกาศคณะรักษาความสงบ ฉบับที่ 96/2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและการปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัด สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และประชาชนได้รับความพึงพอใจ โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานของศูนย์ดำรงธรรม และการบริหารงานของจังหวัด ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษ ลอร์ด แอคตัน (Lord John Dalberg-Acton: ค.ศ.1834-1902) กล่าวไว้ว่า "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men" "อำนาจทำให้คนทุจริต และอำนาจที่สมบูรณ์ก็ยิ่งทำให้คนทุจริตได้อย่างถึงที่สุด"

ซึ่งหากปัญหาเช่นนี้ มีมากขึ้นเรื่อยๆ และเกิดขึ้นในบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการปลุกกระตมมวลชนให้เกิดความคับแค้นทางจิตใจ ให้ไปเป็นฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายราชการบ้านเมืองมากขึ้นแล้ว ก็ยิ่งนับวันจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีทั้งความรวดเร็ว มีคุณภาพ คุณธรรม ความโปร่งใส และมีการตรวจสอบถ่วงดุล เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้ประชาชนได้ โดยเร่งด่วนต่อไป

4. มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและแก้ปัญหา "คับแค้นทางจิตใจยากไร้ทางวัตถุ" ให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบูรณาการและผสมผสานกันอย่างลงตัวระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน(ฝ่ายปกครองและส่วนราชการในพื้นที่) กับหน่วยงานรับผิดชอบด้านการปราบปรามและป้องกันโจรผู้ร้าย(เจ้าหน้าที่ตำรวจ) ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญา ทำงานร่วมกัน ประสานงานกัน โดยรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยโดยมีหัวหน้าหน่วยงานในภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ) เป็นตัวแทนและรับนโยบายของรัฐบาลไปกำกับดูแล อำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับสังคมและประชาชนแทนรัฐบาล เป็นไปด้วยดี

จึงเสนอแนวทางปฏิรูปตำรวจมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจเพื่อเป็นการคืนความสุขให้กับประชาชนมาพร้อมนี้

พันโท 

(กมล ประจวบเหมาะ)

นายกสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย