LDI Booklet ๔

ปฏิรูปตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

LDI Booklet ๔

ปฏิรูปตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (TD Forum)

ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

บรรณาธิการ พลเดช ปิ่นประทีป

ผู้เรียบเรียง ขวัญสุดา ขันธวิทย์

ออกแบบปก บันลือ กุณรักษ์

พิมพ์ครั้งแรก มีนาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ครั้งสอง ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด
เลขที่ ๕๙/๔ ซอยวัดพระเงิน
ถนนกาญจนาภิเษก ตำบลบางม่วง
อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
โทรศัพท์ ๐-๒๙๐๓-๘๒๕๗-๙

พิมพ์โดย โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย
Thailand Development Forum (TD Forum)
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
เลขที่ ๖๙๓ ถนนบำรุงเมือง
เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒
โทรสาร ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓
www.ldinet.org

สนับสนุนการพิมพ์ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
มูลนิธิสยามกัมมาจล
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

คำนำ

(พิมพ์ครั้งแรก)

ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรมนับเป็นเรื่องเด่นประเด็นร้อนที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลอยู่ในขณะนี้

อันที่จริงมีความสนใจต่อเรื่องนี้มาก่อนหน้านี้นานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการนักวิชาการและนักสิทธิมนุษยชน แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบกันอย่างจริงจังขนาดที่เรียกว่าเป็นการปฏิรูปนั้น แทบไม่มีโอกาสได้เกิดขึ้นเลย

เมื่อมีการรัฐประหารปี ๒๕๔๙ รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความตั้งใจที่จะทำการปฏิรูประบบตำรวจ แต่เนื่องจากมีเวลาบริหารประเทศในระยะสั้นเกินไป ซึ่งทำได้แต่เพียงการตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจขึ้นมาศึกษาและจัดทำข้อเสนอไว้เท่านั้น

ต่อมาอีกครั้งในช่วงของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้รื้อฟื้นคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจขึ้นมา แต่ในที่สุดก็ยังไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงอะไรได้มากนัก

หนังสือ “ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม” เล่มนี้ เป็นความพยายามของเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) ที่จะประมวลองค์ความรู้ ข้อมูล และข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปตำรวจ รวมไปถึงกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ โดย มุ่งหวังว่าจะเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้และขับเคลื่อนสังคมให้เกิดการต่อยอดไปสู่การดำเนินการจริงในระดับต่างๆ ตามโอกาสที่เปิดให้

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูล ความรู้และข้อเสนอแนวทางต่างๆ ที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจตามสมควร

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๔ มีนาคม ๒๕๕๗

คำนำ (พิมพ์ครั้งที่ ๒)

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เป็นภารกิจสานต่อการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการปฏิรูปชุดนายอานันท์ ปันยารชุน (คปร.) และคณะกรรมการปฏิรูปชุด นพ.ประเวศ วะสี (คสป.) ซึ่งเป็นไปตามมติและเจตนารมณ์ของที่ประชุมใหญ่สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม-๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นเวทีพบปะประชุมกันเป็นประจำของกลุ่มผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นจากทั่วประเทศที่ได้เคยร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและปฏิรูปประเทศไทยกันมายาวนานนับสิบปี ลักษณะของเวทีไม่ใช่การสัมมนาทางวิชาการทั่วไป แต่เป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างมีแบบแผนกระบวนการโดยใช้องค์ความรู้ หลักฐานข้อเท็จจริงและหลักวิชาการเป็นฐานในการดำเนินงาน (Academic Social Process)

LDI Booklet คือ เอกสารกึ่งวิชาการที่เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสังคม อันเป็นผลผลิตที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และแนวคิดแนวทางสำคัญ โดยได้มีการสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับใดระดับหนึ่งแล้ว การจัดพิมพ์ในรูปแบบหนังสือเล่มเล็กเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือทำงานของเครือข่ายในการขยายการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและยกระดับการเคลื่อนไหวทางปัญญากันภายกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเป็นด้านหลัก ส่วนจะมีผู้เห็นประโยชน์ในการนำไปต่อยอดขยายผลในวงกว้างไปกว่านั้นหรือนำไปผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องก็นับเป็นผลพลอยได้

ในรอบปีที่ผ่านมา โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำและผลิตเอกสารเล่มเล็กออกมาแล้วจำนวน ๑๒ เล่ม ได้แก่

๑. ประชาชนจัดการตนเอง : ๕ กรณีศึกษาการปฏิรูปสังคมจากภาคสนาม
๒. สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
๓. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

๔. ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

๕. ปฏิรูประบบตรวจสอบขจัดคอร์รัปชัน

๖. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร

๗. ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

๘. ปฏิรูปสังคม แก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมเข้มแข็ง

๙. ปฏิรูประบบพลังงาน

๑๐. ปฏิรูประบบเกษตรกรรม

๑๑. ปฏิรูประบบการเรียนรู้และจัดการการศึกษา

๑๒. ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ป้องกันการผูกขาด

เอกสารชุด LDI Booklet ได้รับความสนใจจากภาคีเครือข่ายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และช่วงที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งกลไกการบริหารประเทศและการปฏิรูปของ คสช. จนเอกสารได้หมดลงจึงมีกระแสเรียกร้องจากเครือข่ายให้จัดพิมพ์เพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อประจวบกับการเกิดกลไกใหม่ๆที่จะเข้ามารับภารกิจการปฏิรูปตามเสียงเรียกร้องของสังคม โครงการฯจึงได้ทำการจัดพิมพ์ซ้ำ โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระบางส่วนให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้จัดเป็นชุดๆสำหรับมอบเป็นอภินันทนาการแด่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกท่านอีกด้วย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

สารบัญ

คำนำ

สารบัญ

๑. คดีสองตายายเก็บเห็ดในป่า ๗

๒. ภาพรวมปัญหาระบบยุติธรรม ๙

๓. ข้อเสนอเชิงหลักการและแนวคิดในการปฏิรูป ๑๒

๔. ปัญหาของระบบตำรวจไทย ๑๕

๕. ข้อเสนอแนวทางปฏิรูปของคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจ ๑๘

๖. ตำรวจไม่ใช่กองทัพ: ข้อเสนอแนวทางปฏิรูปตำรวจในมิติอื่นๆ ๒๗

๗. กรณีศึกษาโครงสร้างและระบบตำรวจในประเทศญี่ปุ่น ๓๑

๘. ปฏิรูปอัยการ: ข้อเสนอที่มีการนำเสนอผ่านสื่อมวลชน ๓๗

๙. ปฏิรูปตุลาการ: ข้อเสนอจากเวทีเครือข่าย ๔๑

๑๐. ปฏิรูปแนวคิดด้านราชทัณฑ์ และการลงโทษ ๔๔

๑๑. สรุปกรอบประเด็นปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม ๕๑

บรรณานุกรม ๕๕

๑. คดีสองตายายเก็บเห็ดในป่า ✶✶✶

จากคดีที่สะท้อนความรู้สึกของคนจนที่ถูกผลกระทบจากระบบยุติธรรม คือ กรณีสองตายายในจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ขับมอร์เตอร์ไซด์ไปหาเห็ดในป่า กลับถูกเจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกและตัดไม้สักจำนวน ๗๒ ไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเดือน ก.ค. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา ทั้งที่ตำรวจสืบคดีจากรถเก่าๆ ของตายายที่จอดไว้ใกล้บริเวณที่เกิดเหตุ ประกอบกับไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจลงพื้นที่ไปสอบสวนหาหลักฐานใดๆ ซ้ำมีเพียงคำสารภาพจาก ๒ ตายายที่เข้าใจว่าให้เป็นการสารภาพคดีเข้าไปเก็บเห็ด ศาลชั้นต้นพิพากษาตามหลักฐานที่พนักงานอัยการนำเสนอ และได้ตัดสินให้จำคุกทั้งคู่ ๓๐ ปีและลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ขณะที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีเพื่อนบ้านมาร้องเรียนต่อสื่อมวลชนถึงกรณีดังกล่าว จนทำให้ศาลฎีกาได้ไต่ส่วนใหม่ จนทำให้สองตายายได้รอดพ้นจากความทุกข์ที่ต้องอยู่ในเรือนจำถึงสามปีกว่าโดยที่ไม่ได้มีความผิดใดใด กรณีนี้เป็นเพียงหนึ่งกรณีที่เกิดขึ้นจริงและยังคงเป็นคำถามถึงความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม

"สองตายายถูกจองจำได้อย่างไร" ทั้งที่สภาพจำเลยทั้งสองและวัตถุพยาน หลักฐานที่มีไม่สอดคล้องกับคดีที่แจ้งจับได้ การพิจารณาคดีข้างต้นนั้นเป็นการสะท้อนภาพว่า **"คุกเป็นที่จองจำคนจน"** ทั้งที่ระบบยุติธรรมมีหลายขั้นตอนและหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างเช่น เมื่อประชาชนถูกดำเนินคดี ฝ่ายพนักงานสอบสวนหรือตำรวจจะสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความจริง หาคนผิดมาดำเนินคดี และทำสำนวนข้อกล่าวหาเสนอต่อพนักงานอัยการ ศาลจะประทับรับฟ้อง ถ้าผู้เสียหายฟ้องศาลเองศาลจะไต่สวนมูลฟ้องว่าคดีนี้มีมูลเพียงพอที่จะฟ้องหรือไม่ ถ้าเป็นคดีอุกฉกรรจ์ศาลจะหา

ทนายความให้กับจำเลยเพื่อความเป็นธรรม การให้โจทย์สืบพยานก่อนพิสูจน์ความจริง การพิพากษา ศาลจะดูจากพยาน หลักฐานทั้งบุคคล เอกสาร พยานวัตถุ และการบังคับคดี ส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะทำหน้าที่ตามคำพิพากษานั้น เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนการพิจารณาคดีข้างต้นซึ่งไม่น่าจะนำคนผิดมาลงโทษเกิดขึ้นได้

ปัญหาข้างต้นนั้น เกิดจากการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน การขาดความรู้และงบประมาณจึงทำให้ไม่สามารถหาทนายความดีดีมาช่วยเหลือได้ ทั้งที่ทางสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถให้บริการปรึกษากฎหมายแก่ประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย และงบประมาณช่วยเหลือคดีจากกองทุนยุติธรรม และให้บริการรับคำขอค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา แต่ประชาชนส่วนใหญ่กลับไม่รู้จักและไม่ได้เข้าไปขอความช่วยเหลือ ประกอบกับความบกพร่องในกระบวนยุติธรรม จึงทำให้ประชาชนต้องลุกขึ้นมาถามถึงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบัน

ดังนั้น ภิญโญ ทองชัย ได้เสนอเป้าหมายการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในเวทีปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม ที่จัดขึ้นวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ อาคารศูนย์เยาวชน สวนลุมพินี กรุงเทพมหานคร ไว้ ๕ ข้อ คือ

๑) ทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
๒) เพื่อยุติความขัดแย้งเป็นไปอย่างสมานฉันท์และทุกคนอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข
๓) เพื่อลดการละเมิดสิทธิ์ของประชาชนโดยบุคคลจากในกระบวนการยุติธรรมให้หมดไป
๔) ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและปราศจากการทุจริต ประพฤติมิชอบ
๕) เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษที่เหมาะสมและเป็นภาระแก่รัฐน้อยลง

๒. ภาพรวมปัญหาระบบยุติธรรม ✶✶✶

กระบวนการยุติธรรม เป็นกระบวนการสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมและประชาชน ซึ่งบางกรณีเป็นข้อขัดแย้งเป็นเรื่องระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกัน บางกรณีที่เป็นกลุ่มนายทุนที่ใช้ความไม่รู้ในการเอาเปรียบประชาชน และสุดท้ายที่แก้ไขยากที่สุดคือ การขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ซึ่งมีข้อมูล หลักฐาน และอำนาจอยู่ในมือ ได้สร้างความเจ็บช้ำน้ำใจให้กับประชาชนคนยากในวงกว้าง

ผลการสัมมนาในหัวข้อ **"กระบวนการยุติธรรม กระบวนการที่ต้องปฏิรูปด่วน!"** ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า "กระบวนการยุติธรรมยังไม่ได้มีการปฏิรูปใหญ่อย่างจริงจัง ทำให้ที่ผ่านมา**กระบวนการยุติธรรมสนองสังคมไม่ได้** หรือไม่สามารถหยิบยื่นผลผลิตให้กับสังคมและประชาชนให้เกิดความมั่นใจและเกิดความศรัทธา จนกลายเป็นเงื่อนไขความไม่สงบสุขของประชาชนอย่างหนึ่ง" โดยเห็นว่า ประเทศไทยควรเกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมมากกว่ากระบวนการยุติธรรมไม่เป็นตัวของตัวเอง ไม่สามารถเป็นหลักประกันของสังคมให้มั่นคงได้ เพราะถูกครอบงำด้วยอำนาจรัฐ อำนาจทางการเมือง อำนาจเงิน รวมทั้ง อำนาจอื่นที่ทำให้ระบบยุติธรรมเสื่อมลง โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง เกิดการแย่งชิงอำนาจ อยู่ภายใต้การเอนเอียงหรือเป็นไปตามผลตอบแทนของอำนาจนิยม

ในเวทีเดียวกัน ศ.ดร.คณิต ณ นคร ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กล่าวถึง กระบวนการยุติธรรมเป็นประเด็นที่มีการพูดถึงอยู่ตลอดแต่ยังไม่มีการขับเคลื่อน โดยเสนอ ๒ เรื่องที่ควรปฏิรูปคือ ๑) การปฏิรูปกฎหมาย และ ๒) ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยทั้ง ๒ ส่วนนี้รัฐธรรมนูญได้เขียนแยกกันทั้งที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน

อีกทั้ง เห็นว่าการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ปัจจุบันมีหลายประเภท ที่สำคัญคือคดีอาญา ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีปัญหาอยู่ ๒ เรื่อง คือ ประสิทธิภาพ และการคุ้มครองสิทธิ และมีปัญหาในเรื่องของการจัดการ การบังคับใช้ อีกทั้ง การใช้งบประมาณในด้านการจัดการสูง เมื่อกระบวนยุติธรรมทางอาญาที่ดีจะทำให้การบังคับและคุ้มครองสิทธิได้จริง รวมถึง มีการตรวจสอบและแสดงความรับผิดชอบของผู้บังคับใช้กฎหมายได้จริงจะลดปริมาณคดีไปสู่ศาลได้มาก

อีกปัญหาคือ คนล้นคุก จากจำนวนผู้ต้องหาจำนวน ๒ แสนกว่าคน ทั้งที่เรือนจำสามารถบรรจุได้แค่แสนกว่าคนเท่านั้น ดังนั้น จะต้องมีการลดคดีเข้าสู่สายพาน หรือศาลควรเข้มงวดในการประทับฟ้อง การตรวจสอบความจริงก็ยังคงต้องปฏิรูปด้วยเช่นกัน เนื่องจากความล่าช้าและไม่เป็นเอกภาพ ต้องให้ความเป็นภาวะวิสัย ทั้งนี้ ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานก็มีความสำคัญ ที่ผ่านมาเจ้าพนักงานขาดประสิทธิภาพ ขาดการบริหารที่ดี รวมทั้งขาดการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน และสิ่งที่ต้องทำต่อไปคือ กระบวนการฟ้องร้องต้องเป็นกระบวนการเดียว องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจเจ้าพนักงานต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนต้องเข้าใจเรื่องกระบวนการยุติธรรม

ศาสตราจารย์(พิเศษ) สิทธิโชค ศรีเจริญ สภาทนายความ กล่าวถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๔๐ ระบุถึง **สิทธิของทุกคนในกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม** แต่ประชาชนยังไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว จนทำให้มีคดีคงค้างในศาลมากกว่า ๔ หมื่นคดีในปัจจุบัน ปัจจุบันเมื่อประชาชนเดือดร้อนก็จะวิ่งเข้าหาผู้ทรงอิทธิพล เพื่อใช้ระบบเหล่านั้นแทน และกล่าวถึง การรับแจ้งความของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเรื่องยาก ทั้งที่เป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ในหนังสือ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย ได้สรุปว่า ระบบยุติธรรมปัจจุบันเป็น “ระบบยุติธรรมแยกส่วน” กล่าวคือ ศาล เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เพียงตัดสินคดี อัยการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งฟ้อง ทนายความเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ว่าความ มองว่าตำรวจเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เพียงสอบสวน

และจับกุมผู้ต้องหา และตราบที่องค์กรแต่ละแห่งแต่ละภาคส่วนไม่ร่วมกันสืบค้นหาสาเหตุต้นตอที่แท้จริงแห่งปัญหา และทำงานตามหน้าที่เหมือนสายพานในโรงงาน ระบบยุติธรรมทั้งระบบก็จะทำหน้าที่เป็นเพียงแต่การตั้งรับไม่อาจคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพได้

จากการศึกษาข้อมูลมีงานวิจัยทั้งภาครัฐและนักวิชาการมากมายเห็นควรให้ต้องมีการปฏิรูประบบยุติธรรม ให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะการปฏิรูป “ตำรวจ” โดยในปี ๒๕๔๙ ทางรัฐบาลที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ” ขึ้น เพื่อจัดทำร่างกฎหมาย ๒ ฉบับ ว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อสอบสวนการกระทำอันผิดกฎหมายของตำรวจ ร่างทั้งสองฉบับได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างทั้งสองไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา การพิจารณาเป็นไปอย่างล่าช้าและยิ่งช้าลงเมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงซึ่งคบคิดกับนักการเมืองเสนอความเห็นแย้งและนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปคณะกรรมการกฤษฎีกา กว่าจะแก้ไขร่างทั้งสองเสร็จและนำเสนอร่างไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็หมดอายุความของสภาและรัฐบาล

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐบาลภายใต้รัฐบาล ฯพณฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีความพยายามปฏิรูปตำรวจอีกครั้ง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจขึ้น แต่เนื่องจากอายุของรัฐบาลสั้น จึงได้ สั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบปฏิบัติที่สำคัญๆ เช่น ระเบียบการเลื่อนชั้นยศของนายตำรวจชั้นประทวน (จ่าสิบตำรวจหรือดาบตำรวจ) ขึ้นเป็นนายตำรวจสัญญาบัตร (ร้อยตำรวจตรี) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิรูประบบยุติธรรม จึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทั้งในภาพรวมของกระบวนการยุติธรรม หรือการแยกปฏิรูปเชิงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานในแต่ละส่วน ซึ่งมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไป

๓. ข้อเสนอเชิงหลักการและแนวคิดในการปฏิรูป

๑) ปัญหาของระบบยุติธรรมเป็นเชิงโครงสร้าง การแก้ปัญหาต้องแก้ทั้งระบบ ไม่ใช่การแก้ปัญหาแบบแยกส่วน ยิ่งแก้จะยิ่งพัน

สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้เสนอความเห็นในเอกสารประกอบการอบรม "กระบวนการยุติธรรมความเชื่อมั่นของสังคม" ได้กล่าวถึง สถานการณ์ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมว่า ความไม่เป็นระบบของระบบงานบริหารงานยุติธรรมของประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญนำสู่การทำงานของหน่วยกระบวนการยุติธรรมที่ขาดทิศทาง ซ้ำซ้อน ขาดความโปร่งใสในการตรวจสอบและบางครั้งต้องแข่งขันกันเองในการสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจขององค์กรตนเอง ซึ่งล้วนนำไปสู่ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลเกินสมควรและปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบอื่นๆ การคิดปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน หรือพยายามให้หน่วยงานนั้นเป็นหลักในการเข้าแก้ปัญหา แต่ในเมื่อปัญหาของกระบวนการยุติธรรมเป็นระบบและเชิงโครงสร้างที่ต้องเข้าใจในความเชื่อมโยง

๒) กระบวนการยุติธรรมต้องทำงานเป็นระบบโดยมีเป้าหมายคือ ความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

ระบบการตรวจสอบและวัดประสิทธิภาพการทำงาน เป็นการวัดความสำเร็จของผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงาน จึงทำให้เจ้าพนักงานในส่วนงานต่างๆ พยายามปิดคดีให้จบโดยเร็วจนไม่คำนึงถึงความเป็นจริงให้ละเอียดและรอบคอบ ดังนั้น ในกระบวนการยุติธรรมไม่อาจจะดูจากสถิติทางปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นได้เพียงอย่างเดียว เช่น วัดจากสถิติการจัดผู้ต้องหาที่สูงขึ้นของตำรวจ สถิติการฟ้องคดีและการชนะคดีของพนักงานอัยการ สถิติปริมาณการพิจารณาคดีของศาลหรือปริมาณนักโทษที่อยู่ในเรือนจำ และทำให้ประชาชนรู้สึกเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความเข้าใจในคุณค่าของหลักนิติธรรม

๓) การสร้างความเชื่อมั่นของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมให้กลับคืนมา

ปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดที่หมักหมมอยู่กับสังคมไทยที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของสังคมที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมคือการทุจริตคอร์รัปชั่น การละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจที่รับสินบน การปฏิบัติหน้าที่เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว หรือพนักงานอัยการปล่อยยื้อคดีจนหมดอายุความ ทนายความที่ต้องการให้จบคดีโดยเร็วโดยไม่ได้คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับลูกความ ศาลที่พิจารณาคดีแต่เพียงเอกสารที่ทางอัยการเสนอมาเท่านั้น หรือหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ที่เต็มไปด้วยพวกพ้อง และผู้บริหารระดับสูงถูกซื้อตัวจนกลไกภายในเป็นอัมพาต

๔) สร้างกระบวนการยุติธรรมใหม่และปฏิรูปนักนิติศาสตร์

ดร.จรัญ เสนอว่า อยากได้กระบวนการยุติธรรมใหม่ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ พนักงานอัยการ ทนายความ ตุลาการ ต้องผ่านการตรวจสอบจากประชาชน และถือเอาประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ไม่รับใช้อำนาจทางการเมือง ไม่ยอมสยบต่ออำนาจเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีการปฏิรูปนักนิติศาสตร์ เพราะนักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่เรียนเมืองนอก ถ่ายทอดมุมมองเฉพาะเมืองนอก ซึ่งไม่เหมาะสำหรับที่ใดที่หนึ่ง อีกทั้ง ไม่มีใครที่มีพลังพอในการรวบรวมนักคิดนักปฏิบัติที่กระจายตามจุดต่างๆ มารวมกันได้ มองเพียงแต่เป็นเพียงเรื่องของใครของมัน ห้ามข้ามสายงาน ทำให้การปฏิรูปไม่เคยสำเร็จ และที่สำคัญคืออำนาจที่ใหญ่พอที่จะทำได้

๕) การปรับปรุงข้อกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมภายใต้กระบวนการยุติธรรม

ปัญหาที่สร้างภาระให้กับกระบวนการยุติธรรม คือ การวางกฎกติกาอันไม่ชอบธรรมให้กับประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายแพ่ง ซึ่งต้องใช้กระบวนการทางศาล ซึ่งส่วนใหญ่มีเหตุจากสถาบันการเงินฟ้องร้องลูกหนี้จำนวนมาก ซึ่งพบว่า ข้อกฎหมายบางส่วนสนับสนุนให้ประชาชนได้รับสิทธิ์อันชอบธรรม เช่น

กฎระเบียบที่เป็นกติกาที่ใช้กับลูกหนี้เกิดจากสถาบันการเงิน เช่น “ผิดนัดส่งเงินหนึ่งงวดเท่ากับผิดนัดทุกงวด” หรือ “กรมบังคับคดีที่ใช้ราคาประเมินที่หลักทรัพย์ที่เป็นราคาจากกรมที่ดิน ทั้งที่ตอนประเมินหลักทรัพย์ใช้ราคาประเมินจากบริษัทเอกชน” หรือกรณี หนี้บัตรเครดิตสามารถยึดรถและบ้านได้ หรือกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อีกทั้งข้อขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน ข้อกฎหมายให้ประชาชนเป็นผู้พิสูจน์สิทธิ์แทนภาครัฐ ทั้งที่รัฐเป็นคนทำเอกสาร ข้อมูล และมีนักกฎหมายเฉพาะที่ใช้ปกป้องสิทธิ์ของรัฐ จึงทำให้มีคดีพิพาทเรื่องที่ดินจำนวนมากด้วยเช่นกัน

๖) การสร้างบุคลากรมืออาชีพในกระบวนการยุติธรรม

ต้องสร้างบุคลากรที่มั่นคง กล้าหาญ รักในความยุติธรรม ก่อนเข้ากระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ การสร้างวุฒิภาวะและกระบวนทัศน์ใหม่ของบุคลากร กล่าวคือ ทนายความที่ทำงานควรมีประสบการณ์ ผ่านการเรียนรู้งานมามากพอสมควร ไม่ใช่เอาคดีที่ไม่ถนัดมาทดสอบความโง่ของตนเอง ปัญหาคือทนายความไม่มีสถานที่ให้ทนายความได้เรียนรู้ก่อนการปฏิบัติหน้าที่จริง มีบัณฑิตที่จบมาโดยไม่มีสถานที่ฝึกงานรับรอง ซึ่งต่างจากหมอที่ฝึกประสบการณ์ควบคู่กับการเรียน สรุปคือกระบวนยุติธรรมต้องการมืออาชีพ

๗) การมอบอาวุธทางปัญญาให้ประชาชน

ปัญญาคืออาวุธในการต่อสู้กับความไม่ชอบธรรม การเข้าถึงกฎหมาย การฉ้อฉลของผู้รักษากฎหมาย หรือการนำกฎหมายไปใช้เอาเปรียบประชาชน อีกทั้ง สำหรับบุคคลที่ยังไม่พร้อมที่จะต่อสู้กับปัญหาข้างต้น ควรเสริมเครื่องมือ คือ องค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ ที่ช่วยเหลือประชาชนให้มากขึ้น เข้าถึงได้ง่าย และไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยมีพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถให้คำปรึกษาที่ถูกต้อง หรือสามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้นได้ เช่น ที่ปรึกษาชุมชน อัยการชุมชน ตำรวจชุมชน หรือ ยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

๔. ปัญหาของระบบตำรวจไทย ✱✱✱

เคารพเอื้อเฟื้อต่อหน้าที่ กรุณาปราณีต่อประชาชน

อดทนต่อความเจ็บใจ ไม่หวั่นไหวต่อความยากลำบาก

ไม่มักมากในลาภผล มุ่งบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์แก่ปวงชน

ดำรงตนในยุติธรรม กระทำการด้วยปัญญา

รักษาความไม่ประมาทเสมอชีวิต

อุดมคติของตำรวจ

ว่าด้วย "ตำรวจ"

ตำรวจเป็นด่านแรกที่ใกล้ชิดกับประชาชนและสัมผัสกับกฎหมาย คนจำนวนมากจึงเห็นด้วยว่าตำรวจ คือ กฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองการปรากฏตัว ความประพฤติและประสิทธิผลของตำรวจย่อมมีผลได้ทั้งในทางที่ทำลาย หรือสร้างสรรค์สังคม ดังนั้น เมื่อตำรวจเป็นต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรม เมื่อต้นน้ำมีน้ำเสียย่อมทำให้กลางน้ำและท้ายน้ำกลายเป็นน้ำเน่า แต่ถ้าต้นน้ำเป็นน้ำสะอาด กลางน้ำและท้ายน้ำย่อมเป็นน้ำใสไว้ใช้หล่อเลี้ยงของทุกสรรพชีวิต

ทำไมต้องปฏิรูป "ระบบตำรวจ"

มีคำพังเพยสอนลูกสอนหลานมาอย่างยาวนานว่า "รถไฟ เรือ เมล์ ลิเก ตำรวจ" เป็น ๕ อาชีพที่เชื่อถือไม่ได้ ปัจจุบันสถานการณ์กลับยิ่งเลวร้ายลงอีก โดยเฉพาะการเสื่อมศรัทธาอย่างสูงสุดในหมู่ประชาชนและถือว่าเป็นองค์กรระดับต้นๆ ที่ประชาชนต้องได้รับการปฏิรูประบบ "ตำรวจ" เห็นได้ชัดจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อ ๖ แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ของสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ "นิด้าโพล" ระหว่างวันที่ ๒๘-๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จากประชาชนทั่วทุกภูมิภาค จำนวน

๑,๒๓๔ ตัวอย่าง พบว่า ประชาชนร้อยละ ๔๙.๑๑ เห็นด้วยกับการปฏิรูปโครงสร้างตำรวจ ต้องให้ตำรวจเป็นของประชาชนและให้ความดีความชอบกับตำรวจ และให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ขณะที่ร้อยละ ๔๒.๒๒ ระบุว่า ไม่เห็นด้วย และร้อยละ ๘.๖๗ ระบุว่าไม่แน่ใจ

ตำรวจถือว่าเป็นต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้ง กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation) สังกัดกระทรวงยุติธรรม เจ้าพนักงานรัฐทั้งหมดมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยประโยชน์ให้กับประชาชน แต่กลับพบว่า ตำรวจกลับหันปลายกระบอกปืนมาใส่ประชาชน อย่างที่เห็นได้ชัดจากภาพข่าววันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๗ มีผู้ก่อการร้ายใส่ชุดสีดำ ยิงปืนใส่กลุ่มผู้ชุมนุม กปปส. หน้าสโมสรกองทัพบก ซึ่งหลังจากการ์ด กปปส. ควบคุมตัวไว้ได้ จากการตรวจสอบกลับพบว่า ผู้ก่อเหตุร้ายคนนั้นเป็น “ตำรวจ” ข่าวนี้ได้สร้างภาพสะท้อนใจของประชาชนว่า ตำรวจซึ่งที่พึ่งของประชาชนมาช้านาน แต่ถ้าตำรวจกลายเป็นผู้ก่อการร้ายเสียเอง แล้วประชาชนจะพึ่งใครได้

ความเป็นจริงของ “ตำรวจ”

ตามความเห็นของประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ “พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร กล่าวถึง**ความยากลำบากในการปฏิรูปตำรวจที่ผ่านมา คือ นักการเมือง** ซึ่งต้องการจะให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ควบคุมและสั่งการตำรวจได้ทั้งประเทศเพราะถ้าเป็นเช่นนั้น นักการเมืองควบคุมเพียงผู้บัญชาการสูงสุดได้เพียงคนเดียวก็เท่ากับว่าได้ตำรวจทั้งประเทศไว้ในเงื้อมมือ ซึ่งพบว่านายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ก็พอใจที่จะมีอำนาจควบคุมและสั่งการตำรวจได้ทั้งประเทศเช่นเดียวกัน

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม (ในขณะนั้น) ในฐานะเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจสมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ กล่าวว่า “งานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่

ในช่วงนั้นมีความคาดหวังที่จะเห็นความเปลี่ยนแปลงในองค์กรตำรวจสูงมาก แต่เมื่อไปสำรวจในมุมมองตำรวจกลับพบปัญหาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนมองตำรวจลบเกินจริง ทั้งที่ตำรวจดีๆ มีเยอะมาก อีกทั้ง ยังคาดหวังกับตำรวจเกินความสามารถที่เป็นจริง" ทั้งนี้ ได้แบ่งปัญหาขององค์กรตำรวจเป็น ๓ ด้าน คือ

๑) ด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการ พบว่า โครงสร้างองค์กรที่รวบอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางอย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้ถูกแทรกแซงจากอำนาจและอิทธิพลต่างๆ ได้โดยง่าย มีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป มีภารกิจที่มิใช่ภารกิจของตำรวจอยู่มาก มีการจัดองค์กรแบบกึ่งทหาร ระบบยศตำรวจไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพงานปัจจุบัน และงานสอบสวนขาดอิสระ ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม

๒) ด้านการบริหารงานบุคคลและวิชาชีพตำรวจ พบปัญหาการละเลยการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลมีการวิ่งเต้นใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งจนเป็นที่มาของทุจริตประพฤติ มิชอบ การสรรหาและผลิตบุคลากรยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของวิชาชีพและสภาสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรและเพิ่มทักษะความชำนาญยังมีน้อยเกินไปและไม่ทั่วถึง ที่สำคัญยังมีปัญหาสวัสดิการและค่าตอบแทนต่ำ รวมถึงไม่มีเส้นทางความก้าวหน้าที่ชัดเจนโดยเฉพาะข้าราชการชั้นประทวน และ

๓) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลไกในการตรวจสอบ ซึ่งเป็นประเด็นเพิ่มเติม พบว่า ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจ พบปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่สะท้อนการเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และไม่มีองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจที่เป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๕. ข้อเสนอแนวทางปฏิรูป ✶✶✶ ของคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจ

แนวทางการปฏิรูปตำรวจ

ในการปฏิรูป "ตำรวจ" ได้มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปตำรวจไว้หลากหลายองค์กร โดยเฉพาะ การศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดย ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ และ พล.ต.อ.วสิษฐ เดชกุญชร อดีตรองอธิบดีกรมตำรวจเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เสนอให้มีการแนวทางการปฏิรูปตำรวจไว้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังมีแนวทางการปฏิรูประบบงานตำรวจของ พรรคประชาธิปัตย์ได้นำตัวอย่างการบริหารรูปแบบจากประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศที่ประสบความสำเร็จมาเป็นทิศทางในการปรับโครงสร้างตำรวจ ซึ่งสามารถประมวลภาพรวมการปฏิรูปตำรวจ ดังนี้

๑. ผลการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้วางกรอบการปฏิรูประบบตำรวจไว้ ๑๐ ประเด็น โดยให้ความเห็นว่าเป็นการอุดช่องโหว่และแก้ไขปัญหาขององค์กรตำรวจอย่างครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว สรุปได้ดังนี้

๑) การกระจายอำนาจการบริหารงาน

องค์กรตำรวจในปัจจุบัน มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป อีกทั้ง สายการบังคับบัญชายาวมากทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการ และการบริหารงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเสนอให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑-๙ และนครบาลมีสถานะ "เสมือน

เป็นนิติบุคคล" ที่มีความคล่องตัวและเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ทั้งนี้ ผบ.ตร. ยังสามารถกำกับดูแลหน่วยงานอื่นที่ได้รับการยกสถานะเหมือนเดิม อีกทั้ง ยังมีหน่วยขึ้นตรงทั้งในระดับกองบัญชาการและกองบังคับการที่รับผิดชอบอาชญากรรมพิเศษซึ่งจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญและศักยภาพสูง เช่น งานปราบปรามองค์กรอาชญากรรม การก่อการร้าย งานความร่วมมือกับต่างประเทศ

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ

เมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่กองบัญชาการภาคและนครบาลแล้ว จะมีการสร้างกลไกกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจร่วมทั้งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ โดยการตั้งกรรมการกำกับการบริหารทุกระดับ โดยมี "คณะกรรมการนโยบายตำรวจ" ทั้งในระดับชาติและระดับนครบาล โดยมีรูปแบบและองค์ประกอบโดยสรุป ดังนี้

• **คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)** มีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนจากคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมและคณะกรรมการข้าราชการอัยการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิจากการสรรหาอีก ๘ คน เป็นนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสังคม โดยมีหน้าที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารราชการทั่วไปและระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวม กำกับดูแลสำนักงานตำรวจตำรวจภูธรภาค และสำนักงานตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจภูธรภาคและสำนักงานตำรวจอื่นให้ปฏิบัติตามนโยบาย โดยมี "สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ" เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับ ก.ต.ช. และมีความอิสระอย่างเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การเลขาธิการซึ่งมาจากการสรรหาของ ก.ต.ช. เป็นผู้รับผิดชอบการทำงานของสำนักงานและปฏิบัติหน้าที่เป็นกองเลขานุการของ ก.ต.ช. เพื่อทำ

หน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆในการพัฒนาระบบงานตำรวจ เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอเกี่ยวกับการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม ฯลฯ

• **"คณะกรรมการนโยบายตำรวจในระดับรอง"** โดยมีองค์กรประกอบจากคณะกรรมการ ก.ต.ช. และผู้แทนจากคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ผู้แทนจากส่วนต่างๆ เช่น คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการอัยการ ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย สภาทนายความและผู้ทางคุณวุฒิเป็นกรรมการ เป็นต้น คณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารราชการทั่วไปและระบบบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเอง ตลอดจนกำกับดูแลให้หน่วยตำรวจในสังกัดปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และมติ ก.ต.ช. รวมทั้งมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงในกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค และกองบัญชาการตำรวจอื่นๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.ต.ช. โดยมี "สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ" ที่เป็นอิสระของแต่ละกองบัญชาการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย โดยจะมีผู้อำนวยการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

• ทั้งนี้ยังมี**คณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัดและสถานีตำรวจ**

๓) การสร้างกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ

แม้โครงสร้างปัจจุบัน **สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีระบบ "จเรตำรวจ" แต่ก็ยังขาดอิสระ**เป็นเพียงหน่วยงานภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเอง นอกจากนี้ ยังพบว่าเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับตำรวจที่ถูกส่งไปยังองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่เรื่องส่วนใหญ่ถูกส่งกลับที่หน่วยงานต้นสังกัดให้รับทราบ แก้ไข

เยียวยา ซึ่งหลายกรณีไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเยียวยาได้จริง **จึงเสนอให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาคดีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ" เป็นหน่วยงานอิสระและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นไปตาม ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ พ.ศ... ที่ผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการ ๕ ท่านที่ไม่เป็นข้าราชการตำรวจและอดีตข้าราชการตำรวจ หรือพ้นจากการเป็นตำรวจมาแล้วอย่างน้อย ๕ ปี และมาจากกระบวนการสรรหา และมีสำนักงานของคณะกรรมการขึ้นเป็นหน่วยงานเลขานุการและรับผิดชอบงานธุรการ โดยจะรายงานผลการดำเนินงานไปยัง ก.ต.ช. และคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการดำเนินการในเชิงนโยบายต่อการพัฒนาระบบงานตำรวจต่อไป

๔) การถ่ายโอนภารกิจที่มิใช่ของตำรวจ

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจได้สรุปภารกิจหลักของสำนักงานไว้ ๓ ประการคือ

๔.๑) การถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

๔.๒) การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา

๔.๓) การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเสนอให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรงรับผิดชอบแทน อาทิเช่น งานตรวจคนเข้าเมือง

งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ งานตำรวจรถไฟ งานตำรวจน้ำ และงานตำรวจทางหลวง เป็นต้น อีกทั้ง เสนอให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของหน่วยงานในภารกิจสนับสนุนบางอย่างเช่น งานโรงพยาบาลตำรวจ หรืองานการออกแบบสถาปัตยกรรมไปเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษเพื่อการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว

อีกทั้งบางภารกิจควรกระจายบทบาทไปสู่ความร่วมมือกับชุมชน ตามแนวทาง “ยุติธรรมชุมชน” เช่น การป้องกันอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่ร้ายแรง เป็นต้น

๕) การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวน

งานสอบสวนถือเป็นบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน สำนวน และมีความเห็นทางคดี แต่ที่ผ่านมากลับไม่ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ เสริมประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้คดีจำนวนมาก กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คณะกรรมการฯ มีข้อเสนอ ดังนี้

๕.๑) ตั้งหน่วยงานสอบสวนส่วนกลาง เพื่อพัฒนาด้านวิชาการของงานสอบสวนที่มีลักษณะเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นวิชาชีพ มีทักษะความรู้และช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน

๕.๒) ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนไม่ถูกแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ตลอดจนสร้างดุลยภาพในบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน

๕.๓) กำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเทียบเคียงกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม

๖) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ

ทิศทางของ “งานโรงพัก” ตามโครงการสร้างใหม่ คือ

๖.๑) ทบทวนภารกิจและมอบหมายภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับให้หน่วยงานอื่น เพื่อนำกำลังไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บริการประชาชนและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างเต็มที่

๖.๒) เน้นการดำเนินการเชิงป้องกัน โดยใช้หลักการ “ยุติธรรมชุมชน” ด้วยการส่งเสริมให้ชุมชนร่วมดำเนินการกับตำรวจในฐานะ “หุ้นส่วน” ในงานป้องกันอาชญากรรม ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเบื้องต้น รวมถึงงานรักษาความปลอดภัยตามห้างสรรพสินค้า ร้านทอง ซึ่งสามารถให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองได้

๖.๓) แบ่งขนาดสถานีตำรวจใหม่เป็นขนาดเล็ก-กลาง-ใหญ่ เป็นไปตามปริมาณงาน ขนาดพื้นที่ความรับผิดชอบ และสัดส่วนการดูแลประชาชน โดยการกำหนดขนาดของสถานีตำรวจจะทำให้สามารถกำหนดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๖.๔) ปรับเปลี่ยนสายงานและการบริหารงานในสถานีตำรวจเหมาะสม โดยเสนอให้จัดรูปแบบงานในโรงพักเป็นแบบ “จุดเดียวเบ็ดเสร็จ” หรือ One-stop service ไม่แยกงานสืบสวนกับสอบสวนออกจากกัน ทำงานเบ็ดเสร็จในตัวเอง ไม่ต้องไปใช้งานกันข้ามสาย อีกทั้ง ยังเห็นควรให้เพิ่มสายงานใหม่ในอนาคต เช่น งานด้านป้องกัน หรือด้านบริการประชาชน เป็นต้น

๗) การพัฒนากระบวนการสรรหาการผลิตและการพัฒนาบุคลากรตำรวจ

๗.๑) ยกสถานะโรงเรียนนายร้อย คณะกรรมการฯ เสนอให้ยกระดับหน่วยงานในการผลิตและพัฒนาบุคลากรตำรวจ ให้เป็น

“สถาบันการศึกษาวิชาการของตำรวจ” อย่างแท้จริง โดยควรมีหลักสูตรที่เน้นวิชาการ “ตำรวจสมัยใหม่” และพัฒนาเป็นหน่วยงานอิสระในรูปแบบของ “หน่วยบริหารรูปแบบพิเศษ” หรือ S.D.U. (Service Delivery Unit) ที่มีการบริหารจัดการคล่องตัวไม่ขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ **มีภารกิจเพื่อผลิตนักเรียนนายร้อยเพื่อป้อนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ได้ หรือฝึกอบรมวิทยากรตำรวจ**

๗.๒) เพิ่มคุณวุฒินักเรียนพลตำรวจ คณะกรรมการฯ เสนอให้ การผลิตตำรวจชั้นประทวนของโรงเรียนตำรวจภูธรที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ รวมการฝึกอบรมและพัฒนาใน “หน่วยงานกลาง” รวมทั้งกำหนดมาตรฐานละคุณภาพให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้ง มีการปรับหลักสูตรให้นักศึกษาที่จบระดับมัธยมศึกษาที่ ๖ เมื่อเข้ารับการอบรมกับทางโรงเรียนแล้วให้ผู้ที่ผ่านการอบรมมีคุณวุฒิเพิ่มเติม อาจเทียบเท่าระดับอนุปริญญาเพื่อลดปัญหาค่าตอบแทนต่ำอีกทั้งเป็นแรงจูงใจให้พัฒนาคุณวุฒิของตนเองต่อไป

๘) การปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ

คณะกรรมการได้เล็งเห็นปัญหาของตำรวจในปัจจุบันที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำและมีสวัสดิการในการประกอบอาชีพน้อย ในขณะที่อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายมากจนเกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงกว้าง จึงเสนอให้วางแนวทางการการกำหนดเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ ค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่นๆ โดยแยกบัญชีเงินเดือนข้าราชการตำรวจออกจากบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อให้มีระดับเงินเดือน ค่าตอบแทนเทียบเท่ากับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติกรรมและเหมาะสมกับภาระหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ ก่อนจะมีการแยกบัญชีเงินเดือนออกจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป อาจจะแบ่งกำลังพลตำรวจออกเป็น ๒ ประเภท คืองานที่ไม่ได้ปฏิบัติงานตำรวจโดยแท้ เช่น งานสนับสนุนต่างๆ ให้เป็นข้าราชการที่ไม่มีชั้นยศ กับงานในหน้าที่ตำรวจ

๙) การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน

คณะกรรมการมีข้อเสนอ ดังนี้

๙.๑) ตำรวจชั้นประทวนที่มีการพัฒนาตนเองจนได้วุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาที่เหมาะสม และจากสถาบันที่มีคุณภาพ ควรได้รับการเลื่อนระดับเป็นชั้นสัญญาบัตรโดยเร็วที่สุด

๙.๒) กำหนดให้มีตำแหน่งสัญญาบัตรเพิ่มเติมในด้านการให้บริการประชาชน เช่น สารวัตรบริการประชาชน ผู้ช่วยสารวัตร เป็นต้น

๙.๓) ลดความถี่ของ “ชั้นยศ” ในระดับ ประทวน โดยกำหนดให้มียศ “ดาบตำรวจ” เพียงชั้นยศเดียว เพราะในความเป็นจริงแล้วตำรวจชั้นประทวนตั้งแต่ยศ “สิบตำรวจตรี” ถึง “ดาบตำรวจ” มีตำแหน่งเดียวกันหมดคือ “ผู้บังคับหมู่”

๑๐) การจัดตั้งหน่วยงานพัฒนากระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการสร้าง “หลักนิติธรรม” ให้เกิดแก่สังคมไทย แม้ปัจจุบันจะมี “แผนแม่บท” เป็นกรอบทิศทางการพัฒนา แต่การบริหารจัดการได้ดำเนินการตามแผนอย่างจริงจัง

ดังนั้นเพื่อให้การปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม รวมทั้ง การพัฒนาระบบงานตำรวจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล จึงควรให้จัดตั้ง “สถาบันส่งเสริมหลักนิติธรรม” ขึ้น เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการคล่องตัว มีอิสระตามสมควร และมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมหลักนิติธรรม

ภารกิจสำคัญของ “สถาบันส่งเสริมหลักนิติธรรม”ยังรวมการสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการปฏิรูปและพัฒนากิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนสังคมให้เห็นความจำเป็นของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้และทั้งนั้นก็เพื่อนำไปสู่การสร้างนิติรัฐและสังคมนิติธรรมในที่สุด

สรุป โครงสร้างใหม่ตำรวจไทย การพัฒนาระบบงานตำรวจตามแนวทางที่เสนอนี้จะทำให้องค์กรตำรวจเล็กกะทัดรัด โดยตัดเนื้องานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจออกไป มีการกระจายอำนาจจากที่เคยรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนกลางสู่หน่วยงานระดับรองที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้น กระชับมีความเป็นอิสระสามารถจัดทำงบประมาณและจัดการด้านบริหารบุคคลของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ชัดเจน รวมทั้งมีระบบตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น พร้อมทั้งมีองค์กรร้องทุกข์เป็นอิสระ มีการพัฒนาคุณภาพบุคลากรทั้งระดับประทวนและสัญญาบัตรรวมถึงกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าและเพิ่มค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่และสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ทั้งนี้ วิธีการปฏิรูปตามแนวคิดคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจะเป็นการเน้นใช้รูปแบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารงานภายใต้โครงสร้างนี้ ซึ่งจะง่ายในการจัดการ โดยได้มีการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ ๑) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ พ.ศ... ๒) ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.... แล้ว

๖. ตำรวจไม่ใช่กองทัพ: ✶✶✶ ข้อเสนอแนวทางปฏิรูปตำรวจในมิติอื่นๆ

เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น” เรื่อง กระบวนการยุติธรรม : ความเชื่อมั่นของสังคม, สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม โดย นายจีระวงศ์ เชาวน์วรนันท์ เสนอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหลุดออกจากกรอบแนวคิดแบบเดิม การบริหารจัดการองค์กรตำรวจก็คงจะย่ำอยู่กับที่ กรอบแบบเดิมคือการบริหารงานตามสายพานการผลิต ซึ่งมีลักษณะเป็นกลไกแน่นอน ตายตัว ไม่มีส่วนผสมศิลปะ ตำรวจมักจะไม่ค่อยใช้ดุลยพินิจ หรือหากจะใช้บางครั้งก็มักจะเป็นไปทางที่เกิดผลร้ายต่อประชาชน

ซึ่งสอดคล้องกับ กรรมการปฏิรูประบบงานตำรวจ คุณเรืองระวี พิชัยกุล เห็นว่า ตำรวจมีกระบวนการทำงานแบบทหารมากเกินไป ถูกฝึกมาแบบทหาร ต้องจบจากโรงเรียนนายร้อย มีความเป็นสัญญาบัตรมีระบบอาวุโสชัดเจนมาก ซึ่งเป็นชนชั้นที่น่าสงสารที่สุด ซึ่งมีตำรวจอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้จบจากโรงเรียนนายร้อยสามารถทำงานได้ดี ไม่แข็งกระด้าง นอกจากนี้ยังเสนอประเด็นประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจต่ำมากนั้น เห็นได้ชัดจากการทำงานใน ๓ จังหวัดชายแดนใต้ โดยเฉพาะการรวบรวมพยานหลักฐานการฟ้องคดี พบว่าคดีความมั่นคงที่ขึ้นศาลร้อยละ ๑๐๐ ศาลยกฟ้องถึงร้อยละ ๖๐ จนทำให้ทหารต้องเข้ามาทำภารกิจนี้แทน

อีกทั้งยังเพิ่มเติมอีกว่า วิทยาการของตำรวจทั้งระบบไม่ทันสมัย ล้าหลังทั้งระบบ นิติวิทยาศาสตร์ไม่ทันสมัย เพียงพอ ซึ่งสรุปสาเหตุของปัญหาอาจจะเกิดจากงานตำรวจมากเกินไป องค์กรใหญ่ งานบางอย่างไม่ควรเป็นงานของตำรวจ อย่างเช่น หากเป็นเรื่องการดูแลกันเองภายในชุมชน เช่น งูเข้าบ้าน และเสนอให้ใช้ ตำรวจชุมชน แทน ปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับควรจะให้ความสนใจกับทุกข์ร้อนของประชาชนมากกว่าการรักษาเก้าอี้ตนเอง

นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรม กำลังจะออกระเบียบของสำนักงานคุ้มครองสิทธิ์และเสรีภาพ ที่เตรียมไล่เบี้ยเก็บเงินจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำให้รัฐต้องสูญงบประมาณแผ่นดินทดแทนชดเชยให้เหยื่อที่ตกเป็นแพะรับบาปที่ผ่านมา

ปัญหาหนึ่งที่จะไม่พูดถึงไม่ได้คือ การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากคดีฆ่าตัดตอนกว่า ๓,๐๐๐ ศพในห้วงสงครามปราบปรามยาเสพติด นายวสันต์ พานิช คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้สะท้อนมุมมองของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเด็นการจับกุมการสืบสวน สอบสวน ของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวข้องกับคดียาเสพติด มีการร้องเรียนจำนวนมากว่าเจ้าพนักงานอาศัยเพียงคำซัดทอดของผู้ต้องหาแล้วขอหมายค้น หมายจับจากศาล แต่เมื่อดำเนินคดีแล้วต้องปล่อยเหตุจากพนักงานอัยการไม่สั่งฟ้องหรือในที่สุดศาลยกฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และมีอีกหลายกรณีที่ถูกกลั่นแกล้งจากเจ้าพนักงานของรัฐที่ไม่ถูกกัน

จากที่กล่าวมาเป็นเพียงปัญหาบางส่วนเท่านั้น ซึ่งนักวิชาการต่างให้ความเห็นว่า**สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องหลุดออกจากกรอบเดิม** ต้องเข้าใจว่ากระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีทั้งปรัชญาหลักคิด วิธีปฏิบัติ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องต้องทำหน้าที่อย่างเชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกัน เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของตำรวจกลับคืนมา

การปฏิรูปตำรวจภายใต้ความเห็นของคุณสิริอัญญา เสนอถึงโครงสร้างใหม่ของตำรวจ กล่าวคือ ๑) สถานีตำรวจทุกแห่งมีความเข้มแข็งอำนวยประโยชน์ให้ประชาชน ให้มีโครงสร้างและตำแหน่งชัดเจนโดยผู้กำกับเป็นหัวหน้าสถานี ๒) ทุกสถานีขึ้นตรงกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีหัวหน้าสถานีได้รับแต่งตั้งจากองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำสถานีเท่านั้นยกเว้น พักงานหรือลาออก ๓) ตำรวจนครบาลให้สังกัดกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ๔) โอนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปขึ้นตรงกับกระทรวงยุติธรรม โดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจ

และรองบัญชาการตำรวจ โดยมีส่วนงานที่จำเป็นคือ ตำรวจสันติบาล ตำรวจปราบจลาจล ตำรวจสอบสวนกลาง และกองปราบ

นอกจากนี้ คุณพิทักษ์ เกิดหอม ได้เสนอเรื่องสิทธิมนุษยชน: ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (๒) ปฏิรูปตำรวจ ปฏิรูปอะไร? เสนอถึงกระบวนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในชั้นตำรวจมีเป้าหมายให้ตำรวจได้ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนและเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การปฏิรูปตำรวจทุกระดับจำเป็นที่จะต้องนำหลักการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นปรัชญาแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังนี้

๑) การปฏิรูปทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกระดับชั้น เพราะปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากไม่รู้ข้อกฎหมายหรือหลักสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่เกิดจากการมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนรู้ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกระดับตั้งแต่โรงเรียนนายสิบ โรงเรียนนายร้อย และหลักสูตรต่างๆ ต้องให้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มข้น การปรับทัศนคติของตำรวจมีหลายเรื่อง เช่น ตำรวจต้องมีทัศนคติในการค้นหาความจริงของเรื่องที่ได้สืบสวนสอบสวนอย่างมืออาชีพไม่ใช้วิธีการซ้อมทรมาน และการค้นหาความจริงที่ได้จากการสอบสวนที่เป็นกลางและเป็นธรรม

๒) ยอมรับให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับทั้งการมีส่วนร่วมในการช่วยงาน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมนี้จะเกิดการเชื่อมโยงระหว่างตำรวจและประชาชน เพียงแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องเป็นจริงและถึงระบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับโรงพักหรือท้องถิ่น

๓) ต้องรณรงค์ให้ประชาชนได้เรียนรู้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจัง ซึ่งการเรียนรู้ของประชาชนและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะเป็นช่องทางหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมี

ความสำคัญ อีกทั้งได้เสนอให้ รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มช่องทางและโอกาสให้ประชาชนได้รับการเรียนรู้เพื่อใช้สิทธิในการปกป้องตนเอง

จากการแถลงข่าวพรรคประชาธิปัตย์ โดยคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช ประธานสมาชิกผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้เปิดพิมพ์เขียวประชาธิปัตย์ เน้นการปฏิรูป ๓ ด้านเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย วาระประชาชนและวาระประเทศ คือ ๑) การปรับโครงสร้างอำนาจรัฐกับภาคประชาสังคม ลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจน การคอร์รัปชั่น และกระบวนการทางยุติธรรม เช่น การปฏิรูปตำรวจ อัยการ ตำรวจ เป็นต้น ๒) โครงสร้างการปฏิรูปพลังงาน และทรัพยากร และ ๓) การแก้ปัญหาคดีคอร์รัปชั่น โดยเสนอให้ไม่มีอายุความหรือมีอายุความที่สูงขึ้นตามลำดับความร้ายแรงของคดี

อีกทั้ง มีนักวิชาการหลายท่านเห็นว่าควรมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตำรวจ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจการเมืองระดับชาติได้ส่วนหนึ่ง และในสายตาคุณทรงชัย นกขมิ้น นายก อบต.ราชาเทวะ เห็นว่าควรตั้งให้มี**สถานีตำรวจชุมชนหรือตำรวจท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่**แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่เดียว

รวมทั้ง ผศ.ดร.ศรีสมบัติ ชี้ว่าแม้ที่ผ่านมาจะมีการปรับโครงสร้างตำรวจหลายหน แต่สิ่งหนึ่งไม่เคยเปลี่ยนแปลงคืออัตรากำลังและจำนวนโรงพักที่มี ๑,๔๘๘ แห่ง ส่งผลให้โรงพักหนึ่งแห่งต้องดูแลประชากรมากถึง ๔๓,๐๐๐ คน สำหรับสถานีตำรวจนครบาล และ ๖,๐๐๐ กว่าคนสำหรับสถานีตำรวจภูธร ซึ่งนับว่าไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม และเสนอเพิ่มเติมให้โรงพักต้องทันสมัย สะอาด โดยเฉพาะห้องน้ำ ประชาชนเข้าไปใช้ได้สบายใจ

สรุป ในการปฏิรูประบบตำรวจไทย ต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ เพราะการปรับปรุงนี้มีหลายระดับ มีการปรับโครงสร้าง จนทำให้อำนาจเก่าลุกขึ้นมาคัดค้าน โดยการจะปฏิรูปให้ได้นั้น ต้องอาศัยกลไกที่ใหญ่เพียงพอ นอกจากนี้การปรับทัศนคติของตำรวจเอง โครงสร้างองค์กร การบริหารจัดการและการให้การศึกษา นอกจากนี้ ในกระแสสังคมได้พูดถึงแนวทาง **การปฏิรูปตามโครงสร้างตำรวจญี่ปุ่น** ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ใกล้ชิดกับประชาชน

๗. กรณีศึกษาโครงสร้าง ✶✶✶ และระบบตำรวจในประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาข้อมูล พบว่ามีหลายหน่วยงานที่ให้ความสนใจต่อการปฏิรูปตำรวจของประเทศญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ อีกทั้ง จากการศึกษาของอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบโครงสร้างระบบและการปฏิบัติงานของตำรวจ ในคณะกรรมาธิการการปกครองวุฒิสภาซึ่งสามารถเรียบเรียงข้อมูลได้เบื้องต้น กล่าวคือ

ระบบตำรวจของญี่ปุ่นนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปฏิรูปประเทศสมัยเมจิ หรือปี ค.ศ. ๑๘๖๗ ในยุคนั้นตำรวจญี่ปุ่นมีลักษณะการดำเนินการที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และให้ตำรวจมีอำนาจมาก หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ภายใต้การกำกับของสหรัฐอเมริกาจึงเกิดการปฏิรูปโครงสร้างตำรวจของญี่ปุ่นครั้งแรกโดย มีการออกกฎหมาย Police Law ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ได้ยกเลิก Home Ministry (กรมตำรวจเป็นหน่วยงานย่อยหน่วยหนึ่ง) และยกเลิกการทำหน้าที่ทางบริหารของตำรวจ เช่น การออกใบอนุญาตต่างๆ แล้วจัดตั้งหน่วยตำรวจที่มีอิสระเป็นเอกเทศขึ้นมาแทน เช่น ในเมืองมีประชากรมากกว่า ๕,๐๐๐ คน ให้ตั้ง หน่วยงานประจำเมืองที่เรียกว่า Municipal Police Department ซึ่งมี ๑,๖๐๐ แห่ง ส่วนเมืองหรือหมู่บ้านที่มีขนาดเล็กกว่านั้น จะอยู่ภายใต้การดูแลของของ National Rural Police ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัด และมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยตำรวจส่วนกลางน้อยมาก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดโครงสร้างแบบนี้คือ คือการสนับสนุนการเงินแก่ตำรวจท้องถิ่นและการเข้ามามีอิทธิพลของการเมืองหรือแก๊งอาชญากรรม

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ จึงมีการแก้กฎหมายเพื่ออนุญาตให้กำลังตำรวจของชุมชนเล็กๆ สามารถเข้าควบรวมเข้ากับ National Rural Police ได้ ทำให้มีการยุบกองกำลังตำรวจอิสระของท้องถิ่นถึงร้อยละ ๘๐ กระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๕๒-๑๙๕๔ ได้มีการปรับโครงสร้างตำรวจอีกครั้ง ให้มี ๒ ระดับ คือหน่วยงาน

ในระดับชาติ ที่เรียกว่า National Police Agency มีจำนวน ๑ หน่วย และในระดับจังหวัดที่เรียกว่า Prefecture police Forces ซึ่งได้ควบรวม Municipal และ Rural Police เข้าด้วยกันเป็นระบบเดียว มี ๔๗ หน่วยเท่ากับจำนวนจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบตำรวจญี่ปุ่นปัจจุบัน

๑.๑. โครงสร้างองค์กรตำรวจระดับประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Police Safety Commission: NPSC) ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี (State Minister) เป็นประธาน และมีคณะกรรมการอื่นๆ อีก ๕ ท่าน อยู่ในวาระคราวละ ๕ ปี ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องผ่านการเห็นชอบของสภาไดเอ็ดแห่งชาติด้วย คณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่อย่างเป็นกลางและเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อาณัติสัญญาณใดๆ จากนายกรัฐมนตรี แต่เป็นไปในลักษณะของประชาธิปไตย รักษาความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งเป็นตัวถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังถือ**เป็นตัวแทนของรัฐบาล**ในการตอบสนองต่อการบริหารจัดการอำนาจของตำรวจทั้งหมด และแสวงหาความร่วมมือของตำรวจ รวมถึง รูปแบบวิธีการศึกษาและพัฒนาบุคลากร การติดต่อสื่อสาร การศึกษาวิจัยและสถิติอาชญากรรม เครื่องมือและเทคโนโลยีตำรวจ

สุดท้ายคือ**กำหนดนโยบายพื้นฐาน**ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้ง กำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ รวมตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้บริหารระดับสูงของตำรวจในกรุงโตเกียว โดยผ่านความเห็นของของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง

ผู้บริหารระดับสูงของกองบัญชาการตำรวจท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะกรรมการไม่สามารถให้อภิสิทธิ์เป็นรายบุคคลยกเว้นเป็นไปเพื่อการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น

- **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency: NPA** อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (NPSC) ไม่มีกิจกรรมใดๆ ในด้านตำรวจ (เว้นแต่ทำหน้าที่องครักษ์ถวายความปลอดภัยแด่องค์จักรพรรดิและพระราชวงศ์) แต่จะทำงานด้านการสร้างระบบและจัดระเบียบ รวมทั้งการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เสนอปัจจัยพื้นฐานเพื่อกิจการตำรวจ เช่น อุปกรณ์เครื่องใช้ เทคนิค จัดทำสถิติอาชญากรรม เก็บลายนิ้วมือประชาชน จัดเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานตำรวจจังหวัด ประสานงานระหว่างหน่วยงานตำรวจจังหวัด และฝึกอบรมตำรวจโดย NPA มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือ Commission General

- **Regional Police Bureaus (RPBs)** หรือ ตำรวจประจำภาคต่างๆ จำนวน ๗ ภาค มีหน้าที่ประสานงานระหว่าง ตำรวจจังหวัด นอกจากนี้ยังประกอบด้วยกองสื่อสาร ๒ กอง คือ Tokyo Metropolitan Police Communications Division และ Hokkaido Prefectural Police Communications จึงทำการเชื่อมโยงระหว่างระบบ RPBs กับกองกำลังตำรวจที่ใหญ่ที่สุดในประเทศคือ Tokyo Metro-Politian Police และกองกำลังฮอกไกโด ซึ่งเป็นระดับภูมิภาคที่ถือเป็นจังหวัดด้วย

อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานตำรวจไม่ใช่หน่วยงานทั้ง ๓ ข้างต้น แต่เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ซึ่งมีทั้งหมด ๔๗ จังหวัด แต่ละจังหวัดมีหน่วยงานใหญ่ของตำรวจเป็นของตนเอง (Prefectural Police Department/Headquarters) **และมีหัวหน้า** (ระดับ Chief or Senior Police Superintendent ซึ่งเป็นลูกจ้างของ NPA ทำให้มีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบกองกำลังเดียว) **และรองหัวหน้าที่คอยดูแลภารกิจประจำวันของตำรวจและมีเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับรองลงมาที่เป็นลูกจ้างของจังหวัด**

ทั้งนี้ ภายใต้จังหวัดมีอำเภอต่างๆ แต่ละอำเภอจะมีสถานีตำรวจ ๑ สถานีหรือมากกว่าหากเป็นอำเภอใหญ่ โดยมี NPA เป็นผู้อบรมนายตำรวจทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นนายตำรวจระดับจังหวัดหรืออำเภอ และเป็นผู้บริหารกิจการตำรวจทั้งมวล

ด้วยโครงสร้างนี้ **ญี่ปุ่นมีกองกำลังเดียวแต่มีการบังคับบัญชาแบบกระจายอำนาจ** คือมีตำรวจระดับจังหวัดของแต่ละจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งในภารกิจประจำวัน รองลงมาจากสถานีตำรวจระดับอำเภอ ยังมีป้อมยามที่ เรียกว่า Koban (สำหรับเขตเมือง) หรือ Chuzaisho (สำหรับเขตชนบท ตั้งอยู่ในเขตชุมชนและมีลักษณะเป็นยุติธรรมชุมชนรูปแบบหนึ่ง)

- **ตำแหน่ง** ในด้านบุคลากรตำรวจญี่ปุ่นนั้นไม่มียศ แต่มีตำแหน่ง เช่น ผู้บังคับหน่วยเล็กที่สุดคือ Police Sergeant และสูงขึ้นไปเป็นลำดับคือ Police Inspector, Chief Superintendent, Superintendent General เป็นต้น

- **การรับสมัคร**นั้นแต่ละ Prefecture Police ต่างรับสมัครเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่สามารถจะโอนย้ายกันได้ ก่อนเลื่อนตำแหน่งแต่ละขั้นจะต้องผ่านการอบรมและสำหรับค่าตอบแทนนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจะมีเงินเดือนเริ่มต้นที่ ๒๔๐,๐๐๐ เยน หรือประมาณ ๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าข้าราชการพลเรือนประมาณร้อยละ ๑๕ เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณตำรวจแบ่งเป็น ๒ ส่วนคือ งบประมาณระดับชาติได้รับการจัดสรรประมาณร้อยละ ๖.๖๕๙ และงบประมาณที่จัดสรรให้ตำรวจท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ ๙๓.๓๔๑ (ปี ค.ศ.๑๙๙๒)

- **กำลังเจ้าหน้าที่**ตำรวจญี่ปุ่นทั่วประเทศมีประมาณ ๒๗๐,๐๐๐ คน ซึ่งร้อยละ ๙๗.๔ ประจำอยู่ที่จังหวัด มีประมาณ ๗,๐๐๐ คน เท่านั้นอยู่กับ NPA ซึ่งส่วนใหญ่จะทำงานในด้านการสื่อสารโทรคมนาคม

ทั้งนี้ **ตำรวจรถไฟ ตำรวจท่องเที่ยวจะขึ้นกับกระทรวงของตนเอง** สำหรับในส่วนการลงโทษเมื่อตำรวจทำผิดนั้น ไม่มีการย้ายไปไว้ที่อื่น เพราะแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระต่อกัน ดังนั้น หากทำผิดร้ายแรงก็จะให้ออกหรือไล่ออกอย่างเดียว และจะไม่สามารถไปสมัครเป็นตำรวจที่หน่วยงานอื่นได้อีกต่อไป

- **เทคโนโลยี** ประกอบด้วย

๑) พาหนะตำรวจ ในแต่ละป้อมยามทั่วประเทศจะมีพาหนะใช้ประจำ เพราะต้องใช้งานอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะกรณีฉุกเฉิน การสืบสวนคดี และการควบคุมการจราจร โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ มีพาหนะตำรวจรวม ๒๖,๐๐๐ คัน รถที่ใช้ในการสอบสวนจำนวน ๕,๐๐๐ คัน และอีก ๒,๕๐๐ คันสำหรับใช้เป็นพาหนะในการเดินทาง นอกจากนั้นเป็นเรือตำรวจ ๒๐๐ ลำ เฮลิคอปเตอร์ ๖๐ ลำ

๒) เครื่องมือเทคโนโลยี รวมถึงโทรศัพท์ เครื่องโทรสาร ระบบโดยรวมของการทำกิจการตำรวจ ระบบการรับส่งและคำสั่ง วิทยุเคลื่อนที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ในรถยนต์ เป็นต้น

๓) อาวุธ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สหรัฐแนะนำให้ตำรวจญี่ปุ่นควรมีปืนติดตัวทุกคนแทนการถือดาบ อย่างไรก็ดีมีการใช้ปืนเพียงไม่กี่ครั้งเท่านั้น และปรากฏว่ามีปัญหาว่าอาชญากรอาจจู่โจมเพื่อแย่งปืนจากตำรวจได้

- **การฝึกอบรมและคุณสมบัติของผู้รับการฝึกอบรม** จะมี ๓ ระดับ คือ

๑) โรงเรียนตำรวจท้องถิ่น (Prefectural Police School) สำหรับบุคลากรที่รับใหม่ (Newly Recruited Police Officer) ประกอบด้วย ๒ หลักสูตร ประเภทแรกเป็นประเภทที่จบการศึกษาระดับปริญญา

จะใช้เวลาฝึกอบรม ๑๕ เดือน (ซึ่งรวมการฝึกภาคสนาม ๗ เดือนด้วย) สำหรับประเภทที่ ๒ ที่ไม่จบการศึกษาระดับปริญญาจะใช้ระยะเวลาการศึกษาฝึกอบรม ๒๑ เดือน (ทั้งนี้ จะรวมการฝึกภาคสนาม ๘ เดือน)

๒) โรงเรียนตำรวจภูธรซึ่งจะมีทุกๆ ภูมิภาค โดยจะมี ๒ ลักษณะ คือ หลักสูตรแรกเป็นหลักสูตรระดับจ่า (Sergeant) ใช้เวลาฝึกอบรม ๖ สัปดาห์ และหลักสูตรการสอบสวนสำหรับผู้ช่วยสารวัตรสอบสวน (Assistant Police Inspector) ใช้เวลาฝึกอบรม ๘ สัปดาห์

๓) โรงเรียนตำรวจระดับชาติ (National Police Academy) มีหลักสูตรการฝึกอบรม ๔ หลักสูตร คือ (๑) หลักสูตรสำหรับการเลื่อนระดับเป็นสารวัตรสอบสวน (Newly Promoted Police Inspector) มีระยะเวลาอบรม ๓-๖ เดือน (๒) หลักสูตรพนักงานสืบสวน (Investigation Leaders) ซึ่งใช้เวลาอบรม ๔ เดือน (๓) หลักสูตรผู้ที่จะทำหน้าที่หัวหน้าสถานีตำรวจและหัวหน้าส่วนงานของศูนย์บัญชาการตำรวจท้องถิ่น (Chief-to-be of police Station and Section of PPH) ซึ่งจะใช้เวลาอบรม ๔ สัปดาห์ และ (๔) หลักสูตรการรับใหม่เป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Newly Recruited Assistant Police Inspector of NPA) ใช้เวลาอบรม ๓ เดือน นอกจากนี้ยังมีหลักสูตรเฉพาะทาง (Specialized Training Course)

สรุป ในการปรับโครงสร้างตำรวจใหม่นั้น ควรต้องมีการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะไม่เช่นนั้นจะสร้างผลกระทบอย่างคาดไม่ถึง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอำนาจเก่า นักการเมือง ผู้เสียผลประโยชน์ ดังนั้น การเลือกปฏิรูปโครงสร้างตามแบบของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ที่ใช้กลไกคณะกรรมการในการกำกับดูแล หรือจะผนวกการบริหารงานแบบประเทศญี่ปุ่นที่ยึดโยงและคานอำนาจระหว่างนายกเทศมนตรีที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ในแต่ละ Prefectures กับ National Police Agency โดยมีหัวหน้างานในจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งจาก National Police Agency เพื่อให้นโยบายการปฏิบัติงานด้านการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติที่สอดคล้องกันทั่วประเทศ **แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน**

๘. ปฏิรูปอัยการ: ✶✶✶
ข้อเสนอที่มีการนำเสนอผ่านสื่อมวลชน

"องค์กรอัยการเป็นสถาบันที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและ เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน"

วิสัยทัศน์ สำนักงานอัยการสูงสุด

สมัย ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๓๒๙) ถือเป็นจุดเปลี่ยนของวิธีพิจารณาคดีอาญาที่เห็นได้ชัด เพราะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพรางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ ยังได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาคดีนครบาล ซึ่งผลจากการทำดังกล่าวจึงได้เป็นมาเป็นวิธีการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา จนเริ่มมีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา

ภารกิจของพนักงานอัยการคือ การอำนวยความยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นทนายของแผ่นดิน หรือนักกฎหมายให้แก่รัฐ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ เมื่อมีเหตุละเมิดกระบิลเมือง เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะดำเนินการสืบสวน สอบสวน จับกุม แล้วเสนอสำนวนการสอบสวนต่ออัยการ อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานการสอบสวนเพียงพออัยการก็จะสั่งฟ้อง หาเห็นว่าไม่เพียงพอก็จะสั่งไม่ฟ้อง หรือสามารถให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม และเมื่อส่งฟ้องจะติดตามดำเนินคดีในศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วหากเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมก็จะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปจนถึงที่สุด

ดังนั้น อัยการจึงเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจการใช้ดุลพินิจทั้งของพนักงานสอบสวนและศาลเพื่อเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม นอกจากนี้ยังมีงานด้านคดีอาญาระหว่างประเทศ คือคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนและ

การร่วมมือกับต่างประเทศในการสอบสวนและอื่นๆ งานด้านรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ทั้งการให้คำปรึกษาปัญหาด้านกฎหมายอันเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงาน หรือจะนำไปสู่การเป็นคดีความได้ รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสัญญาก่อนที่จะนำไปลงนามผูกพันเพื่อให้เป็นธรรมทั้งฝ่ายราชการและเอกชน งานด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน งานตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ หรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นงานตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ และงานพิเศษเช่น การเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน

สถานการณ์ “อัยการ”

มีนักวิชาการผู้คลำหวอดในกระบวนการยุติธรรมได้ให้ข้อคิดเห็นสำคัญๆ ต่อการทำงานของอัยการ ดังเช่น ไพฑูรย์ ขัมภรัตน์ อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ได้เขียนบทความ เรื่อง อัยการ ผู้พิพากษา ภายใต้วิกฤติศรัทธาของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรม ได้มีความกังวลต่อการดำเนินงาน แม้ว่าจะเป็นอิสระแยกออกจากฝ่ายบริหารแล้ว ถ้าอัยการ มีจิตใจไม่เป็นอิสระ นำองค์กรเข้าไปผูกติดกับพรรคการเมืองจะทำเพื่อผลประโยชน์อื่นใดก็ตาม อันเป็นการสร้างความเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม

ในภาวะที่บ้านเมืองมีความขัดแย้งทางสังคม กระบวนการยุติธรรมต้องรับภาระหนักในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำหน้าที่ของอัยการ ในการวินิจฉัยสั่งคดีหรือพิพากษาคดีเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ เลือกปฏิบัติหรือไม่ เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองหรือไม่ มีความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือไม่

ดังนั้น อัยการ จึงต้องทำงานอย่างรอบคอบ ด้วยความเป็นภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางที่สุดก่อนที่จะสั่งหรือไม่สั่งฟ้องผู้ต้องหา เพราะผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง และหากผู้เสียหายดำเนินคดีเอง

ได้ผลแล้ว ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อพนักงานอัยการได้ ดังเช่น กรณี บิดาและมารดาฟ้องร้องนายแพทย์วิสูทธิ์ด้วยตนเองที่ศาลอาญากรุงเทพใต้ เนื่องจากพนักงานอัยการระดับสูงท่านหนึ่งมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ทุจริตคอร์รัปชั่นเรียกรับเงินจากจำเลย โดยสื่อมวลชนได้บันทึกเทปการเรียกรับเงินดังกล่าว หรือปัญหาที่เป็นประเด็นร้อนคือ คดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดออกมาโต้ตอบกับศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรับฟ้องโดยที่ทางอัยการสูงสุดไม่เสนอเรื่องไป จนเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยต่อสังคมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานอัยการสูงสุด

ไพฑูรย์ ได้เสนอให้อัยการทำงานต้องยึดมั่นจริยธรรมวิชาชีพอย่างเคร่งครัด กล่าวคือความลับในทางคดีถือเป็นจริยธรรมสูงสุดของอาชีพนักกฎหมาย การเปิดเผยถึงพยานหลักฐานในคดีต่อสาธารณะความเป็นกลางจะถูกทำลายลงทันที

แนวทางการปฏิรูประบบอัยการ

จีระวงศ์ เชาวน์วรนันท์ ได้จัดทำเอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ของ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม “กระบวนการยุติธรรมความเชื่อมั่นของสังคม” ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการในการปฏิรูปอัยการ ได้ ๓ ประการ คือ

๑. ต้องสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวพนักงานอัยการ โดยสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม เสนอว่า จะต้องสร้างรอยยิ้มให้ประชาชน สร้างความพอใจให้ประชาชนด้วยการอำนวยความยุติธรรมและความรวดเร็วโปร่งใสและเป็นธรรม และการกระทำนั้นจะต้องเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน รวมทั้ง ต้องปฏิบัติต่อประชาชนโดยเท่าเทียมกัน

๒. พนักงานอัยการจะต้องเป็นข้าราชการ เป็นผู้รับใช้มากกว่าที่จะเป็นเจ้านาย ดังนั้น หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจึงเป็น

หน้าที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่งที่พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนโดยเท่าเทียมกัน

๓. พนักงานอัยการจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนและพิจารณาคดีด้วยความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบโดยระเบียบ ความชอบในความละเอียดรอบคอบ เชื่อถือได้ในการสอบสวน

อีกทั้ง สิริอัญญา ได้เขียนบทความ “ต้องปฏิรูปตำรวจและอัยการ” เพื่อเสนอแนวทางการในการปฏิรูปอัยการ ดังนี้

๑. เปลี่ยนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นสำนักงานอัยการ และโอนไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอเสนอแต่งตั้งอัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

๒. ห้ามอัยการทุกตำแหน่งดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหรือเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับรัฐบาลหรือเอกชน หรือรับตีความข้อกฎหมายหรือสัญญาใดๆ ให้กับรัฐบาล

๓. ยกเลิกแบบอย่างการสอบสวนโดยอัยการเอง และให้มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการพิจารณาสั่งฟ้องและการยื่นฟ้องต่อศาล รวมทั้งมีระบบการลงโทษเมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนต่างๆ

๔. บรรดาอรรถคดีจากองค์กรอิสระที่จะส่งฟ้องต่อศาล ให้อัยการมีหน้าที่ยื่นฟ้องต่อศาล หรือองค์กรอิสระเหล่านั้นอาจว่าจ้างทนายความว่าต่างแก้ต่างคดีได้โดยตรง

๙. ปฏิรูปตุลาการ: ข้อเสนอจากเวทีเครือข่าย

หน้าที่สำคัญของผู้พิพากษาคือ การประสาทความยุติธรรมแก่ผู้มีอรรคดี
ซึ่งจักต้องปฏิบัติ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ให้ความเป็นธรรม
ถูกต้องตามกฎหมายและนิติประเพณี
ทั้งจักต้องแสดงให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณะชนด้วยว่าตนปฏิบัติเช่นนี้
อย่างเคร่งครัด ครบถ้วน เพื่อการนี้ผู้พิพากษาจักต้องยึดมั่น
ในความเป็นอิสระของตนและเทิดทูนไว้ซึ่ง เกียรติศักดิ์แห่งสถาบันตุลาการ

ประมวลจริยธรรมของตุลาการ บทบัญญัติ ข้อ ๑

สถาบันที่สำคัญที่สุดในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน คือ ศาลยุติธรรม เป็นเวลากว่าหนึ่งศตวรรษที่ได้เริ่มก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมตลอดมา ศาลไทยมีหลายประเภท ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ศาลอุทธรณ์แผนกคดีเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งมีขอบเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกัน

ด้วยสภาพสังคมที่เจริญรุ่งเรืองและพัฒนาย่อมจะมีสิ่งยั่วยุทางจิตใจ ความหลงใหลในวัตถุก็ย่อมจะเกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นขึ้นได้ แต่หากเมื่อใดที่จริยธรรมของตุลาการเข้มแข็ง ปัจจัยภายนอกเหล่านั้นไม่อาจจะกล้ำกลายได้ แต่มีหลากหลายคดีที่ที่ศาลพิจารณาคดีปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้งที่ค้านสายตาประชาชน อีกทั้งประชาชนไม่กล้าโต้แย้งใดๆ เพราะเกรงว่าจะเป็นการละเมิดอำนาจศาล ดังนั้น ศาลถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแขนงหนึ่ง ซึ่งอยู่ในข่ายที่จะต้องถูกตรวจสอบด้วยเพราะผู้ที่จะต้องถูกตรวจสอบมาทำหน้าที่ตรวจสอบเสียเอง ประชาชนก็จะไม่ได้รับความชอบธรรม

ปัญหาการพิจารณาคดีล่าช้า แม้ในที่สุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้ว ความยุติธรรมจากการพิจารณาคดีที่ล่าช้าก็ไม่ใช่ความยุติธรรมกับจำเลยผู้บริสุทธิ์ที่ถูกจองจำในเรือนจำ บางรายต้องเสียชีวิตลงก่อนมีคำพิพากษาเช่น คดีเชอร์รี่แอน หรือบางกรณีศาลพิจารณาตามตัวบทกฎหมายและพยานหลักฐานที่ทางอัยการ

เสนอมากกว่าคำพูดหรือหลักฐานของประชาชน จึงทำให้เกิดการจับคนผิดเข้าคุก ดังกรณี ๒ ตายายที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จนทำให้คนล้นเรือนจำ

ดร.ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ ได้เขียนเอกสาร "ความยุติธรรมตามตัวอักษร: ความเป็นธรรมตามความเป็นจริง ได้ให้ความสำคัญกับประเด็น **ปัญหาการนำสืบเพื่อพิสูจน์ (Burden of Proof)** และน้ำหนักของหลักฐานในการพิจารณาของศาล กล่าวคือ ในคดีบุกรุกและขับไล่ประชาชนออกจากที่ดิน โดยพิจารณาจากเอกสารสิทธิ์หรือโฉนด ซึ่งผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ โจทย์ฟ้องขับไล่ชาวบ้านเป็นผู้ถือโฉนดที่ดินศาลให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ์เอกชนแม้จะได้มาด้วยวิธีการฉ้อฉล หรือแม้แต่คดีที่ประชาชนการประกาศพื้นที่อุทยานทับซ้อนที่ดินของประชาชน อีกทั้ง จำเลยที่เป็นชาวบ้านต้องรับภาระในการพิสูจน์ว่าโจทย์มิได้มีกรรมสิทธิ์หรือโฉนดนั้นเป็นเอกสารที่ออกโดยมิชอบนั้น เป็นภาระที่ยากมากสำหรับจำเลย ทั้งนี้เพราะต้องไปค้นจากหน่วยงานราชการ อีกทั้ง แม้จะมีมติของคณะกรรมการสำรวจข้อเท็จจริง พยานบุคคลและพยานแวดล้อมต่างๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยมิชอบของฝ่ายผู้ฟ้องร้องขึ้นสู้คดี แต่ไม่สามารถหักล้างหลักฐานที่เป็นเอกสารสิทธิ์ซึ่งออกโดยราชการได้

อีกประเด็นที่เพิ่มเติมคือ **จุดอ่อนของศาล** คือทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดิน มักจะมองประเด็น**การพิสูจน์สิทธิ โดยปล่อยให้คู่ความรับภาระไป แทนที่จะเข้าไปมีบทบาทร่วมในการแสวงหาความจริง** ทั้งอาศัยข้อสันนิฐานของกฎหมาย โดยไม่ตรวจสอบอย่างจริงจังในการรับฟังว่า เอกสารสิทธิ์นั้นชอบหรือไม่ อย่างไร ทั้งยังให้น้ำหนักการรับฟังเอกสารหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก แต่ข้อเท็จจริงที่มาจากชาวบ้านไม่ว่าโดยการบอกเล่า ภาพถ่าย ฯลฯ กลับไม่ได้รับการพิจารณา

ทั้งนี้ การเมืองไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ที่มีอยู่นั้นเป็นนักคิดกฎหมาย เศรษฐกิจ กฎหมายอาญา และกฎหมายมหาชนเท่านั้น คือคุณพิเชษฐ์ เมาลานนท์ และทีมวิจัยตุลาการศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยนิกาตะ ได้**ขับเคลื่อนตุลาการตีความก้าวหน้า**เข้าสู่วงการตุลาการไทยอย่างเงียบๆ และด้วยการ

จัดการความรู้อย่างมีเป้าหมาย กล่าวคือการที่อำนาจตุลาการตีความบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายต่างๆ ซึ่งดำรงอยู่เพื่อให้สอดรับกับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือตอบสนองต่อปัญหาใหม่ๆ ที่ไม่ได้มีอยู่ เมื่อครั้งร่างกฎหมายนั้นๆ ขึ้นมา โดยเฉพาะในกลุ่มตุลาการศาลปกครอง การตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมและคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำให้ศาลมีระบบงานวิจัยสนับสนุนการพิจารณาคดีของศาล เช่น กรณีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้สังคมยังต้องการอีกมาก

แนวทางการปฏิรูป

๑. การ**สร้างแนวทางการพิจารณาคดีรูปแบบใหม่ๆ เช่น แนวทางตุลาการตีความก้าวหน้า** กฎหมายสายสังคม (Social Justice) โดยอาศัยการว่ากฎหมายที่ดีต้องยึดเอาหลักและเป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะต้องตีความที่ก้าวหน้าไปกว่าตัวบท (Judicial Activism) เพราะสังคมมีพลวัตรอย่างรวดเร็วจะยึดติดตัวบทที่ตายตัวไม่ได้

๒. การพัฒนาระบบการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ถูกต้อง ดังที่สำนักงานยุติธรรมกำลังปรับปรุงระบบพิจารณาคดีแบบต่อเนื่องและครบองค์คณะ

๓. เพิ่มวิธีการลงโทษคดีอาญาที่เป็นคดีที่ไม่รุนแรง เพื่อลดปัญหาคนล้นคุกเพราะตัดสินโทษให้ถูกจองจำเปลี่ยนเป็นการเสียค่าปรับแทน หรือใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชน (ชุมชนมาดูแล) เป็นต้น

๔. ภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) และน้ำหนักของหลักฐานศาลควรฟังพยานหลักฐานที่ไม่ใช่เอกสาร เช่น คำให้การของผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อนบ้าน เครือญาติ ตลอดจนหลักฐานทางประวัติศาสตร์ฯลฯ อีกทั้ง กรณีทุจริตคอร์รัปชั่นของภาครัฐต้องผลักภาระให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนเองได้ทำงานอย่างสุจริต

๕. การสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานให้กลับคืนมา โดยยึดประมวลจริยธรรมของตุลาการ

๑๐. ปฏิรูปแนวคิดด้านราชทัณฑ์และการลงโทษ ✶✶✶

งานด้านราชทัณฑ์และการลงโทษ เป็นด่านสุดท้ายของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เมื่อศาลมีคำสั่งพิพากษาให้ผู้กระทำผิดต้องถูกลงโทษจำคุก และการใช้คุกขังผู้กระทำความผิดเพื่อการกำจัดอิสรภาพและสิทธิต่างๆ เพื่อแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมไม่ให้มีโอกาสที่จะก่อความเดือดร้อนให้กับสังคมเป็นวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่สังคมเห็นว่ามีความเหมาะสม ทั้งนี้ โทษทางอาญาที่ใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำผิดมี ๕ ประการคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์ ทั้งนี้การปฏิรูปทัณฑ์สถานและการลงโทษนั้นได้มีผู้ทำการศึกษา สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑) **สถานการณ์กระบวนการยุติธรรมไทย** :แนวคิด “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยเศรษฐศาสตร์ หรือ นิติเศรษฐศาสตร์”

จากบทความเรื่องที่ลงหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ “ปฏิรูปยุติธรรมไทย ลดนักโทษล้นคุก” พบว่า ระบบกฎหมายไทยเน้นโทษทางอาญามากเกินไป มีบทบัญญัติโทษอาญามากถึง ๓๕๐ ฉบับ อีกทั้ง โทษทางอาญาเน้นการจำคุกมากกว่าปรับ และโทษปรับไม่สอดคล้องกับความเสียหายและต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายของรัฐที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบนั้นสูงถึง ๘๑,๕๘๕ ล้านบาทในปี ๒๕๕๐ หรือร้อยละ ๕.๒ ของงบประมาณทั้งประเทศ ในขณะที่จำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมอาญา ๓๙๗ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน

อีกทั้ง ได้สรุปบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในปี ๒๕๔๘ แบ่งเป็นตำรวจ ๒๒๑,๒๑๕ คน บุคลากรด้านศาลยุติธรรม ๑๓,๕๙๔ คน แบ่งเป็นผู้พิพากษา ๓,๕๙๔ คน ข้าราชการธุรการ ๑๐,๐๐๐ คน บุคลากรด้านอัยการ ๔,๕๓๙ คน แบ่งเป็น อัยการ ๒,๖๗๐ คน ข้าราชการธุรการ ๑,๘๖๙ คน และ

เจ้าหน้าที่ด้านราชทัณฑ์ ๑๐,๙๗๘ คดี กล่าวโดยสรุปคือ ในปี ๒๕๔๙ มีคดีอาญาค้างใน ๓ ศาลสูงถึง ๑๑๖,๐๗๕ คน และในปี ๒๕๕๐ มียอดนักโทษอยู่ในเรือนจำ ๑๖๕,๓๑๖ คน

โดยได้สรุปว่า “ระบบที่มีขนาดใหญ่และใช้งบประมาณมาก กลับไม่สามารถรองรับคดีความทั้งหมดได้ จนทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ จากการวิจัย “ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และทีม ได้ใช้แนวคิดของวิชา “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยเศรษฐศาสตร์ หรือ นิติเศรษฐศาสตร์” ได้สรุปปัญหาสำคัญ ๓ ประการ

หนึ่ง การดำเนินคดีทางอาญาช่วยลดต้นทุนในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย ทำให้มีผู้เสียหายมีแรงจูงใจในการเลือกดำเนินคดีทางอาญาสูงกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด

สอง การป้องปรามโดยใช้การลงโทษที่เป็นเงิน เช่น การปรับ เป็นแนวทางที่มีต้นทุนต่ำและมีประสิทธิภาพกว่าการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน รวมทั้ง การจำคุกเป็นการแยกนักโทษออกจากตลาดแรงงาน ทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากกำลังแรงงานที่หายไปจากระบบเศรษฐกิจ และ

สาม ระดับที่เหมาะสมของค่าปรับ คือความเสียหายที่เกิดขึ้นรวมกับต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ค่าปรับควรสูงขึ้น หากความน่าจะเป็นในการจับตัวผู้กระทำผิดมาดเนินคดีน้อยลง

ข้อเสนอในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คณะผู้วิจัยได้เสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย คือ

หนึ่ง ลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น โดยเสนอให้ทบทวนว่าการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อบุคคลและไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดต่อแผ่นดิน เช่น คดีหมิ่นประมาณ คดีเกี่ยวกับเช็ค หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาบางรูปแบบ

สอง เพิ่มโทษปรับสูงสุดตามกฎหมาย และกำหนดกลไกในการเพิ่มโทษปรับสูงสุดอัตโนมัติตามดัชนีผู้บริโภค และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม ซึ่งอาจจะออกกฎหมายกลางว่าด้วยการกำหนดโทษปรับ ซึ่งจะช่วยให้รัฐเปลี่ยนแปลงค่าปรับได้ตลอดเวลา

สาม ลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแม้ระบบยุติธรรมอาญาจะได้รับการปฏิรูปตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว คดีที่เข้าสู่ระบบยุติธรรมก็ยังจะมีมากเกินไป จำเป็นต้องสร้างทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่นำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรม หรือมีการกลั่นกรองในขั้นตอนต่างๆ เช่น ในชั้นอัยการ ควรให้ความสำคัญกับ**การเบี่ยงเบนคดีหรือการชะลอการฟ้อง** และในชั้นการลงโทษควรให้ความสำคัญกับการคุมประพฤติมากขึ้น

๒) ข้อเสนออื่นๆ ในกระบวนยุติธรรมและองค์กรหรือเอกชนภายนอก

จากการวิจัย “ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” โดย**นายวัฒนา เวชวงศ์วาน** ใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เสนอว่า ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาที่กรมราชทัณฑ์ไม่สามารถแก้ไขเพียงหน่วยงานเดียว จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน โดยเสนอในการแก้ไขปัญหาโดยการ “เปลี่ยนภาระมาเป็นพลัง” สรุปความเห็นสำคัญ คือ การให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างโรงงานสำหรับฝึกวิชาชีพในพื้นที่ต่อเนื่อง หรือ ให้เอกชนหรือรัฐ ตั้งนิคมราชทัณฑ์ในรูปของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่เรือนจำชั่วคราวหรือทัณฑสถานเปิด เพื่อใช้ควบคุมและให้การฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังที่มีโทษน้อยหรือใกล้พ้นโทษ และที่สำคัญที่สุดคือให้รัฐบาลกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม โดยเรือนจำจะใช้สำหรับคุมขังเฉพาะผู้กระทำความผิดที่เป็นอาชญากรโดยสันดาน หรือผู้กระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น

อีกทั้ง งานเขียนของ**คุณเผ่าเทพ โชตินุชิต** ได้เสนอ ปฏิรูปกรมราชภัณฑ์ (คุก) โดยการลดภาระของรัฐบาลอีกทางหนึ่งคือ การสร้างเรือนจำ คือต้องแยกผู้ต้องขังแต่ละประเภทออกจากกันอย่างชัดเจนต้องไม่ปะปนกัน เช่น ผู้เสพ และผู้ค้า ผู้ขนและนายทุน เป็นต้น อีกทั้งเสนอว่า ผู้ต้องหาที่หรือผู้กระทำความผิดที่ถูกจำคุกต่ำกว่า ๒ ปี ไม่ควรจะถูกคุมขังในเรือนจำ ควรจะอยู่ในสถานกักกันหรือนิคมสร้างตนเอง หรืออาจจะชดใช้ด้วยค่าปรับได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด สำหรับโทษที่รอลงอาญา โดยเฉพาะคดีหมิ่นประมาท ควรมีค่าปรับด้วยไม่ร่วมกับค่าปรับที่ต้องเสียอยู่แล้ว แต่ออกกฎหมายเพิ่มเข้ามา ต้องเสียเงินอีกตามโทษ เช่น วันละ ๑,๐๐๐ บาท เป็นต้น ตลอดจนเสนอให้ยกเลิกการใช้โซ่ตรวนกับนักโทษ สุดท้าย เสนอการก่อสร้าง “คุกใหม่” โดยเฉพาะบนเกาะร้างเพื่อเป็นที่ควบคุมนักโทษอาชญากรรม

๓) แนวทางการลงโทษในคดีอาญาของประเทศอเมริกา (สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ, ศาลยุติธรรม, ๒๕๕๕)

แนวทางในการลงโทษในคดีอาญาของสหรัฐอเมริกา เป็นหลักการ “การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู” หมายถึง นโยบาย โครงการ บริการ การจัดการและอำนวยความสะดวกที่สร้างขึ้นเพื่อบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาและถูกตัดสินลงโทษนั้น ถูกดำเนินการโดยรัฐบาลทุกระดับ ทั้งระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น มาตรการการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูโดยทั่วไปและข้อจำกัดอื่นๆ ต่อผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อยอาจจะเสียสิทธิในการขับรถหรือผู้ลักเล็กขโมยน้อยเป็นครั้งแรกจะถูกสั่งคุมประพฤติเป็นเวลาหนึ่งปี จ่ายค่าฤชาธรรมเนียม จ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการกำกับการคุมประพฤติและรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ เป็นต้น ผู้กระทำความผิดร้ายแรงอาจจะถูกกักตัวในบ้านโดยใส่เครื่องตรวจสอบไฟฟ้า บริการชุมชน และเข้าห้องขังในระหว่างวันสุดสัปดาห์ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูและข้อจำกัดเหล่านี้สามารถนำมาใช้ผสมกันได้หลายอย่างแล้วแต่ดุลยพินิจของผู้พิพากษา

มาตรการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูทั่วไปแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ การแก้ไขฟื้นฟูโดยชุมชน: การคุมประพฤติและการทำทัณฑ์บน

การคุมประพฤติ หมายถึง การระงับโทษและอนุญาตให้ผู้กระทำผิดรับการแก้ไขฟื้นฟูที่กำหนดโดยศาลขณะที่อาศัยอยู่ในชุมชน การคุมประพฤติเกี่ยวพันกับการกำกับดูแลโดยกรมคุมประพฤติและเป็นมาตรการแก้ไขฟื้นฟูที่ใช้กันมากที่สุด ในระหว่างช่วงการกำกับโดยชุมชน ผู้ถูกคุมประพฤติต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดเป็นการเฉพาะ เช่น การที่จะต้องมีงานทำและรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งอาจจะมีหลายเงื่อนไข เช่น การบริการชุมชนและการบูรณะซ่อมแซม ผู้ถูกคุมประพฤติที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดอาจถูกยกเลิกการคุมประพฤติและต้องโทษคุมขัง ผู้พิพากษาจะเป็นผู้พิจารณา

การภาคทัณฑ์ หมายถึง การปล่อยตัวผู้ต้องขังโดยมีเงื่อนไขหลังจากการที่ถูกคุมในเรือนจำมาระยะหนึ่ง(ปกติประมาณร้อยละ ๘๕) รวมทั้งการปล่อยตัวโดยถูกกำกับดูแลหลังระยะที่ถูกจำคุก ผู้ถูกภาคทัณฑ์จะต้องได้รับการกำกับดูแลจากชุมชนและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่คล้ายคลึงกับผู้ถูกคุมประพฤติมาก นักโทษที่ได้เสร็จสิ้นการปล่อยตัวเร็วและจะถูกกำกับดูแลโดยชุมชน

ภายหลังการถูกปล่อยตัวจากเรือนจำ ระยะเวลาที่ต้องถูกต้องภาคทัณฑ์ต้องรับการภาคทัณฑ์แตกต่างกันขึ้นกับระยะเวลาที่เหลืออยู่จากโทษเดิม การภาคทัณฑ์ทั้งหมดคือผู้ที่ได้รับโทษจำคุกและเกือบทั้งหมดเป็นการกระทำผิดอาญารุนแรงการภาคทัณฑ์มีเงื่อนไขมากมายเกี่ยวกับความประพฤติของผู้กระทำผิดเช่นเดียวกับการคุมประพฤติเช่น การเสียค่าปรับและการบำบัดยาเสพติด มาตรการขั้นกลางในการแก้ไขฟื้นฟู เช่น การกักตัวในบ้านที่ถูกใช้ในการภาคทัณฑ์เมื่อผู้ถูกภาคทัณฑ์ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้หรือกระทำผิดอาญาอีก อำนาจการเพิกถอนการภาคทัณฑ์เป็นอาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ อัตราความสำเร็จ ในปี ค.ศ.๒๐๐๑ ผู้ใหญ่น้อยกว่าครึ่ง (ร้อยละ ๔๖)

ที่สำเร็จการภาคทัณฑ์ ร้อยละ ๔๐ กลับเข้าเรือนจำ ที่เหลือไม่สำเร็จเพราะหลบหนีและตาย

กลุ่มที่ ๒ โครงการมาตรการขั้นกลางในการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู รวมมาตรการลงโทษที่อยู่ระหว่างการคุมประพฤติและการคุมขัง หรือเรียกว่าระว่างโทษขั้นกลางและการลงโทษขั้นกลาง มาตรการขั้นกลางในการฟื้นฟู เช่น

- โครงการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด (ISP) มีไว้สำหรับการสอดส่องอย่างใกล้ชิดและเฝ้าระวังการกระทำผิดอาญาโดยผู้คุมประพฤติหรือพนักงานภาคทัณฑ์ โครงการนี้มีรูปแบบที่เข้มงวดกว่าการคุมประพฤติและการภาคทัณฑ์ ใช้กับผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การงดการดื่มแอลกอฮอล์ และระเบียบ เช่น รายงานตัวต่อผู้คุมประพฤติทุกอาทิตย์ ค่าปรับ และมาตรการอื่นๆ

- ค่ายฝึกอบรม เป็นสถานที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู โดยปกติใช้กับผู้กระทำความผิดอายุน้อย กิจกรรมในค่ายจะคล้ายค่ายทหารมาก ซึ่งเน้นในเรื่องวินัย การใช้แรงงาน และการศึกษา

- ศูนย์รายงานตัวกลางวัน รวมการควบคุมในระดับสูงกับการบริการอย่างเคร่งครัด ตามเวลาที่ได้นัดหมายไว้ล่วงหน้าโดยปกติต้องรายงานตัวทุกวัน ซึ่งจะต้องเข้าร่วมในกิจกรรมที่ถูกจัดสรรไว้ เช่น การรับคำปรึกษาและการฝึกอาชีพ

- การกักตัวในบ้าน ผู้กระทำผิดต้องอยู่ภายใต้เคอร์ฟิวในบ้านของผู้กระทำผิดเป็นระยะเวลานับเป็นชั่วโมงต่อวัน ต่อสัปดาห์ พวกเขาจะได้รับอนุญาตให้ออกจากบ้านตามที่ได้รับอนุมัติ เช่น ไปทำงาน หรือประกอบกิจกรรมทางศาสนา

- การตรวจสอบโดยใช้เครื่องตรวจสอบไฟฟ้า ใช้เพื่อตรวจสอบการอยู่ของผู้กระทำความผิดในพื้นที่ต้องห้าม และใช้ร่วมกับมาตรการอื่นๆ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่นๆ เช่น การเสียค่าปรับ ค่าชดใช้ทดแทนกับผู้เสียหาย การบริการชุมชน บ้านกลางทางหรือศูนย์แก้ไขฟื้นฟูโดยชุมชน เป็นต้น

กลุ่มที่ ๓ การคุมขังและเรือนจำ หมายถึง การกักตัวในห้องขังหรือในเรือนจำ

สรุป ในการปฏิรูประบบราชภัณฑ์และการลงโทษนั้น ต้องยึดหลักลดภาระให้กับกระบวนการยุติธรรม แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่ง คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน จะทำอย่างไรให้มีมาตรการที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ เท่าทันต่อสถานการณ์ และสามารถพร้อมขึ้นเพื่อต่อสู้กับทุกปัญหาได้ด้วยตนเอง ก่อนที่จะสร้างปัญหาจนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อีกทั้งช่วงที่ถูกจองจำ จะทำอย่างไรที่จะทำให้เรือนจำสะอาด พร้อมที่จะปล่อยพวกเขาให้พร้อมที่จะกลับไปใช้ชีวิตใหม่ รวมทั้ง เราจะสร้างชุมชนที่พร้อมจะยอมรับนำเขากลับเข้าสู่สังคมที่พร้อม ยอมรับเขากลับเมื่อพ้นจากคดี ซึ่งคงจะดีกว่าการที่จะถูกพิพากษาจากชุมชนอีกครั้ง

๑๑. สรุปกรอบประเด็นปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม ✶✶✶

กระแสแนวคิดและความพยายามในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบตำรวจอันเป็นต้นทางที่มีความสำคัญมากนั้นมีมานานแล้ว เมื่อครั้งรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ จุลานนท์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจขึ้นมาทำงานและมีข้อเสนอเชิงนโยบายชุดหนึ่ง แต่ไม่ทันได้ดำเนินการก็หมดเวลาไปก่อน

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้พยายามอีกครั้ง โดยรื้อฟื้นคณะกรรมการชุดดังกล่าวขึ้นมา แต่การดำเนินการเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้น้อยมากเพราะแรงต้านจากภายในและสถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ติดพัน

มาถึงวันนี้พฤติกรรมของกองทัพตำรวจที่รับใช้ระบอบการปกครองเผด็จการรัฐสภาและทุจริตคอร์รัปชั่น ประชาชนจำนวนมากลุกขึ้นมาต่อต้านจนทำให้เกิดการเสียชีวิตไปแล้วเกือบ ๒๐ คนและบาดเจ็บกว่า ๗๐๐ ราย ทำให้กระแสเรียกร้องการปฏิรูปตำรวจทั้งระบบดังขึ้นมาอย่างเข้มข้นจากสังคมวงกว้าง มิใช่แค่เรื่องที่พูดคุยกันเฉพาะในหมู่นักวิชาการและผู้หวังดีอีกต่อไป

เมื่อประมวลข้อเสนอเชิงนโยบายของกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายต่างๆ ในเรื่องนี้แล้ว คณะทำงานเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยพบว่าข้อเสนอหลายส่วนยังเป็นแค่การปรับปรุงพัฒนาตามปกติมากกว่าที่จะเป็นการปฏิรูปโครงสร้างจริง ดังนั้นจึงได้สังเคราะห์กรอบประเด็นในการปฏิรูปขึ้นใหม่ ดังนี้

๑.ปฏิรูประบบตำรวจ

๑)ปรับโครงสร้างตำรวจ กระจายอำนาจบริหารจัดการ

- ในขณะที่ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจให้กระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไปให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาคทั้ง ๙ แห่งและอีก ๑ กองบัญชาการตำรวจนครบาล แต่ในเรื่องนี้เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยเห็นว่ายังไม่เพียงพอ

- ตำรวจไทยทั้งหมดกว่าสามแสนคนและโรงพัก ๑,๔๘๘ แห่ง ปัจจุบันรวมศูนย์อยู่กับส่วนกลางเป็นเสมือนกองทัพ หากเปรียบเทียบกับประเทศ ญี่ปุ่นตำรวจทั้งประเทศรวม ๒๗๐,๐๐๐ คน มีเพียง ๗,๐๐๐ คนเท่านั้นที่สังกัดอยู่ส่วนกลาง นอกนั้นร้อยละ ๙๗ กระจายตัวสังกัดอยู่กับ ๔๗ จังหวัด (พรีเฟคเจอร์) ทั้งสิ้น

- ดังนั้นในระยะยาว จึงเสนอว่าควรดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการตำรวจทั้งระบบ โดยศึกษารูปแบบของประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ที่ให้บทบาทความสำคัญแก่โครงสร้าง กลไกและระบบตำรวจท้องถิ่น ส่วนในระยะเฉพาะหน้านั้น ควรกระจายการบริหารจัดการระบบตำรวจประจำพื้นที่ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่า กทม.เสียจังหวะหนึ่งก่อน นอกจากนั้นต้องปรับบทบาท สตช.ให้ไปอยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจเป็นกลไกกำกับทิศทาง ปรับปรุงสถานีตำรวจให้เป็นศูนย์บริการความปลอดภัยสังคมแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service) และยกเลิกระบบชั้นยศแบบกองทัพ

๒) เพิ่มระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของสังคม

- จัดให้มีคณะกรรมการตำรวจที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาคและระดับสถานี รวมทั้งจัดให้มีกลไกที่เป็นอิสระสำหรับพิจารณากรณีร้องทุกข์ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือพฤติกรรมของตำรวจ โดยผลักดันร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ พ.ศ.... และทบทวน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ... ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๓) พัฒนาระบบงานและวิชาชีพสอบสวน

- งานสอบสวนเป็นหัวใจสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานจัดทำสำนวนและความเห็นทางคดี ซึ่งต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญและหลักจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับวิชาชีพสำคัญอื่นๆ จึงควร

ต้องพัฒนาระบบงานสอบสวนอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการมีหน่วยงานวิชาการสอบสวนส่วนกลางทำหน้าที่พัฒนามาตรฐานของประเทศ ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระทางวิชาชีพ ไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจและอิทธิพลภายนอก สร้างดุลยภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ในชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน และกำหนดอัตราค่าตอบแทนบุคลากรในวิชาชีพอย่างเหมาะสม

๔) ถ่ายโอนภารกิจที่มิใช่ตำรวจและเรื่องอื่นๆ

- งานหลักของตำรวจมีสามประการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา และการถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และราชวงศ์ ส่วนงานอื่นที่พอกเข้ามานอกเหนือไปจากนี้ ควรต้องถ่ายโอนกลับไปให้หน่วยงานรับผิดชอบดูแล อาทิ งานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจท่องเที่ยว ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ ตำรวจน้ำ ตำรวจทางหลวง ฯลฯ

- งานผลิตและพัฒนาบุคลากรตำรวจ ควรได้รับการปรับปรุงทั้งในด้านวิชาการ หลักสูตร เทคโนโลยีและรูปแบบองค์กรบริหารจัดการที่เป็นอิสระ ไม่ควรขึ้นต่อ สตช. และควรต้องมีภารกิจที่สอดคล้องกับโครงสร้างตำรวจที่จะปรับเปลี่ยนไปในอนาคต

๒. ปฏิรูประบบอัยการ

- มีข้อเสนอในการปรับปรุงภาพลักษณ์และสร้างศรัทธาต่อทั้งระดับสถาบันอัยการและตัวบุคคล เสนอให้ปรับเปลี่ยนสำนักอัยการสูงสุดกลับมาเป็นสำนักงานอัยการที่ขึ้นต่อกระทรวงยุติธรรม ห้ามอัยการดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจและเอกชนอันทำให้เกิดปัญหาประโยชน์ทับซ้อน ให้ยกเลิกแบบอย่างการสอบสวนโดยอัยการและกำหนดให้มีกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจนในการพิจารณาสั่งฟ้อง ยื่นฟ้อง และ เปิดโอกาสให้อัยการสามารถว่าจ้างทนายความแก้ต่างแทนในอรรถคดีทั่วๆ ไปได้

๓. ปฏิรูประบบตุลาการ

- มีข้อเสนอให้ปรับปรุงระบบการพิจารณาคดีอย่างจริงจังเพื่อให้มีความรวดเร็วและถูกต้อง เผยแพร่แนวคิดทางด้านตุลาการตีความก้าวหน้า (judicial activism)เพื่อเป็นทางเลือกในการสร้างนวัตกรรมและบรรทัดฐานใหม่ๆ แก่สังคม ปรับปรุงแนวทางการพิสูจน์และให้น้ำหนักของหลักฐานที่ไม่ใช่การยึดติดกับตัวเอกสารเท่านั้น เพิ่มโทษเสียค่าปรับแทนการติดคุกในคดีที่ไม่รุนแรง และจัดทำประมวลจริยธรรมตุลาการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของสังคม

๔. ปฏิรูประบบราชทัณฑ์และการลงโทษ

- เพื่อแก้ปัญหานักโทษล้นคุก มีข้อเสนอให้ลดบทบัญญัติกำหนดโทษอาญาเหลือเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะความผิดที่มีลักษณะต่อบุคคลมิใช่ต่อแผ่นดิน ลดปริมาณคดีโดยกระบวนการเบี่ยงเบนคดี ชะลอฟ้องร้อง และการคุมประพฤติ เพิ่มโทษค่าปรับสูงสุดและกลไกการปรับสูงสุดตามดัชนีผู้บริโภค ปฏิรูประบบเรือนจำและราชทัณฑ์ แยกผู้ต้องขังแต่ละประเภท ยกเลิกการตีตรวน การริเริ่มรูปแบบใช้สถานที่กักกันหรือนิคมมาเป็นมาตรการเสริม ปรับปรุงพัฒนาระบบการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูให้มีทั้งแบบที่ดูแลโดยชุมชน แบบกำกับดูแลโดยใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่และแบบคุมขังในเรือนจำประกอบกันอย่างสมดุล

บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (ดร.) บรรณาธิการ, **รายงานการศึกษา เรื่อง แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์**, ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๒, เมษายน ๒๕๕๓

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (ดร.), **ปฏิรูปตำรวจ โปรดฟังอีกครั้งหนึ่ง**, ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, เมษายน ๒๕๕๓

คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบโครงสร้างระบบและการปฏิบัติงานของตำรวจในคณะกรรมาธิการปกครอง วุฒิสภา, งานวิจัย **"การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจ"** สิงหาคม ๒๕๔๔

จรัญ ภักดีธนากุล **"แฉกระบวนการยุติธรรมอยู่ภายใต้อำนาจ "การเมือง-เงิน"** ไม่เป็นที่พึ่งของปชช. วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ สืบค้นจาก www.matichon.co.th/news_detail.

จีระวงศ์ เชาวน์วรนันท์, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, **"กระบวนการยุติธรรมความเชื่อมั่นของสังคม"** สืบค้นจาก www.libraary.coj.go.th

ณัฏฐพัชร์ ทัศนรุ่งเรือง, สัมภาษณ์: เรืองรวี พิชัยกุล พลเมืองหญิง หนึ่งใน กก.ปฏิรูประบบงานตำรวจ กับมุมมอง **"นักการเมืองมีมุ้ง ตำรวจก็มีมุ้ง"** สืบค้นจาก HTTP://WWW.ISRANEWS.ORG/

นิด้าโพล, ผลสำรวจ **"๖ แนวทางปฏิรูปประเทศไทย ของ สุเทพ เทือกสุบรรณ"** วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖

บทความ, **"ปฏิรูปตำรวจไทย เอาไงดี?"** สืบค้นจาก www.manager.com

ผู้จัดการรายวัน, "เปิดพิมพ์เขียวปชป.เน้นปฏิรูปตำรวจ" สืบค้นจาก www.manager.co.th

เผ่าเทพ โชตินุชิต, **ปฏิรูปกรมราชภัณฑ์ (คุก),** สืบค้นจาก www.siangtal.com

พิเชษฐ์ เมลานนท์ **"บทบาทตุลาการทางด้านลบที่ญี่ปุ่น"** สืบค้นจาก www.prachatai.com

พิทักษ์ เกิดหอม, **"เรื่อง สิทธิมนุษยชน : ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (๒) ปฏิรูปตำรวจ ปฏิรูปอะไร ?"** สืบค้นจาก http://www.baanjomyut.com

ไพฑูรย์ ขัมภรัตน์ **"อัยการ ผู้พิพากษา ภายใต้วิกฤติศรัทธาของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรม"** สืบค้นจาก www.news.sanook.com

ภิญโญ ทองชัย **"ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย"** เอกสารประกอบเวทีปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ อาคารศูนย์เยาวชน สวนลุมพินี กรุงเทพมหานคร

วศิษฐ เดชกุญชร (พ.ต.ต.), **"ปฏิรูปตำรวจ" สืบค้นจาก https://th-th.facebook.com/notes**

วสิษฐ เดชกุญชร (พลตำรวจเอก), **ปฏิรูปตำรวจ**, ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, เมษายน ๒๕๕๓

วัฒนา เวชวงศ์วาน, **งานวิจัย "ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ"** เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร "ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๖ วิทยาลัยยุติธรรม สำนักศาลยุติธรรม, ๒๕๔๖. น.๗๒-๗๓

สถาบันนโยบายศึกษา, **ตำรวจแห่งชาติ ควรปรับปรุงหรือไม่** สืบค้นจาก www.fpps.or.th/news

สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม, โครงการพัฒนาระบบกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร **"การพัฒนานิติกรระดับต้น"** (พ.ต.ก.) รุ่นที่ ๑ ระหว่าง ๒๓ มกราคม – ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย, **"กระบวนการยุติธรรม กระบวนการที่ต้องการปฏิรูปด่วน!"** สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช (ดร.) อิสร์กุล อุณหเกตุ และทรงพล สงวนจิตร, **"ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนยุติธรรมทางอาญา** (๒๕๕๔) สืบค้นจาก www.tdri.or.th

สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมที่เป็นธรรม, **"ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย"**, บริษัท ที คิว พี จำกัด, กรุงเทพฯ. มีนาคม ๒๕๕๕.

สิริอัญญา, **"ต้องปฏิรูปตำรวจและอัยการ"**๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ สืบค้นจาก http://www.manager.co.th/

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ **"ปฏิรูปยุติธรรมไทย ลด นักโทษล้นคุก"** ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ สืบค้นจาก www.thairath.co.th

อคิน รีพัฒน์ (ดร.ม.ร.ว.), **ความยุติธรรมตามตัวอักษร: ความเป็นธรรมตามความเป็นจริง,** ๒๕๕๖


มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

SCB

สยามกัมมาจล

สสส
สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ

สำนักงานคณะกรรมการ
สุขภาพแห่งชาติ